

DOPADOVÁ STUDIE: REKODIFIKACE STAVEBNÍHO PRÁVA INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY



MVČR, listopad 2019

Vytvořeno na základě požadavku Rady vlády pro veřejnou správu (RVVS). Dopadová studie upozorňuje na rizika a náklady institucionálních změn připravované rekodifikace stavebního práva.

Obsah

1.	Úvodní slovo	3
2.	Tabulka sumarizující náklady	4
3.	Porovnání návrhů institucionálního řešení rekonstrukce dle MMR ČR a MV ČR (SWOT analýza) ...	5
4.	Současný stav	7
4.2	Počty a struktura úřadů	7
4.2.1	Úřady územního plánování	7
4.2.2	Obecné stavební úřady	8
4.2.3	Speciální stavební úřady – dopravní	10
4.2.4	Speciální stavební úřady – vodoprávní	11
4.3	Činnost, úkony a časová náročnost na úseku územního plánování a stavebních úřadů (obecných a speciálních)	12
4.3.1	Činnost úřadů územního plánování	12
4.3.2	Činnost obecných stavebních úřadů	13
4.3.3	Činnost speciálních stavebních úřadů – dopravních	19
4.3.4	Činnost speciálních stavebních úřadů – vodoprávních	20
4.4	Kvalita výkonu prováděná obcemi	21
4.5	Dotčené orgány státní správy	22
4.6	Mediánový úřad na úrovni ORP a kraje	23
4.6.1	Dotčené orgány státní správy na úrovni ORP	23
4.6.2	Dotčené orgány státní správy na úrovni kraje	25
4.7	Stav IT na stavebních úřadech	26
4.8	Dostupnost stavebních úřadů v ČR v komparaci se zahraničím	26
5.	Personální otázka	28
5.1	Problematika převodu zaměstnanců obcí a krajů ke státu	28
5.2	Zajištění chodu obcí	29
5.3	Odstupné	29
5.4	Obslužné pozice na úřadech	30
5.5	Problematika zařazení zaměstnanců ústřední státní správy do Nejvyššího stavebního úřadu	31
6.	Prostory	32
6.1	Nájemné	32
6.2	Výstavba	33
6.3	Administrativní prostory v území	34
7.	Financování agendy	36
7.1	Úroveň obcí	36
7.2	Úroveň krajů	37
7.3	Míra krytí nákladů	38
7.4	Dotčené orgány státní správy	39
8.	Centrální informační systém	40
8.1	Požadavky na centrální systém	40
8.2	Požadavky na vykonávající úřady	40
8.3	Kyberbezpečnost	41
8.4	Časová a finanční náročnost	41
9.	Spisová rozlučka a následného uložení dokumentů/spisů a map/plánů	42
9.1	Časový rozsah a personální náročnost provedení spisové rozlučky	42
9.2	Proces spisové rozlučky a fyzické migrace spisů	42
9.3	Odhad celkového objemu dokumentů a nároky na úložný prostor	43
10.	Dopad na podnikatelské prostředí	44
11.	Vyhodnocení dopadů přesunu výkonu dozoru v oblasti územního plánování na MV	45
12.	Systémová podjatosti	45
12.1	Další legislativní možnosti snížení systémové podjatosti	45

12.2	Význam novely ustanovení § 14 správního řádu pro správní soudnictví	46
12.3	Systémová podjatost ve světle relevantní judikatury.....	46
12.4	Může být státní správa při rozhodování skutečně nezávislá?	47
12.5	Samospráva legitimně hájí svoje zájmy	48
13.	K ochraně veřejných zájmů	48
13.1	Posudek odborníka nacházejícího se ve vztahu pracovní a ekonomické závislosti	49
13.2	Výhody a nevýhody odděleného modelu.....	50
14.	Poučení se z minulých reforem?	51
14.1	Problematická legislativní příprava reformy stavebních úřadů	51
14.2	Chybějící potřebný celospolečenský konsensus a tlak na rychlost.....	51
14.3	Vzorová reforma územní veřejné správy.....	52
14.4	Příklad špatné praxe – sociální reforma z roku 2011.....	53
15.	Sociální reforma	54
15.1	Dílčí reformy 2004 až 2009	54
15.2	Sociální reforma 2011.....	54
15.3	Základní problémy sociální reformy	55
15.4	Převod zaměstnanců obcí na Úřad práce	56
15.5	Nenaplnění cílů sociální reformy	57
15.6	Věcné problémy.....	58
15.7	Medializace sociální reformy	59
15.8	Shrnutí	59
16.	Korupční rizika	61
17.	Alternativní návrh řešení institucionálních otázek v oblasti stavební správy	63
17.1	Místní stavební úřady	64
17.2	Rozšířená působnost obecných stavebních úřadů – zrušení dnešních speciálních stavebních úřadů	65
17.3	Další působnost obecných stavebních úřadů	66
17.4	Instanční vztahy	68
17.5	Nepřímá personální kompetence NSÚ	69
18.	Dopad na konkurenceschopnost ČR.....	69

1. Úvodní slovo

Smyslem předložené dopadové studie s názvem „*Analytický podklad k nákladovosti rekonstrukce stavebního práva*“ je v první řadě postihnout ty aspekty rekonstrukce stavebního práva, které v návrhu věcného řešení, resp. závěrečného hodnocení dopadů regulace (RIA), nebyly jejich předkladateli buď popsány vůbec, či nejsou v předmětných materiálech uvedeny v přesné a zcela vypovídající podobě. Dopadová studie tak oba materiály, které recentně předložilo MMR, podstatně doplňuje.

Dopadová studie je rozdělena do dvou základních částí: zatímco první část popisuje současný stav, druhá část se týká výše uvedených návrhů MMR, na které reaguje. Většina z dopadové studie spočívá na měřitelných a vyčíslených údajích dostupných v době zpracování (15. 11. 2019) z veřejných zdrojů či údajů poskytnutých územními partnery. Jen opravdu minoritní část dopadové studie obsahuje skutečně textovou část, která se týká popisu některých právních institutů, resp. dopadů tzv. sociální reformy z roku 2011. Jde o údaje, které materiály MMR ve svých studiích použily buď jednostranně, anebo které v jejich návrhu zcela absentují.

Dopadová studie přináší odlišné vyznění celkových nákladů rekonstrukce stavebního práva (především personální a finanční), než jaký je obsažen v návrzích MMR. Z dopadové studie vyplývají i další podstatně odlišné údaje, které jsou jako celek v hrubém nepoměru s tvrzenými dopady rekonstrukce. Dopadová studie se tak de facto pokouší dokreslit celkové náklady a ostatní negativní důsledky rekonstrukce stavebního práva.

Předkládaný návrh rekonstrukce stavebního zákona ze strany MMR nelze zatím považovat za přiměřený, neboť základních cílů této rekonstrukce stavebního práva, kterými je podstatné zjednodušení procesněprávních, respektive hmotněprávních institutů stavebního práva, lze dosáhnout i v (podstatně či méně podstatně) modifikované variantě stávající institucionální podoby stavebních úřadů v rámci spojeného modelu výkonu veřejné správy. **Alternativní návrh MV, který byl předložen v rámci vnějšího připomínkového řízení k věcnému záměru rekonstrukce stavebního práva, se jeví jako vhodnější variantou, mj. i proto, že se jím neboří současný systém výkonu stavební agendy územními samosprávnými celky, který zde funguje již řadu let, a také proto, že jeho prostřednictvím zůstane zachován spojený model výkonu veřejné správy, na kterém stále existuje rozsáhlá shoda mezi územními partnery a dotčenými subjekty centrální veřejné správy.** Vzhledem k tomu, že ani dnes stále detailně nevíme, jak bude navržený institucionální systém v budoucnu fungovat, existuje zde nemalé korupční riziko v tom, že budoucí vnitřní úprava fungování úřadu nebude přenechána zákonu, nýbrž de facto nepřezkoumatelnému vnitřnímu aktu řízení. Toto riziko nelze podceňovat.

Materiál vznikl na základě požadavků členů RVVS při projednávání návrhů rekonstrukce.

2. Tabulka sumarizující náklady

Položka	Suma	Poznámka
Jednorázové náklady		
Odstupné pro zaměstnance SÚ	548 milionů korun	V případě odlivu 30 % zaměstnanců obcí a krajů
Centrální informační systém SÚ	300 - 800 milionů korun	Nezahrnuje datové úložiště apod., nutné počítat i s provozními náklady.
Elektronický nástroj spisové služby	40 milionů korun	Bez nákladů na napojení územních pracovišť, provozních nákladů a údržbu.
Služební automobily	780 milionů korun	Maximální varianta dle RIA. Bez nákladů na provoz a údržbu.
Ostatní administrativní náklady	130 milionů korun	Administrace výběrových řízení, poštovní náklady, atp. Souhlasí s výší uvedenou v RIA.
Výstavba budov pro zaměstnance	25402 milionů korun	Výstavba započtena v maximální variantě.
Výstavba spisoven	3506 milionů korun	Výstavba započtena v maximální variantě.
Vybavení spisoven	300 milionů korun	
Nákup výpočetní techniky a kancelářského vybavení	100 milionů korun	
Stěhování mezi stavebními úřady (např. archiválií)	35 milionů korun	
CELKEM	2,2 miliardy korun	MINIMÁLNÍ VARIANTA
CELKEM	31,6 miliard korun	MAXIMÁLNÍ VARIANTA
Každoroční náklady navíc		
Platy zaměstnanců na obslužných pozicích	748 milionů korun	Při 1519 zaměstnancích na obslužných pozicích
Nájemné	425 milionů korun	
Doplatek na financování výkonu agendy	1500 milionů korun	
CELKEM	2,3 – 2,7 miliardy korun	
Přesun výdajů ve státním rozpočtu		
Agenda stavebních úřadů a úřadů územního plánování	2434 milionů korun	
Agendy dotčených orgánů státní správy	1557 milionů korun	
CELKEM	4 miliardy korun	
Možný makroekonomický dopad		
Dopad na ekonomiku státu při částečné paralyzaci systému stavebních úřadů na 18 měsíců	204 miliard korun (-3,5 % HDP)	Při poklesu výkonu stavebního řízení o 50 %.

3. Porovnání návrhů institucionálního řešení rekodifikace dle MMR ČR a MV ČR (SWOT analýza)

Návrh MMR	Návrh MV
<p style="text-align: center;">Silné stránky</p> <ul style="list-style-type: none"> • flexibilnější personální a jednotné vnitřní řízení státní instituce • lepší PR (jednotné logo) • podpora Hospodářské komory, developerská lobby v ČR, politická podpora předsedy vlády 	<p style="text-align: center;">Silné stránky</p> <ul style="list-style-type: none"> • finančně zásadně méně náročné řešení • zachování dlouhodobě funkčního dvoj-kolejného systému územní veřejné správy v ČR • zachování stávající úrovně právní jistoty účastníků stavebního řízení (např. dvojinstančnost stavebního řízení) • vyšší stupeň ochrany jednotlivých veřejných zájmů (samostatné útvary v rámci obecních úřadů, samostatné orgány státní správy) • zachování spojeného modelu výkonu veřejné správy • není nutné řešit delimitaci, prostorové požadavky, spisovou rozlukou apod. na regionální a místní úrovni • zachování kontinuity směřování územní veřejné správy • potřebný konsensus, podpora územních samospráv
<p style="text-align: center;">Slabé stránky</p> <ul style="list-style-type: none"> • enormní vstupní náklady • zhoršení právního postavení účastníků řízení (zejména z důvodu nového pojetí řádných opravných prostředků) • snížení ochrany jednotlivých veřejných zájmů daných složkovými zákony • významný korupční potenciál (včetně systémové podjatosti, která je možná rovněž u státního orgánu) • zhoršení právního postavení některých úředníků po delimitaci, finanční pohoršení některých úředníků (pravidelné odměny) • snížení právní jistoty občanů, pokud nebude vyhláškou vydán seznam kontaktních míst územních pracovišť krajských stavebních úřadů • opuštění dlouhodobě funkčního systému stavebních úřadů v ČR • závažné narušení spojeného modelu výkonu veřejné správy vedoucí k jeho postupné dekonstrukci (třetina celé přenesené působnosti) • spornost další funkčnosti územní veřejné správy po takto zásadní změně • nepřipravenost reformy z hlediska logistiky a prostorových aspektů pro delimitaci úředníků • enormní nároky na zavedení nového jednotného informačního systému, centrální spisové služby, 	<p style="text-align: center;">Slabé stránky</p> <ul style="list-style-type: none"> • nemožnost přímého personálního a vnitřního řízení stavebních úřadů v území • stále přetrvávající zneužívání námítky tzv. „systémové podjatosti“ účastníky stavebního řízení • horší věcné řízení oproti soustavě státních úřadů

<ul style="list-style-type: none"> • celková nepřipravenost digitalizace stavebního řízení • nutnost vynaložení značných nákladů na spisovny a sklady archiválií • nárůst celkového počtu úředníků (fungování nových samostatných úřadů bude personálně náročnější – obslužné činnosti, posílení odborných pracovníků IT) • vyšší průběžné a provozní náklady na veřejnou správu, než dnes • nepřipravenost a neprodiskutování legislativní úpravy – připravováno externě a ve spěchu, což přináší celou řadu rizik a aspektů, které mohou být opomenuty; celková nepřipravenost návrhu MMR, neexistence přípravy změnového zákona • debata o institucionálních změnách zastiňuje debatu o procesních a hmotněprávních změnách • komplikovanější výběrová řízení v režimu zákona o státní službě 	
<p style="text-align: center;">Příležitosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • vytvoření zcela nové institucionální struktury • zkvalitnění metodické a kontrolní činnosti v podobě nového NSÚ, které by koordinovalo i další stavební řízení • vznik nového dalšího ústředního orgánu státní správy, což vytváří příležitost pro nově a moderně uchopenou instituci, která bude využívat digitalizaci 	<p style="text-align: center;">Příležitosti</p> <ul style="list-style-type: none"> • lepší využití možností, které nabízí spojený výkon veřejné správy • zvýšení osobní odpovědnosti úředníků rozhodujících ve správním řízení (vedoucího odboru „stavební úřad“, tajemníka obecního úřadu) • otevření debaty o rekonstrukci stavebního práva z věcného hlediska, koncentrace celé rekonstrukce především na procesní a ne na hmotněprávní stránku věci • rozšíření povědomí o významu spojeného modelu výkonu veřejné správy • zkvalitnění metodické a kontrolní činnosti NSÚ
<p style="text-align: center;">Hrozby</p> <ul style="list-style-type: none"> • vznik nové institucionální struktury „silou“, bez patřičného celospolečenského konsensu územních partnerů a dalších dotčených subjektů • nevyužití negativních zkušeností ze sociální reformy 2011 • příliš krátké termíny realizace • nedostatečná odborná diskuse, nevyzkoušenost nové soustavy • paralýza stavebního řízení v prvních měsících/letech po jeho spuštění především z personálních důvodů a nevhodných administrativních prostor • další možné „ukrajování“ ze spojeného modelu výkonu veřejné správy • vznik nových mandatorních výdajů • výrazné snížení příjmů obcí odebráním inkasa správních poplatků a pokut (včetně celkového poklesu příspěvku na výkon přenesené působnosti o třetinu) 	<p style="text-align: center;">Hrozby</p> <ul style="list-style-type: none"> • pouhé zachování stávajícího stavu bez nutné revize hmotněprávní a především procesněprávní stránky • nevyužití příležitosti k podstatné redukci malých stavebních úřadů (úspory z rozsahu)

4. Současný stav

Agenda stavebního práva (stavebního řádu a územního plánování) je jednou z podstatných součástí spojeného modelu výkonu veřejné správy v České republice, který byl zaveden v roce 2003. Svázanost výkonu této agendy je však s obcemi a jejich orgány spjata již od dob Rakouska-Uherska. I právní úprava z poloviny 70. let minulého století (zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon) nechávala výkon agendy obecních stavebních úřadů na vybraných městských, resp. místních národních výborech a po roce 1990 na vybraných obecních úřadech, na které tato působnost ex lege přešla, což platí historicky rovněž o agendě územního plánování. Jde o typickou agendu spojeného modelu, ve které lze zohlednit místní podmínky, resp. lokální znalost území.

Použitá data

Usnesení Vlády ČR č. 774/2011 ze dne 19. 10. 2011 zadalo ministru pro místní rozvoj zpracovávat každoročně dotazníkové šetření výkonu činností krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy, úřadů územního plánování a stavebních úřadů. Dále v roce 2013 zpracovat analýzu stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu na základě dotazníkového šetření a vyhodnocení daného úseku krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy a předložit tuto analýzu vládě do 31. ledna 2013 a následně pak každý třetí rok ke dni 30. června.

V současné době je možné čerpat z Analýzy stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu za roky 2015-2017 nebo ze samotného dotazníkového šetření z roku 2018.

4.2 Počty a struktura úřadů

4.2.1 Úřady územního plánování

Úřady územního plánování (ÚÚP) vykonávají správní činnosti zejména podle zákona č. 183/2006 Sb. Prvoinstančními úřady jsou obce s rozšířenou působností (205) a Magistrát hl. města Praha. Činnost na úseku územního plánování vykonává celkem 910 osob z čehož je 264 ostatních úředních osob (bez ZOZ). Celkový počet úvazků je 788,34. Druhoinstanční působnost vykonává 14 krajských úřadů, kde je zaměstnáno 165 osob, a z toho je 42 osob bez ZOZ. Celkový počet úvazků je 162,18.

Úřady územního plánování, r. 2018

Typ úřadu	Počet ÚÚP	Počet osob	Počet úvazků
úřad obce III. stupně + hl. m. Praha	206	910	788,34
krajský úřad	14	165	162,18

Zdroj: Ústav územního rozvoje

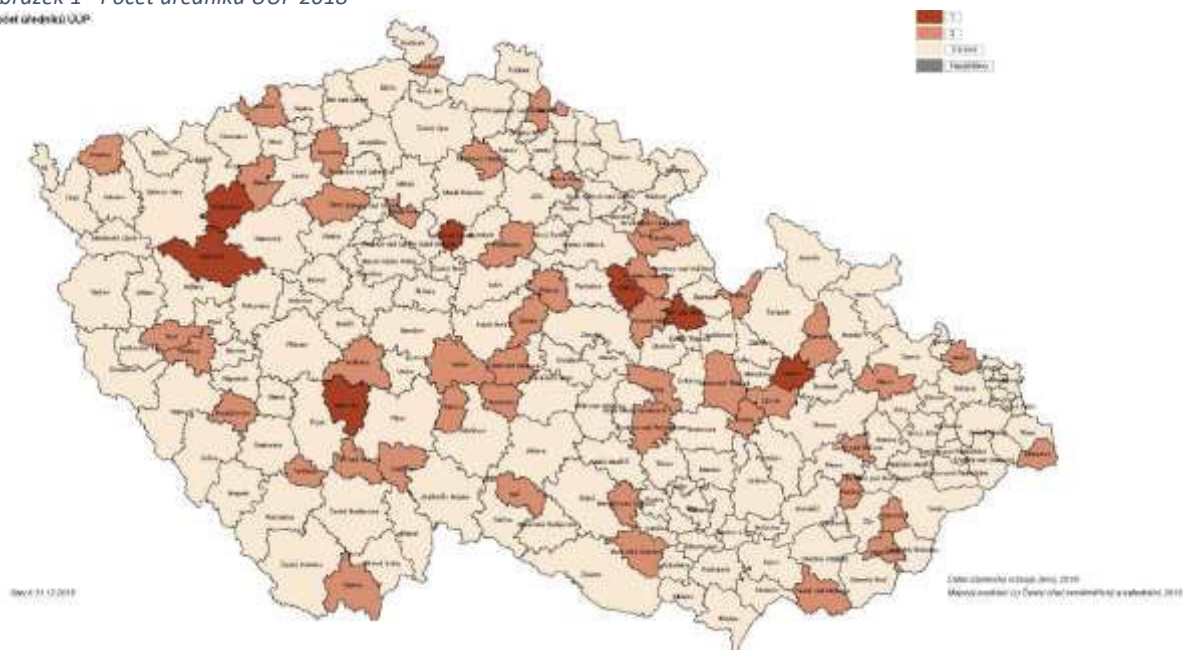
Personální obsazení

Podle katalogu prací ve veřejných službách a správě je územní plánování zařazeno do 9. - 15. platové třídy. Výkon územního plánování je nejčastěji v 10. platové třídě, kde podle Nařízení vlády č. 341/2017 Sb., je požadováno vysokoškolské vzdělání. Na druhoinstančních krajských úřadech jsou pracovníci nejčastěji v 11. platové třídě.

Na úřadech územního plánování z porovnání Analýzy 2012-2014 a Analýzy 2015-2017 je zřejmé, že v počtu úředníků pokračuje mírný sestupný trend. Podíl úředníků se zkouškou z odborné způsobilosti naopak narůstá. Zhruba 80 % zaměstnanců ZOZ má. Podle stavebního zákona ÚÚP-I i ÚÚP-II musí mít alespoň jednoho úředníka, který složil zkoušky z odborné způsobilosti. Obvykle jsou úřady zastoupeny třemi a více zaměstnanci. Na takových pracovištích je zajištěna zastupitelnost a rychlejší vyřízení podaných žádostí. Existují však úřady, kde je úředník jeden nebo dva. Tato pracoviště představují určité riziko.

Obrázek 1 - Počet úředníků ÚÚP 2018

Počet úředníků ÚÚP



Zdroj: Ústav územního rozvoje

Od 1. 1. 2018 vstoupila v platnost novela stavebního zákona, která uložila orgánům územního plánování vydávat závazná stanoviska a došlo k přesunu agendy územního plánování ze stavebních úřadů na ORP. Změna znamenala paralyzování agendy, čekací doby činily např. v ORP Černošice až 50 týdnů. V reakci na tento problém bylo schváleno výkonové financování ÚÚP v rámci příspěvku na přenesenou působnost od rozpočtu na rok 2019.

4.2.2 Obecné stavební úřady

Přenesená působnost vykonávaná krajskými úřady a obecními stavebními úřady na úseku stavebního řádu navazuje na činnost vykonávanou správními orgány na úseku územního plánování. Prvoinstanční jsou obecné stavební úřady (696), druhoinstančních obecných stavebních úřadů je 14 krajských a 3 magistráty územně členěných statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň. Na obecních stavebních úřadech prvoinstančním (OSÚ-I) je zaměstnáno 3 503 osob, z čehož 406 nemá ZOZ. Počet úvazků je téměř totožný s počtem osob. Na obecním stavebním úřadě druhoinstančním je zaměstnáno 228 osob, z toho 11 bez ZOZ. Opět počet úvazků je téměř totožný s počtem osob.

Tabulka 1 - Obecné stavební úřady prvoinstanční (OSÚ-I), r. 2018

Typ úřadu	Počet OSÚ	Celkem úředních osob (oprávněné + ostatní)	Celkem úvazků úředních osob (oprávněné + ostatní)
úřad obce I. stupně	229	491	463,98
úřad obce II. stupně	182	599	581,90
úřad obce III. stupně	202	1759	1669,55
magistrát územně členěného statutárního města	3	25	24,2
úřad městského obvodu	30	106	103,75
úřad městské části	50	523	510,92
Celkový součet	696	3503	3354,3

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Tabulka 2 - Obecné stavební úřady druhoinstanční (OSÚ-II), r. 2018

Typ úřadu	Počet OSÚ	Celkem úředních osob (oprávněné + ostatní)	Celkem úvazků úředních osob (oprávněné + ostatní)
krajský úřad	14	204	198
magistrát územně členěného statutárního města	3	24	23,3
Celkový součet	17	228	221,3

Zdroj: Ústav územního rozvoje

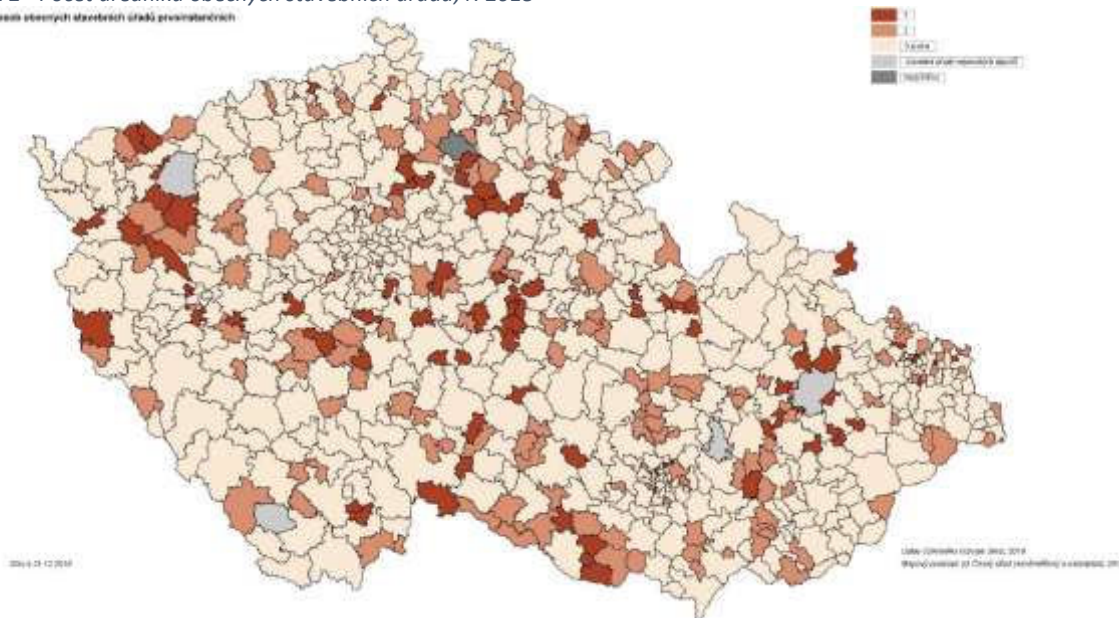
Personální obsazení

Podle katalogu prací ve veřejných službách a správě je stavební řízení zařazeno do 9. - 15. platové třídy. Výkon na obecních stavebních úřadech je nejčastěji v 10. platové třídě a na krajských stavebních úřadech v 11. platové třídě.

Z dotazníkového šetření za rok 2018 plyne, že stále přetrvává stav, kdy u obcí I. typu existují stavební úřady obsazené pouze jedním pracovníkem (63 úřadů). Na obcích II. typu je tento stav na 12 obcí. Na obcích III. typu se nevyskytuje žádný stavební úřad s jedním pracovníkem. Obvykle jsou tyto stavební úřady zastoupeny třemi a více zaměstnanci.

Obrázek 2 - Počet úředníků obecních stavebních úřadů, r. 2018

Počet úředních osob obecních stavebních úřadů provozovaných



Zdroj: Ústav územního rozvoje

Na základě Analýzy stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu plyne, že dochází k poklesu úředních osob ať již z důvodu organizačních změn uvnitř úřadu nebo odchodu do důchodu či dlouhodobě neobsazených míst. Potvrzuje se, že **není jednoduché získat nového pracovníka s odpovídající kvalifikací**. Nedostatek úředníků má negativní vliv na zajišťování agendy, která tak stále narůstá. Není výjimkou, že na stavebních úřadech obcí I. typu dochází ke kumulaci agend pro samosprávu i přenesenou působnost a obě působnosti zastává jedna osoba. Z hlediska splnění kvalifikačních požadavků (ZOZ) se stav počtu úředních osob nijak významně nezměnil. Obecně lze jen konstatovat, že v této oblasti došlo k mírnému vzestupu.

4.2.3 Speciální stavební úřady – dopravní

Výkon agendy speciálních stavebních úřadů se řídí stejnými principy jako agenda obecných stavebních úřadů. Rozdíl se týká pouze předmětu, o kterém je rozhodováno. Dopravní stavební úřady rozhodují u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, konkrétně podle § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Působnosti jsou následující:

- Ministerstvo dopravy ve věcech dálnic a rychlostních silnic,
- Ministerstvo dopravy ve věcech civilního letectví,
- Ministerstvo dopravy ve věcech vodní dopravy a drážní agendy,
- krajské úřady ve věcech silnic I. třídy,
- obecní úřady ORP ve věcech silnic II. a III. třídy místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.

Tabulka 3 - Speciální stavební úřady – dopravní prvoinstanční (SSÚ-D), r. 2018

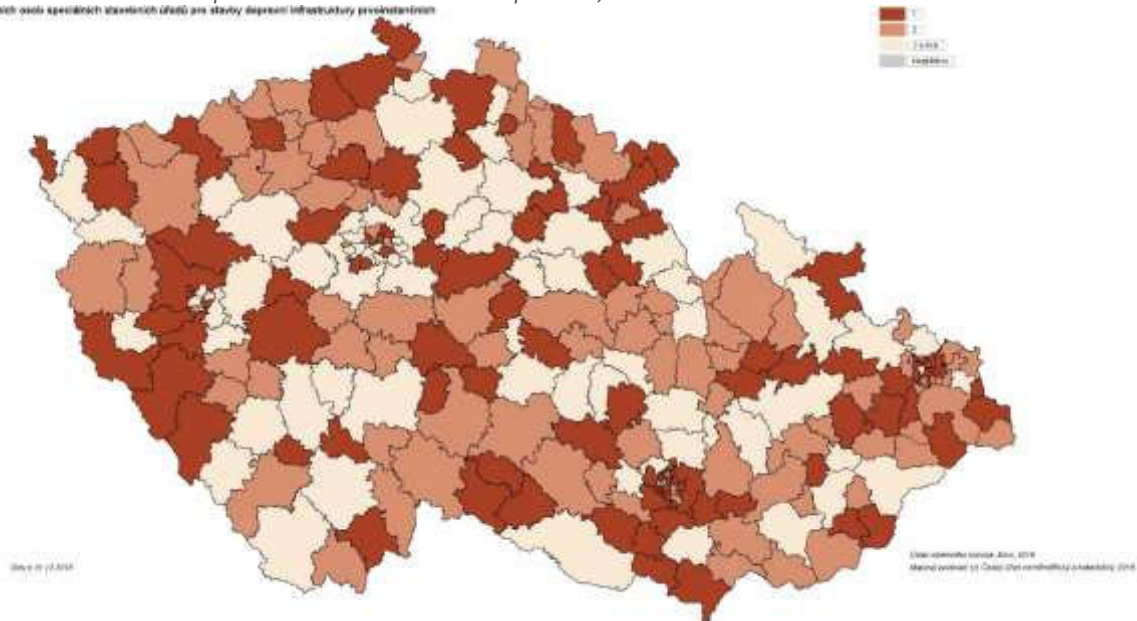
Popisky řádků	Počet úřadů	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob
úřad obce III. typu	202	563	412,3
magistrát územně členěného statutárního města	3	13	6
úřad městského obvodu nebo městské části	76	204	177,64
krajský úřad	14	69	40,10
ministerstvo	3	51	51
Celkový součet	298	900	687,04

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Na 298 prvoinstančních speciálních stavebních úřadech dopravních je k roku 2018 zaměstnáno 900 osob s celkovým počtem úvazků 687,04. Na většině speciálních stavebních úřadů dopravních pracují alespoň 2 zaměstnanci. Existuje ale velké množství úřadů, kde agendu vykonává jen jediný zaměstnanec.

Obrázek 3 - Počet úředníků speciálních stavebních úřadů dopravních, r. 2018

Počet úředních osob speciálních stavebních úřadů pro stavby dopravní infrastruktury prvoinstančním



Zdroj: Ústav územního rozvoje

Tabulka 4 - Speciální stavební úřady – dopravní druhoinstanční (SSÚ-D-II), r. 2018

Popisky řádků	Počet úřadů	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob
ministerstvo	4	18	11,5
krajský úřad	13	49	27,6
magistrát územně členěného statutárního města	4	6	5,10
Celkový součet	21	73	44,2

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Na 21 druhoinstančních speciálních stavebních úřadech je zaměstnáno 73 osob s celkovým počtem 44,2 úvazků k roku 2018.

4.2.4 Speciální stavební úřady – vodoprávní

Vodoprávní úřady rozhodují 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

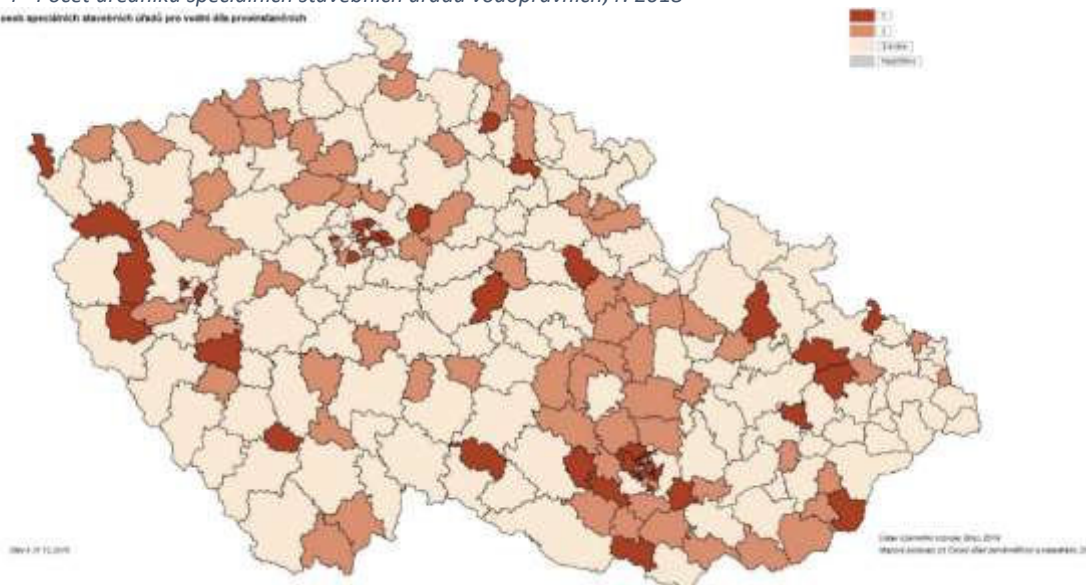
Tabulka 5 - Speciální stavební úřady – vodoprávních prvoinstanční (SSÚ-V), r. 2018

Popisky řádků	Počet úřadů	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob
úřad obce III. typu	202	673	591,01
magistrát územně členěného statutárního města	3	31	31
územně členěná statutární města	57	151	126,85
krajský úřad	14	101	92,44
Celkový součet	276	956	841,3

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Obrázek 4 - Počet úředníků speciálních stavebních úřadů vodoprávních, r. 2018

Počet úředníků speciálních stavebních úřadů pro vodní díla prvoinstanční



Zdroj: Ústav územního rozvoje

Na 276 speciálních stavebních úřadech vodoprávních je zaměstnáno 956 úředních osob (841,3 úvazků). Na většině vodoprávních úřadů je zaměstnáno 3 a více osob. Stále existují úřady s jedním zaměstnancem, většinou se koncentrují v městských částech statutárních měst.

Tabulka 6 - Speciální stavební úřady – vodoprávních druhoinstanční (SSÚ-D-II), r. 2018

Popisky řádků	Počet úřadů	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob
ČR	1	10	10
krajský úřad	13	92	78,80
magistrát územně členěného statutárního města	3	12	12
Celkový součet	17	114	100,8

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Na 17 druhoinstančních stavebních úřadech vodoprávních je zaměstnáno 114 úředních osob (100,8 úvazků).

Tabulka 7 - Personální obsazení – souhrn po úřadech, r. 2018

		Úřední osoby	Ostatní úřední osoby	Celkem
Obce	OSÚ I	3097	406	3503
	UUP I	646	264	910
	SSÚ - V I	855	105	960
	SSÚ - D I	750	156	906
		Úřední osoby	Ostatní úřední osoby	Celkem
Kraje	OSÚ II	217	11	228
	UUP II	123	42	165
	SSÚ - V II	104	10	114
	SSÚ - D II	57	16	73

Zdroj: Ústav územního rozvoje

4.3 Činnost, úkony a časová náročnost na úseku územního plánování a stavebních úřadů (obecných a speciálních)

4.3.1 Činnost úřadů územního plánování

Úřady územního plánování vykonávají správní činnosti zejména podle zákona č. 183/2006 Sb. Dle statistiky patří mezi 6 nejčastějších úkonů zpracování:

- žádostí o pořízení územně plánovací dokumentace nebo její změny podaných obcemi ve sledovaném roce - § 6 odst. 1 písm. c)
- žádostí o pořízení územně plánovací dokumentace nebo její změny podaných obcemi, u nichž dosud nebylo zahájeno projednávání zadání - § 6 odst. 1 písm. c)
- žádostí o pořízení vymezení zastavěného území podaných obcemi ve sledovaném roce - § 6 odst. 1 písm. d) a § 59 odst. 1

dále vydávají:

- územně plánovacích informací - § 21 odst. 1
- závazných stanovisek, vyjádření, sdělení apod. jako dotčeného orgánu podle stavebního zákona - § 6 odst. 1 písm. e) a f)

- součet územně plánovací dokumentace a jejích změn (územní plán (ÚP)+změna územního plánu (zÚP)+úprava územního plánu (uÚP)+regulační plán (RP)+změna regulačního plánu (zRP)) pořizované ve sledovaném roce

Tabulka 8 - Počet úkonů ÚÚP-I, r. 2018

Působnost úřadu	Zákon č. 183/2006 Sb.		Zákon č. 183/2006 Sb.		Zákon č. 150/2002 Sb.	
	6 nejčastějších úkonů	%	Všechny úkony	%	Soudní řád správní	%
Obec III. typu (205 + Hl. m. Praha)	78526	46,5	168 747	100%	108	100%

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Nejvyšší podíl na agendě tvoří vyjadřovací činnost. Odhad časových náročností byl získán jako mediánová hodnota odhadovaných časových náročností vybranými úřady územního plánování v rámci konzultací. Jedná se o očekávaný průměrný čas potřebný k danému úkonu. Podíl vyjadřovací činnosti vykazuje dlouhodobý rostoucí trend.

Hodnoty v tabulce níže nezohledňují novelu stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2018, která uložila orgánům územního plánování vydávat závazná stanoviska, která tvoří zhruba polovinu úkonů podle zákona č. 183/2006 Sb¹. V reakci na tento problém bylo schváleno výkonové financování ÚÚP v rámci příspěvku na přenesenou působnost od rozpočtu na rok 2019. Pro financování úřadů územního plánování byla celková částka finančních prostředků 207 mil. Kč. V návrhu státního rozpočtu pro rok 2020 byla částka meziročně zachována z důvodů stabilizace agendy, přestože došlo k výraznému meziročnímu poklesu činnosti úkonů. Částka na jeden úkon činí 2 477 Kč. Úřady územního plánování kopírují strukturu ORP a krajů.

Tabulka 9 - Časová náročnost úkonů ÚÚP-I, r. 2015-2017

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Součet územně plánovací dokumentace a jejích změn (ÚP+zÚP+uÚP+RP+zRP) pořizované ve sledovaném roce	190	43%	35%	28%
Počet vydaných územně plánovacích informací - § 21 odst. 1	12	5%	5%	4%
Počet stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení apod. jako dotčeného orgánu podle stavebního zákona - § 6 odst. 1 písm. e) a f)	18	45%	46%	54%

Zdroj: Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

4.3.2 Činnost obecných stavebních úřadů

Nejčastější úkony stavebních úřadů

Co se týká nárůstu určitých typů výkonů prvoinstančních stavebních úřadů, tak krajské úřady uvádí, že lze u stavebních úřadů pozorovat využívání složitějších a náročnějších správních úkonů a postupů (např. spojování řízení, výkon státního dozoru podle stavebního zákona, apod.) a dále nárůst u vydaných procesních úkonů a rozhodnutí (výzvy a stanovení lhůt k doplnění podání, k splnění úkonu nebo povinnosti, přerušení řízení, apod.).

Většina krajských úřadů upozorňuje na skutečnost, že v souvislosti s agendou RÚIAN došlo k určitému zatížení stavebních úřadů na obcích III. typu a je možno konstatovat, že u těch, jejichž správní obvod je rozsáhlý, by výkon této agendy vyžadoval 1 až 2 zaměstnance navíc. Podobný nárůst je zaznamenán i u činností spojených s novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy stavební úřady na základě požadavků

¹ 87 863 závazných stanovisek

úřadů práce provádějí kontrolu, zda jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje příslušné standarty.

Velký problém spatřují krajské úřady v úhradě nákladů na neodkladné odstranění stavby a nutné zabezpečovací práce v případech, kdy stavební úřad musel zajistit provedení prací stavebním podnikatelem a vlastník se s tímto podnikatelem nedohodl na úhradě nákladů. Stavební úřady nechtěli realizovat tyto postupy podle stavebního zákona a to z důvodu, že samospráva nebyla ochotna uvolnit finanční prostředky na tento výkon. K tomu se váže problematika exekucí - dle usnesení vlády č. 222 ze dne 11. dubna 2018. MMR vyčlenilo finanční prostředky v rámci dotačního titulu.²

Počty a základní charakter úkonů podle Stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), rozlišuje přibližně 50 různých druhů úkonů (vydávaných rozhodnutí), které obecné stavební úřady provádí. Pro jednoduchost uvádíme 6 nejčastějších nebo nejsložitějších z nich včetně jejich stručné definice a četnosti v součtu za celé kraje.

Všech 696 obecných stavebních úřadů vydalo v roce 2018 přes 255 000 různých druhů rozhodnutí, oznámení a dalších úkonů podle zákona 183/2006 Sb., a vykonalo dalších více než 24 400 rozhodnutí podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), a dalších 127 500 zápisů do systému územní identifikace podle zákona o základních registrech (111/2009 Sb.).

Vedle zmíněných činností ještě obecné stavební úřady poskytují informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím (106/1999 Sb.) a vydávají usnesení o souladu s obecnými požadavky na výstavbu podle stavebního zákona (183/2006 Sb.). Tyto úkony jsou však v porovnání s výše zmíněnými postupy pouze marginální.

Definice nejčastějších úkonů stavebních úřadů

Územní rozhodnutí

Výsledek územního řízení, ve kterém stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanovuje podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další (projektovou) přípravu a realizaci. Rozhoduje o námitkách účastníků a připomínkách veřejnosti.

Územní souhlas

Může nahradit územní rozhodnutí v případech, kdy se podstatně nemění území, není dopad na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (EIA).

Společné rozhodnutí

Společné územní a stavební řízení, ve kterém stavební úřad, jsou-li podmínky v území jednoznačné, stanoví podmínky pro umístění stavby (stavební povolení) a změnu využití území. Ve společném řízení stavební úřad posuzuje, zda je možné navrhovanou stavbu i s jejími vlivy na okolí umístit do daného území a zda stavbu lze podle předložených podkladů provést.

Souhlas s ohlášením

Na základě ohlášení stavby stavebníkem vydá stavební úřad souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Tento souhlas následně opravňuje k provedení stavby. V některých případech navíc nově není ohlášení vyžadováno.

² Dotační program MMR Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů. Prostřednictvím dotace jsou poskytovány finanční prostředky na zajištění výkonů rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu. Realizace programu je od 2019 až do roku 2021. Příjemcem dotace je kraj a je zároveň následným poskytovatelem pro obce. Dotaci lze získat na výkony exekucí pravomocných a vykonatelných rozhodnutí podle stavebního zákona, ke kterým byl vydán vykonatelný exekuční příkaz podle správního řádu, na stavby, zařízení a terénní úpravy, které svým závadným stavem ohrožují život a zdraví osob a zvířat.

Stavební povolení

Úkon, ve kterém stavební úřad přezkoumává žádost a připojené podklady z hlediska, zda stavbu lze podle nich provést a zda jsou splněny další zákonné požadavky. Stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání, a pokud je to třeba, stanoví pro užívání podmínky. Stavební úřad ve stavebním řízení projednává žádost o vydání stavebního povolení s účastníky řízení a dotčenými orgány.

Kolaudační souhlas

Kolaudační souhlas je vyžadován u staveb, u kterých to stavební úřad ve stavebním povolení stanovil. Dále je vyžadován u staveb, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit – například nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále stavba, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou.

Tabulka 10 - Počet úkonů obecných stavebních úřadů podle druhu právního předpisu, r. 2018

Působnost úřadu	Zákon č. 183/2006 Sb. 6 nejčastějších úkonů	%	Zákon č. 183/2006 Sb. Všechny úkony	%	Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád	%	Zákon č. 111/2009 Sb. Záznam do ISÚI	%
Obec I. typu (227)	22412	15 %	41125	16 %	2687	11 %	22752	18 %
Obec II. typu (183)	25525	17 %	45889	18 %	3850	16 %	22383	18 %
Obec III. typu (203)	82133	55 %	139180	55 %	13107	54 %	73502	58 %
Magistrát územně členěného statut. města (Praha, Plzeň, Ostrava)	630	0,42%	817	0,32%	169	0,69%	1096	0,86%
Úřad městského obvodu (30)	4545	3 %	7082	3 %	453	2 %	1342	1 %
Úřad městské části (50)	13741	9 %	21187	8 %	4163	17 %	6413	5 %
Celkový počet úkonů	148986		255280		24429		127488	

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Počty úkonů podle typu obce

Prvoinstanční obecné stavební úřady lze rozdělit na 5 podkategorií podle působnosti úřadu. **V počtu úkonů dominují jednoznačně obce III. typu, které vykonávají přibližně 55 % všech činností.** Následují obce II. typu s přibližně 18 % a obce I. typu s 16 %. Na úřady městských částí a obvodů statutárních měst připadá přibližně 11 % úkonů a na magistráty připadá nejmenší podíl úkonů.

Pokud by došlo ke stažení agendy stavebních úřadů pouze na obce III. typu, mohlo by to znamenat velké problémy ve funkčnosti systému, neboť by došlo k zahlcení těchto úřadů koncentrovanou agendou, což by mohlo ochromit systém činnosti těchto úřadů.

Tabulka 11 - Počet úkonů obecných stavebních úřadů na počet úředních osob podle typu obce, r. 2018

Správní obvod	Celkem úkonů	Celkem úředních osob (oprávněné + ostatní)	Podíl úkonů na os.
Obec I. typu (227)	88976	491	181
Obec II. typu (183)	97647	601	163
Obec III. typu (203)	307922	1759	175
Magistrát územně členěného statutárního města (Praha, Plzeň, Ostrava)	2712	25	109
Úřad městského obvodu/části (30)	58926	629	94
Celkový počet úkonů	467207		

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Časová náročnost úkonů

Jelikož údaje sbírané v rámci povinnosti definované usnesením vlády č. 774/2011 neobsahují informace o časové náročnosti úkonů, zadalo Ministerstvo vnitra při zpracování analýzy možných úprav systému financování přenesené působnosti³ požadavek na zjištění těchto údajů na vzorku obcí. Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě má rozhodovací činnost. Odhad časových náročností byl získán jako mediánová hodnota odhadovaných časových náročností stavebními úřady v rámci dotazníkového šetření. Jedná se o očekávaný průměrný čas potřebný k danému úkonu. Dotazníkové šetření⁴ přineslo následující zjištění:

Tabulka 12 - Podíl jednotlivých úkonů na agendě obecních stavebních úřadů

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání územního rozhodnutí - § 92	31,5	9,9%	10,1%	10,6%
Vydání rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí - § 94	31,5	0,9%	0,9%	0,5%
Vydání společného rozhodnutí - § 94a	54,0	10,4%	10,6%	12,9%
Vydání územního souhlasu - § 96 odst. 4 (samostatného)	13,0	3,4%	3,6%	8,1%
Vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 96a	19,3	4,7%	11,7%	3,9%
Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	15,3	9,6%	3,1%	3,7%
Vydání stavebního povolení - § 115	29,5	9,1%	8,3%	8,0%
Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	23,0	2,9%	2,6%	2,5%
Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	16,5	7,0%	6,2%	7,1%
Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	35,0	2,9%	2,9%	3,0%
Výzva o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního - 121 odst. 2	1,5	0,2%	0,3%	0,2%
Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	5,5	0,3%	0,2%	0,2%
Vložení identifikačních údajů do systému územní identifikace (ISÚI)	1,3	1,2%	2,0%	1,7%

Zdroj: Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

Vytíženost stavebních úřadů

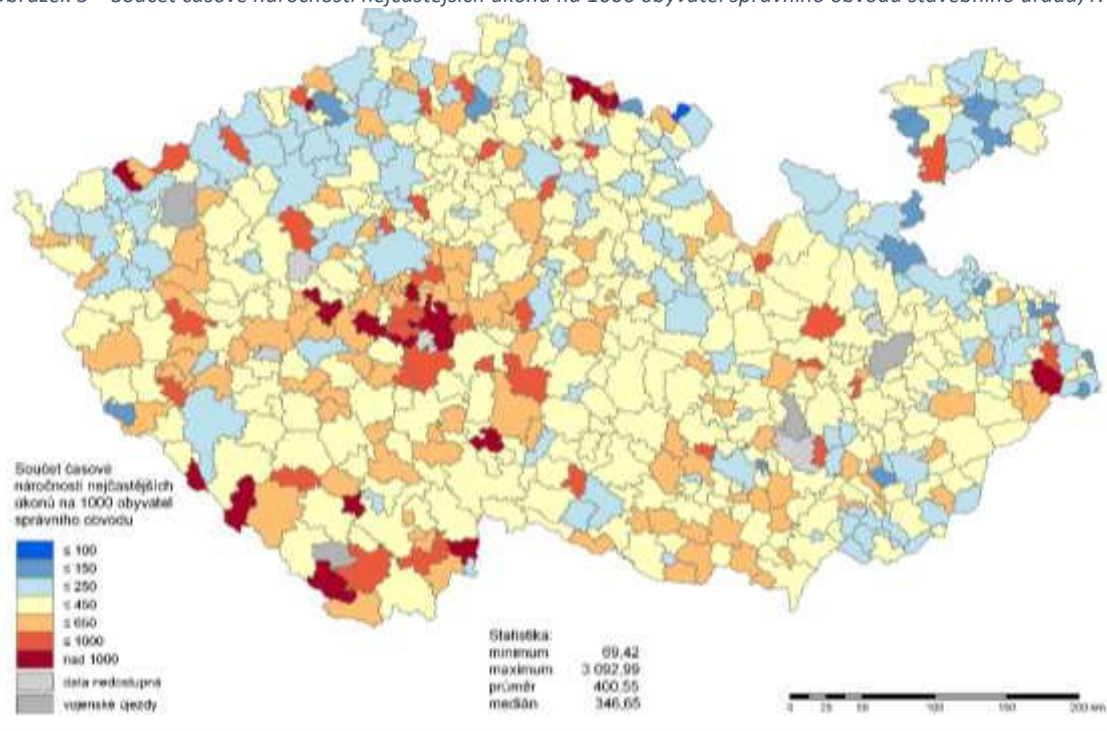
Níže zobrazená mapa vyjadřuje vážený počet úkonů⁵ vztažených k počtu obyvatel. Je v něm zohledněna časová náročnost nejčastějších úkonů tak, jak jsou definovány výše. Oblasti s tmavě modrou barvou zobrazují místa, kde je velmi nízká celková časová náročnost úkonů – jde tedy o regiony s obecně velmi nízkou stavební činností v poměru k počtu obyvatel (hustě osídlená místa mají logicky nižší počty). Naopak místa sytě červená ukazují násobně vyšší stavební činnost.

³ Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

⁴ Dotazníkového šetření se účastnilo 52 obcí III. typu (25 % z celkového počtu 205 obcí III. typu)

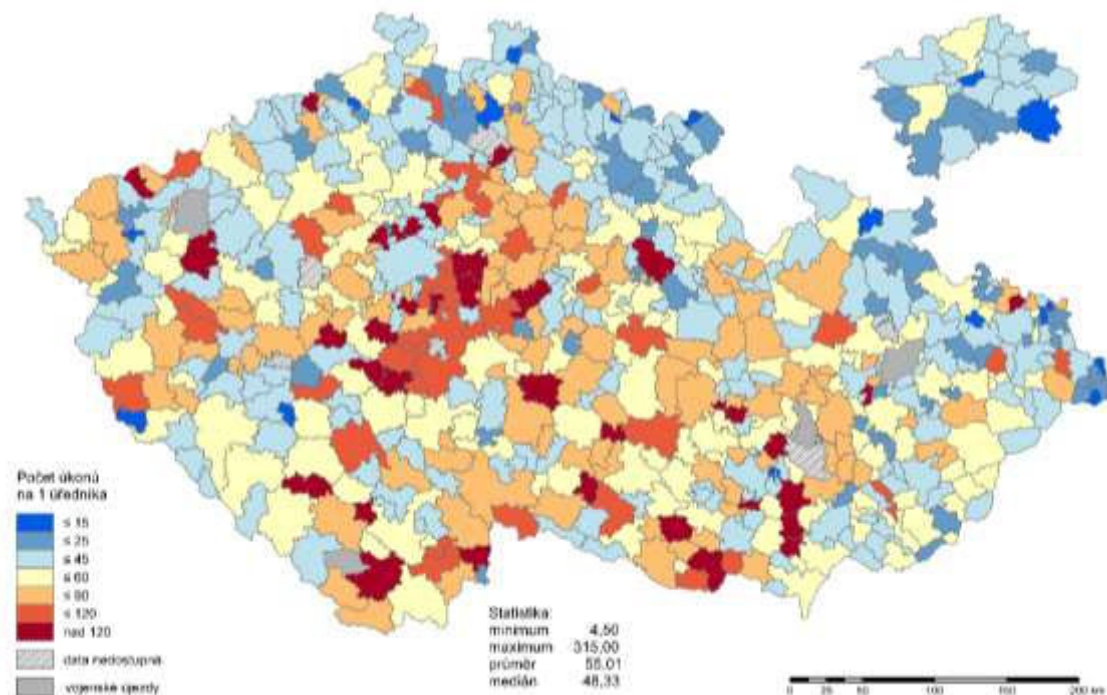
⁵ 6 nejčastějších stavebních úkonů v roce 2018: územní rozhodnutí, územní souhlas, společné rozhodnutí, souhlas s ohlášením, stavební povolení, kolaudační souhlas.

Obrázek 5 – Součet časové náročnosti nejčastějších úkonů na 1000 obyvatel správního obvodu stavebního úřadu, r. 2018



Zdroj: Ministerstvo vnitra

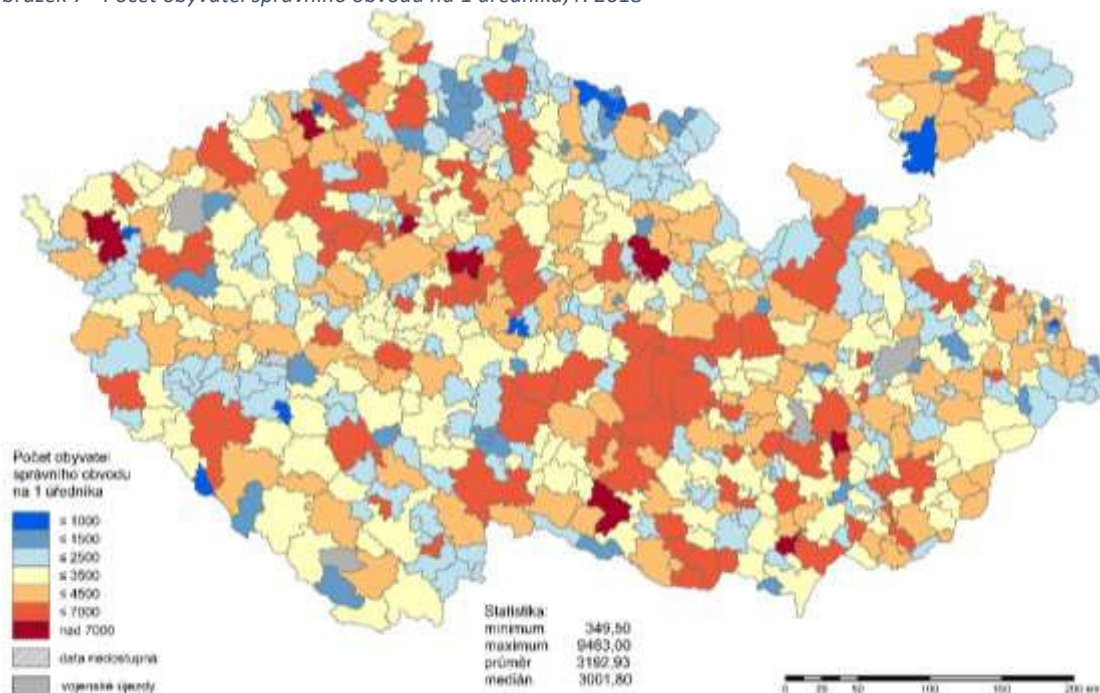
Obrázek 6 - Počet úkonů na 1 úředníka, r. 2018



Zdroj: Ministerstvo vnitra

Tato mapa vztahuje počet úkonů k počtu zaměstnanců stavebního úřadu daného správního obvodu. Výsledný poměr na jednoho úředníka ukazuje, kolik úkonů ročně průměrně vykonal. Tmavě červená místa tak značí stavební úřady, kde jsou jejich úředníci přetížení (je jich nedostatek pro včasný výkon). Pro ilustraci jde o násobně více úkonů, než je republikový průměr. Rychlost stavebního řízení bude v takových správních obvodech zákonitě nižší, než v těch s menším vytížením.

Obrázek 7 - Počet obyvatel správního obvodu na 1 úředníka, r. 2018



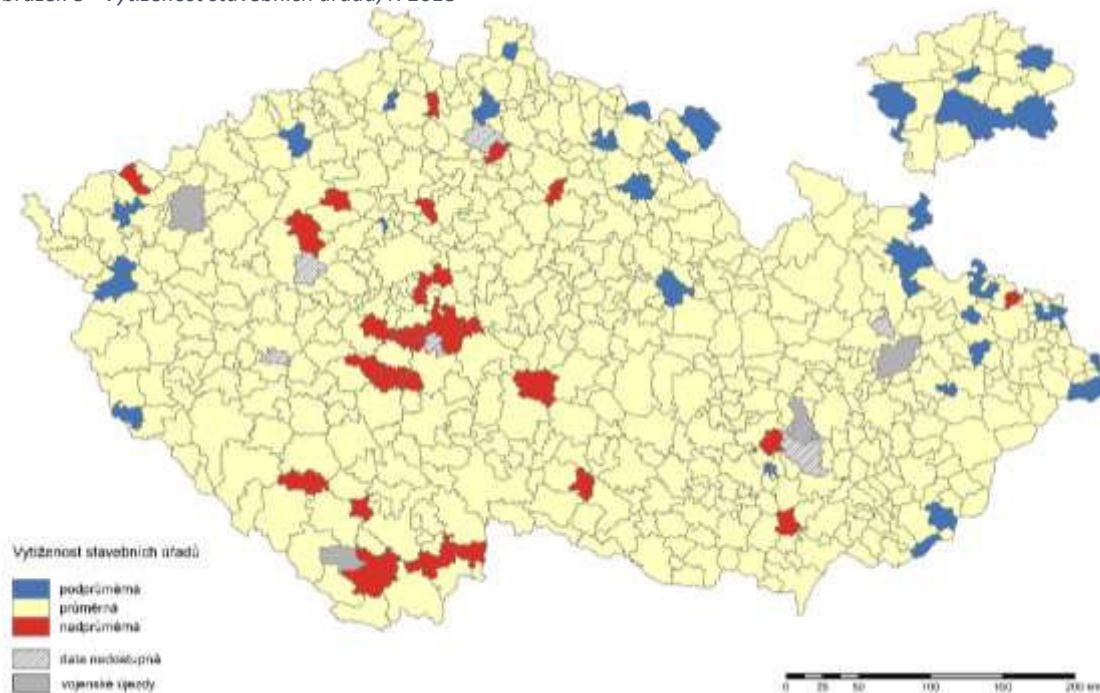
Zdroj: Ministerstvo vnitra

Ve spojitosti s předchozí mapou, tato vyjadřuje počet obyvatel na 1 úředníka. V ideálním případě by tento poměr měl být na celém území podobný. Existují však značné rozdíly. Tmavě modrá místa ukazují oblasti, kde připadá 1000 obyvatel na úředníka. Na druhé straně jsou správní obvody, kde na 1 úředníka připadá 7000 a více obyvatel. V tomto případě ale nemusí jít o oblasti s vysokou stavební činností.

Z prvních dvou map bylo možné vypočítat syntetický index vytíženosti stavebních úřadů. Jeho smyslem je nalezení matematických extrémů, úřadů s nejnižší nebo naopak nejvyšší vytížeností. Projevily se tak oblasti:

1. nízký počet úkonů na počet obyvatel a nízký počet úkonů na 1 úředníka (35x ORP + 7x Hl. m. Praha),
2. vysoký počet úkonů na počet obyvatel, a zároveň vysoký počet úkonů na 1 úředníka (27x ORP).

Obrázek 8 - Vytíženost stavebních úřadů, r. 2018



Zdroj: Ministerstvo vnitra

Zdroj:

4.3.3 Činnost speciálních stavebních úřadů – dopravních

Přehled šesti nejčastějších úkonů:

- Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106
- Počet vydaných stavebních povolení - § 115
- Počet vydaných povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3
- Počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122 a kolaudačních rozhodnutí
- Počet vydaných rozhodnutí o předčasném užívání stavby - § 123
- Počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4

Tabulka 13 - Počet úkonů stavebních úřadů dopravních podle druhu právního předpisu, r. 2018

Působnost úřadu	Zákon č. 183/2006 Sb.		Zákon č. 183/2006 Sb.		Zákon č. 500/2004 Sb.		Zákon č. 111/2009 Sb.	
	6 nejčastějších úkonů	%	Všechny úkony	%	Správní řád	%	Záznam do ISÚI	%
Obec III. typu (202)	13160	76 %	13764	75 %	880	63 %	38	7 %
Magistrát územně členěného statut. Města (Brno, Plzeň, Ostrava)	251	1 %	256	1 %	22	2 %	0	0 %
Úřad městského obvodu (30)	476	3 %	494	3 %	44	3 %	16	3 %
Úřad městské části (46)	1191	7 %	1287	7 %	254	18 %	54	10 %
Krajský úřad (14)	997	6 %	1096	6 %	78	6 %	35	6 %
Ministerstvo (3)	1158	7 %	1498	8 %	114	8 %	411	74 %
Celkový počet úkonů	17233		18395		1392		554	

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Tabulka 14 - Podíl jednotlivých úkonů na agendě speciálních stavebních úřadů - dopravních, r. 2016

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106	30	10,50%	7,60%	6,90%
Počet vydaných stavebních povolení - § 115	33	30,30%	30,80%	34,00%
Počet vydaných povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	25	7,30%	9,60%	8,50%
Počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122 a kolaudačních rozhodnutí	20	21,30%	22,50%	21,40%
Počet vydaných rozhodnutí o předčasném užívání stavby - § 123	16	2,50%	1,80%	1,70%
Počet vydaných rozhodnutí o zkušebním provozu stavby - § 124	16	0,10%	0,20%	0,10%
Počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4	14,5	7,60%	7,00%	7,00%
Počet vydaných rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	20	0,00%	0,00%	0,10%
Počet vydaných usnesení o postoupení podání pro nepříslušnost - § 12	2,3	0,10%	0,20%	0,10%
Počet vydaných usnesení o zastavení řízení o žádosti - § 66 odst. 1	6	0,30%	0,40%	0,30%

Zdroj: Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

4.3.4 Činnost speciálních stavebních úřadů – vodoprávních

Vodoprávní úřady rozhodují 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:

Mezi 5 nejčastějších úkonů podle zákona č. 183/2006 Sb. patří:

- Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106,
- počet vydaných stavebních povolení - § 115,
- počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122 a kolaudačních rozhodnutí,
- počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4,
- počet vydaných rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3.

Tabulka 15 - Počet úkonů stavebních úřadů vodoprávních podle druhu právního předpisu, r. 2018

Působnost úřadu	Zákon č. 183/2006 Sb.		Zákon č. 183/2006 Sb.		Zákon č. 500/2004 Sb.		Zákon č. 111/2009 Sb.		Zákon č. 254/2001 Sb.		Zákon č. 274/2001 Sb.	
	5 nejčastějších úkonů	%	Všechny úkony	%	Správní řád	%	Záznam do ISÚI	%	Vodní zákon	%	Zákon o vodovodech a kanalizacích	%
Obec III. typu (202)	30634	93 %	32693	93 %	2801	87 %	660	94 %	28557	93 %	1081	51 %
Magistrát územně členěného statut. města (Ostrava, Plzeň, Brno)	1023	3 %	1161	3 %	168	5 %	0	0 %	844	3 %	31	1 %
Úřad městského obvod/části (57)	1271	4 %	1175	3 %	127	4 %	41	6 %	617	2 %	12	1 %
Krajský úřad (14)	173	1 %	227	1 %	135	4 %	2	0 %	823	3 %	978	47 %
Celkový počet úkonů	33 101		35256		3231		703		30841		2102	

Zdroj: Ústav územního rozvoje

Níže je podíl jednotlivých úkonů na agendě vodoprávního úřadu včetně vyjádření mediánové časové náročnosti.

Tabulka 16 - Podíl jednotlivých úkonů na agendě speciálních stavebních úřadů - vodoprávních, r. 2016

Činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106	6,8	1,10%	1,10%	1,20%
Počet vydaných stavebních povolení - § 115	37,5	42,60%	42,60%	44,00%
Počet vydaných povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	8	0,80%	0,90%	0,70%
Počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122 a kolaudačních rozhodnutí	19,5	14,70%	15,10%	15,20%
Počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4	6,5	2,00%	1,80%	1,50%
Počet vydaných rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	41,3	0,60%	0,60%	0,70%
Počet vydaných rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	41,3	3,60%	3,10%	2,40%
Počet vydaných usnesení o postoupení podání pro nepřislušnost - § 12	1,5	0,00%	0,00%	0,00%

Počet vydaných usnesení o zastavení řízení o žádosti - § 66 odst. 1	4,5	0,40%	0,50%	0,50%
Počet vydaných usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	4	0,10%	0,10%	0,10%
Počet vydaných rozhodnutí dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	11,5	25,20%	25,50%	25,00%
Počet vydaných rozhodnutí dle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	12	1,30%	1,10%	1,10%

Zdroj: Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

4.4 Kvalita výkonu prováděná obcemi

MV pravidelně od roku 2004 (kontrolní období 2002–2003) zpracovává ve dvouletých intervalech, na základě podkladů zaslaných příslušnými orgány veřejné správy, analytický hodnotící materiál pro informování vlády o kvalitě výkonu působnosti ÚSC.⁶ Výkon agendy stavebních úřadů je jedním ze sledovaných témat.

Kontrola ze strany ČÚZK

Z kontrol ČÚZK vyplývá, že mezi nejčastější zjištění KÚ na obecních stavebních úřadech patří:

- nevyřizování reklamací a nedostatečná pozornost věnovaná kontrolám dat (rozpor s § 4 odst. 4 zákona o základních registrech),
- nedodržení lhůty pro zápis referenčního údaje (rozpor s § 4 odst. 3 zákona o základních registrech),
- neúplné zápisy technickoekonomických atributů stavebních objektů (§ 34 zákona o základních registrech).

Dle zjištění obecné stavební úřady provádí zápisy údajů do RÚIAN zpravidla bez větších problémů. Na obcích bez stavebního úřadu (obce I. typu) bylo zjištěno nižší povědomí o povinnosti editovat údaje v RÚIAN a řada obcí I. typu neměla zřízen přístup do ISÚI. Tento kontrolní závěr byl ověřen prostřednictvím údajů vedených v Registru práv a povinností. K 24. 2. 2017 oznámilo působnost v agendě A123 (Územní identifikace) a činnostní roli CR2573 pouze 49,1 % obcí. Oznámení působnosti ve zmíněné agendě a činnosti roli je přitom jednou z podmínek přístupu do ISÚI.

Zjištění ze strany krajských úřadů a ústředních správních úřadů

Podle současné právní úpravy nemají KÚ ani MMR možnost účinně (přímo či nepřímo) ovlivnit začlenění agendy územního plánování ani počet pracovních úvazků určených pro výkon územně plánovací činnosti tak, aby odpovídaly výši poskytovaných finančních prostředků pro přenesený výkon státní správy na tomto úseku.

Též nelze kontrolovat, zda je finanční příspěvek na přenesený výkon státní správy pro územně plánovací činnost využíván v plné výši pro potřeby všech obcí ve správním obvodu ORP. V oblasti personálního obsazení oproti výsledkům Analýzy 2011 nedošlo k velkým změnám. Stále přetrvává stav, kdy u obcí I. typu existují stavební úřady, které jsou personálně obsazeny pouze jedním pracovníkem.

Krajské úřady uvádějí, že dochází k poklesu úředních osob, ať již z důvodu organizačních změn uvnitř úřadu nebo odchodu do důchodu či dlouhodobě neobsazených míst, kdy není jednoduché získat nového pracovníka s odpovídající kvalifikací. Nedostatek úředníků má tak negativní vliv na zajišťování

⁶ Celá hodnotící zpráva za roky 2014-2016 je dostupná na stránkách Ministerstva vnitra: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/hodnotici-zprava-za-leta-2014-2016.aspx>

agendy. Zejména na stavebních úřadech obcí I. typu dochází ke kumulaci agend (životní prostředí, doprava, činnosti pro samosprávu, atd.), které zastává jedna osoba.

Nárůst je zaznamenán i u činností spojených s novelou zákona o pomoci v hmotné nouzi, kdy stavební úřady na základě požadavků úřadů práce provádějí kontrolu, zda jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci splňuje příslušné technické požadavky. V souvislosti s uvedeným je třeba upozornit na skutečnost, že pokud by takovéto agendy dále narůstaly, je nezbytné, aby stavební úřady byly personálně posíleny.

Dle Zlínského kraje se jako systémový nedostatek jeví snižující se počet odborně vzdělaných pracovníků a z toho vyplývající nedodržování formálních i procesních náležitostí stanovených stavebním zákonem a správním řádem a porušování základních principů správního řízení. Obecně je možno konstatovat, že důsledná aplikace správního řádu je u celé řady (zejména menších) obcí stále velkým problémem. Na úseku územního plánování a stavebního řádu se opětovně upozorňuje na nutnost klást důraz na požadované vzdělání při výběrových řízeních na pracovní pozice. Ve vztahu k MMR proto KÚ ZL požadujeme omezení udělování výjimek z kvalifikačních předpokladů z důvodu snižování odborné vzdělanosti a dovedností pracovníků ÚÚP.

Tuto pozici podporuje vyjádření Kraje Vysočina: Při výkonu státní správy na úseku stavebního zákona mohou činit problémy téměř permanentní změny právního prostředí, způsobené častými novelami jak samotného stavebního zákona, tak i jiných zákonů věcně souvisejících. Potenciálním problémem může být stav, kdy některé stavební úřady a úřady územního plánování jsou obsazeny jedním odborným pracovníkem, bez možnosti případné zastupitelnosti.

Ve stejném smyslu se vyjádřil i Olomoucký kraj: Na úseku stavebního řádu je přetrvávajícím problémem nedostatečné personální obsazení stavebních úřadů. Právní úprava týkající se stavebního řádu je stále složitější, nový stavební zákon včetně přijatých novel a správní řád v této věci nepřinesly žádné zlepšení. Jiné právní předpisy stanoví obecným stavebním úřadům další povinnost, aniž by přitom navrhly jejich personální posílení (zvýšení příspěvku na výkon přenesené působnosti). Je také nutné nastavit nový systém obecných stavebních úřadů a tím eliminovat existenci malých úřadů obsazených většinou jen jedním pracovníkem.

Poskytování metodické pomoci od ústředních správních úřadů

Jen výjimečně lze hodnotit na dobré úrovni metodickou a odbornou pomoc ministerstev a jiných ÚSÚ a je nutné, aby tato povinnost byla vtělena buď do UV, nebo kompetenčního zákona, tak jako má tuto povinnost přímo ze zákona o krajích KÚ.

Z hlediska výkonu přenesené působnosti na úseku územního rozhodování a stavebního řádu podle stavebního zákona a na úseku vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění je nutno poukázat na nedostatečnou metodickou činnost MMR. Metodická činnost neodpovídá požadavkům praxe. Stanoviska na úseku územního rozhodování a stavebního řádu zveřejněná na webových stránkách MMR mnohdy neřeší reálné a aktuální potřeby stavebních úřadů, nereaguje pružně na novely zákonů, které mají zásadní dopad do činnosti stavebních a KÚ (např. metodika k aplikaci zákona č. 39/2015 Sb. účinného od 1. 4. 2015 byla zveřejněna až v listopadu 2016).

4.5 Dotčené orgány státní správy

Dotčené orgány dle stavebního zákona vydávají stanoviska, závazná stanoviska, koordinovaná stanoviska, v nichž se vyjadřují k předmětné záležitosti. Podle správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

Dotčené orgány státní správy:

- ochrana životního prostředí
- ochrana přírody a krajiny
- ochrana vod
- ochrana ovzduší
- ochrana zemědělského půdního fondu
- ochrana lesa
- ochrana ložisek nerostných surovin
- odpadové hospodářství
- ochrana veřejného zdraví
- veterinární správa
- památková péče
- doprava na pozemních komunikacích
- doprava drážní
- doprava letecká
- doprava vodní
- energetika
- využívání jaderné energie a ionizujícího záření
- obrana státu
- civilní ochrana
- požární ochrana
- pozemkové úpravy
- elektronické komunikace
- bezpečnost státu
- další oblasti (integrovaná prevence, prevence závažných havárií atd.)⁷

4.6 Mediánový úřad na úrovni ORP a kraje

V rámci Analýzy financování přeneseného výkonu státní správy⁸ byla vyhodnocena mediánová struktura úřadu ORP⁹. U něho bylo zjištěno, že na výkon přenesené působnosti připadá přibližně 60 % zaměstnanců celého úřadu, kterých je u mediánového úřadu 109. Analýza se proto věnovala optimálnímu podílu jednotlivých úvazků v přenesené působnosti. Rovněž je pro představu uveden odpovídající počet úvazků. Při vyjmutí agendy stavební, územního plánování a dotčených orgánů státní správy by se jednalo až o 33,21 % všech úvazků vykonávajících přenesenou působnost, což v mediánovém úřadu představuje 21,80 úvazků. **To odpovídá 20 % celého úřadu ORP.**

4.6.1 Dotčené orgány státní správy na úrovni ORP

Výše bylo vypočteno, že kompletní stavební agenda se dotýká 33,21 % všech úvazků přenesené působnosti vykonávané na úrovni ORP. Z toho připadá na SÚ(ORP) + ÚÚP + SSÚ-D + SSÚ-V dohromady 17,21 % (v tabulce níže označeno žlutou barvou). Zbýlé agendy na úrovni ORP, které se nějakým způsobem vyjadřují ke stavebnímu řízení, tak činí (33,21 - 17,21) 16 % (označeno oranžovou barvou).

⁷ Ústav územního rozvoje - ÚÚR, <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2588>

⁸ Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy, EEIP, 2018

⁹ Mediánový úřad ORP má 10 – 12 tis. obyvatel a vykonává státní správu pro 19 – 26 tis. obyvatel ve správním obvodu. Počet úvazků byl zpřesněn na základě analýzy organizačních struktur čtyř ORP (Čáslav, Jaroměř, Nový Bor, Třeboň).

Protože nemusí jít o kompletní agendu, ale v rámci dočteného orgánu se vyjadřuje jen část, počítáme ne s hodnotou 16 %, ale jen 13 %.

A pakliže víme, že prvoinstančně vykonává SÚ(ORP) + ÚÚP + SSÚ-D + SSÚ-V v součtu 5189 zaměstnanců, potom **na zbylých 13 % dotčených orgánů připadá 3920 zaměstnanců na ORP.**

Tabulka 17 - Mediánový úřad na úrovni ORP 2019 (jen přenesená působnost)

Agenda přenesené působnosti (ORP)	Podíl úvazků v % na výkon PP	Počet úvazků PP pro mediánové ORP
Občanské průkazy	3,35	2,20
Řidičské průkazy	3,35	2,20
Cestovní doklady	3,05	2,00
Matriční agenda	3,05	2,00
Evidence obyvatel	2,51	1,65
Czech POINT, vidimace a legalizace	1,52	1,00
Registr silničních vozidel	6,09	4,00
Silniční správní úřad a dopravní úřad	3,05	2,00
Zkušební komisaři	1,98	1,30
Přestupková agenda	9,90	6,50
Územní plánování	3,20	2,10
Obecný stavební úřad	9,14	6,00
Speciální stavební úřad - dopravní stavby	1,52	1,00
Speciální stavební úřad - vodní díla	3,35	2,20
Památková péče	1,52	1,00
Živnostenský úřad	7,62	5,00
Sociální činnost	20,64	13,55
Vodoprávní činnost	3,05	2,00
Ochrana přírody a krajiny	1,90	1,25
Ochrana lesa a myslivost	1,52	1,00
Ochrana ovzduší	1,52	1,00
Odpadové hospodářství	1,90	1,25
Ochrana zemědělského půdního fondu	1,52	1,00
Ochrana zvířat	0,30	0,20
Státní správa rybářství	0,38	0,25
Ostatní	3,05	2,00
Celkem:	100,00	65,65
Stavební, územní a DOSS:	33,21	21,80

Zdroj: Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

4.6.2 Dotčené orgány státní správy na úrovni kraje

MV ČR analyzovalo ve spolupráci s kraji optimální podíl úvazků v přenesené působnosti pro krajské úřady. V tabulce níže je uveden počet úvazků pro mediánový kraj.¹⁰ Při vyjmutí agendy stavební, územního plánování a dotčených orgánů státní správy by se jednalo o 40,8 % úvazků vykonávajících přenesenou působnost, což v mediánovém úřadu představuje 55,40 úvazků. Doplněním o úvazky obslužných a manažerských pozic (9 % + 3 %) se dostáváme na hodnotu 62 úvazků (což činí **14 % celého krajského úřadu**).

Za předpokladu, že podíl připadající na územní plánování a stavební řád je 14,10 %, potom na zbylé agendy dotčených orgánů zbývá (40,80 – 14,10) 26,7 %. Tedy obdobně jako u obcí ORP můžeme dopočítat, že **celkový počet zaměstnanců na dočtených orgánech krajů je 1098**.

Na strategické poradě s představiteli krajů ze dne 1. 10. 2019 zaznělo, že obdobně jako ORP, i kraje by nabídly svým zaměstnancům možnost setrvání na krajském úřadě na jiné pozici.

Tabulka 18 - Mediánový úřad na úrovni kraje 2019 (jen přenesená působnost)

Agenda (kraje)	Podíl úvazků v přenesené působnosti v %	Počet úvazků v přenesené působnosti pro mediánový kraj	Podíl úvazků při vyjmutí agendy v %	Počet úvazků při vyjmutí
Odbor školství, mládeže a sportu	15,50%	21,05	0,00%	0,00
Odbor ekonomický	3,00%	4,08	0,00%	0,00
Odbor územního plánování a stavebního řádu	14,10%	19,15	14,10%	19,15
Odbor životního prostředí a zemědělství	30,75%	41,75	15,37%	20,88
Odbor kultury a památkové péče	2,65%	3,60	1,33%	1,80
Odbor dopravy a silničního hospodářství	19,63%	26,65	9,81%	13,33
Odbor strategického rozvoje kraje	0,18%	0,25	0,18%	0,25
Odbor právní a krajský živnostenský úřad	10,05%	13,65	0,00%	0,00
Odbor sociálních věcí	1,10%	1,50	0,00%	0,00
Odbor zdravotnictví	3,02%	4,10	0,00%	0,00
Celkem:	100%	135,78	40,80%	55,40

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Při výpočtu mediánové kraje bylo zohledněno, že na odborech životního prostředí a zemědělství, odboru kultury a památkové péče a odboru dopravy a silničního hospodářství tvoří DOSS zhruba polovinu náplně odboru.

¹⁰ Mediánovým krajem je Zlínský kraj s celkovým počtem 456 zaměstnanců, což představuje střední hodnotu ve srovnání s ostatními kraji.

4.7 Stav IT na stavebních úřadech

Na stavebních úřadech jsou využívány specializované programy nejčastěji program VITA, který využívá 36 % krajských úřadů, 96 % ORP, 82 % POÚ a 72 % obcí se základní působností.¹¹ Dále úřady využívají přístup do katastru nemovitostí, přístup k právním předpisům (ASPI – Automatizovaný systém právních informací) a částečný přístup k technickým normám. Obce více využívají častěji nahlížení norem, které je bezplatné.¹²

„Úroveň technického a programového vybavení závisí obvykle na finančních možnostech stavebního úřadu. Zejména na prvoinstančních stavebních úřadech lze z dotazníkových šetření konstatovat, že přetrvává nedostatečné programové i technické vybavení, a dále také problematické připojení k internetu.“¹³

Tabulka 19 – Počet stavebních úřadů s následujícím programovým vybavením, r. 2015 - 2017

SÚ celkem	2015	2016	2017
Specializovaný program pro SÚ	568	563	563
Právní předpisy v digitální formě	661	656	664
Technické normy v digitální formě	317	310	308
Bezplatný přístup k údajům v KN	678	674	682
Počet SÚ	698	697	696

Zdroj: Analýza 2015 – 2017 Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu

Z výše uvedeného lze konstatovat, že v současné době nejsou stavební úřady připraveny na jednotnou digitalizaci, kterou MMR předpokládá se zavedením nového stavebního zákona. Dalším důvodem je fakt, že v současné době není jednotné úložiště, protože úřady ukládají data na své lokální servery. Podrobněji k problematice digitalizace v kapitole Centrální informační systém.

4.8 Dostupnost stavebních úřadů v ČR v komparaci se zahraničím

Dostupnost stavebních úřadů v české republice znázorňuje níže uvedená mapa. Stavební úřady vytvářejí hustou síť po celém území ČR, což zajišťuje poměrně kvalitní dostupnost. Průměrná hodnota OID je 88,2 %, mediánová hodnota je 89 %. Tyto hodnoty odpovídají kombinaci dostupnosti přibližně 6 minut a vzdálenosti 6–7 kilometrů k příslušnému stavebnímu úřadu.

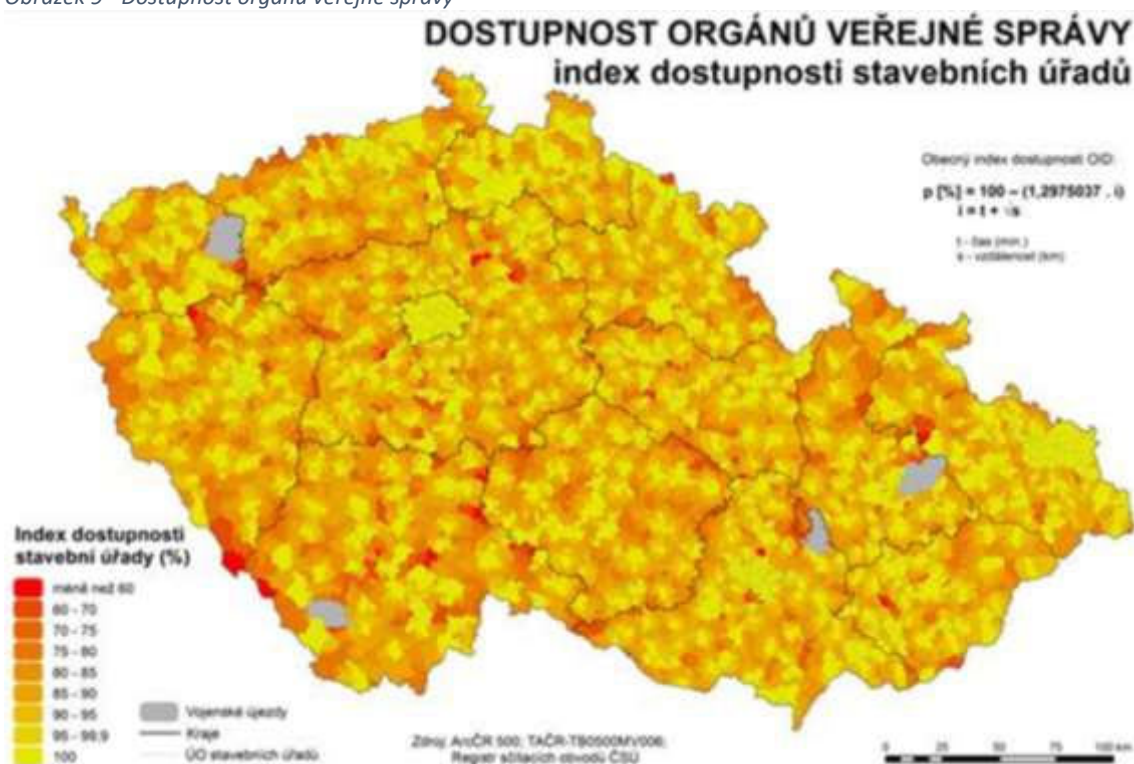
Nejhůře dostupné oblasti s indexem dostupnosti méně než 60 % se vyskytují rozptýleně po celém území ČR, kdy se tvoří shluky maximálně dvou až 3 obcí. Nevytváří se tak rozsáhlé nedostupné oblasti, ale spíše separované lokality. Nejhůře dostupných obcí je 24, přičemž všechny vykazují hodnoty indexu vyšší než 49 %. Všechny obce mají dostupnost do příslušného sídla stavebního úřadu nižší než 34 minut. Nejčastěji se tyto problematicky dostupné obce nacházejí v Jihočeském kraji.

¹¹ <https://www.vitasw.cz/>

¹² 2015 – 2017 Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu, str. 68

¹³ 2015 – 2017 Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu, str. 68

Obrázek 9 - Dostupnost orgánů veřejné správy



Zdroj: TAČR

Při srovnání s nejbližšími státy vychází pozice ČR na pomezí obou skupin. Jedna skupina zemí má systém, kdy stavební agenda je vykonávána všemi obcemi. Na straně druhé leží země, kde je výkonem pověřena pouze obec s vyšší správní rolí. K této skupině zemí by se ČR přiblížila v případě rekonstrukce (ať už dle návrhu MMR, či alternativní varianty MV).

Tabulka 20 - Struktura stavebních úřadů v okolních zemích

Země	Počet obyvatel	Rozloha v km ²	Počet stavebních úřadů					Hustota SÚ/km ²	Poznámka
			Úroveň obecní	Úroveň okresů	Úroveň krajská	Nejvyšší úřad	Celkem		
Polsko	38 433 600	312 679	-	379	16	1	396	1/789 km ²	1 hlavní SÚ 16 vojvodství (kraj) 379 powiat (okres) 2478 (gmina) obec SÚ na úrovni okresů a krajů
Maďarsko	9 712 887	93 036	-	197	20	-	217	1/429 km ²	Z původního počtu 394 SÚ (z toho 284 okresních stavebních středisek) se v roce 2013 po změně administrativního členění snížil počet SÚ na 217.
Česká republika	10 649 800	78 866	696	-	14	-	710	1/111 km ²	Agendu stavebního úřadu vykonává jen určitý podíl obcí, napříč jejich působností
Rakousko	8 754 413	83 879	2 103	-	-	-	2 103	1/39 km ²	Výkon agendy SÚ je vykonáván přímo na úrovni obce případně magistrátu. Stavebním úřadem druhé instance je místní rada (volený zástupce v rámci obce) volená občany.
Slovensko	5 441 899	49 036	2 891	-	8	-	2 899	1/17 km ²	Výkon agendy SÚ je vykonáván přímo na úrovni obce případně magistrátu.

Zdroj: Ministerstvo vnitra

5. Personální otázka

V současné době **obce a kraje zaměstnávají 6 859 odborníků vykonávajících stavební a územně plánovací agendu**. Dosavadní RIA počítá s optimistickým scénářem, kdy přejdou všichni zaměstnanci, což je jednak nereálné a v další řadě neuvažuje potřebné náklady spojené s jejich přesunem.

Vedle těchto zaměstnanců mají být integrováni i další zaměstnanci z tzv. dotčených orgánů, které dnes poskytují svá stanoviska. Ministerstvo vnitra jejich počet odhaduje na dalších **5018 odborníků v ostatních agendách přenesené působnosti**. Ty bude třeba převést pod stát, aby bylo i nadále zajištěno vydávání závazných stanovisek.

Aby struktura stavebních úřadů fungovala po administrativně-technické stránce, bude zapotřebí ještě obslužného personálu. Podle propočtů (k dispozici níže) půjde o dalších **1519 zaměstnanců na obslužných pozicích**. Zde se s přesunem z ÚSC nepočítá, neboť tito zaměstnanci vykonávají často i činnosti důležité pro chod úřadů obcí a krajů a bude tyto pozice nahradit.

Nové pozice vzniknou také tam, kde zaměstnanec vykonává např. 0,5 úvazku agendy v samostatné působnosti a 0,5 úvazku agendy dotčeného orgánu (přenesené působnosti). To platí jak pro ÚSC, tak pro zaměstnance mající přejít z ostatních resortů na Nejvyšší stavební úřad. Bude tak muset vzniknout řada nových míst, aby mohly být zajištěny činnosti na obou místech.

Spolu s Nejvyšším stavebním úřadem by **v úhrnu soustava Státní stavební správy dosahovala přibližně 13 600 zaměstnanců**.

5.1 Problematika převodu zaměstnanců obcí a krajů ke státu

Aby byla odpovědně vytvořena systemizace služebních a pracovních míst na nových úřadech, je třeba provést inventuru všech činností, které v současné době vykonávají stavební a jiné úřady na předmětném úseku, a které mají být zajišťovány nově vznikající stavební správou. Tyto činnosti je třeba rozdělit na ty, které bude vykonávat Nejvyšší stavební úřad, a na ty, které bude vykonávat krajský stavební úřad.

Dále je třeba tyto činnosti rozdělit v jednotlivých stavebních úřadech na jednotlivá místa. V této fázi je třeba sloučit na jednotlivá místa činnosti, které jsou na stávajících místech (v dosavadních úřadech) vykonávány na část fondu pracovní/služební doby (např. na místě jsou vykonávány stavební činnosti na 0,5 fondu služební/pracovní doby a zbývající část fondu služební/pracovní doby tvoří činnosti jiné, které do stavební správy nepřejdou) a vytvořit z nich místa s celým úvazkem. Takto vytvořená místa je třeba s ohledem na vykonávané činnosti vymezit jako pracovní nebo služební a v jednotlivých služebních úřadech je rozdělit v souladu s nařízením vlády č. 92/2015 Sb., o organizaci služebního úřadu, do organizačních útvarů. Sekce pro státní službu MV setrvává na stanovisku, že schválení systemizace musí předcházet převodu zaměstnanců.

Problematika obsazování míst v rámci delimitace z obcí na jednotlivé služební úřady stavební správy je složitou záležitostí zejména proto, že nejde o „klasickou“ delimitaci, při které se všemi dotčenými činnostmi přecházejí i zaměstnanci (na místech v novém úřadu budou vykonávat ty samé činnosti, jako na místech v původním úřadu) a těmto zaměstnancům jsou zachována stejná práva a povinnosti, jako u původního zaměstnavatele. Zásady delimitace narušuje např. nesterýlný počet míst představených/vedoucích zaměstnanců, výkon činností na částečný úvazek v původním úřadu a na plný úvazek v novém úřadu, apod.

Pokud jde o otázku úřednických zkoušek, návrh právní úpravy je koncipován s odkazem na přechodná ustanovení zákona o státní službě. To znamená, že všichni dosavadní zaměstnanci budou mít zvláštní

část úřednické zkoušky uznánu na základě fikce. Ti, kteří nedosahují čtyřleté praxe, budou muset vykonat obecnou část úřednické zkoušky, pokud ovšem nesložili obecnou část ZoZ, která je ze zákona rovnocenná obecné části úřednické zkoušky (§ 36 odst. 4 zákona o státní službě).

Je nutné vzít v potaz, že někteří zaměstnanci úřadů vykonávají část svého úvazku v samostatné a část v přenesené působnosti. Na základě dotazníkové šetření Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR¹⁴ vyplynulo, že většina tajemníků by nabídla svým zaměstnancům možnost setrvání na úřadě. Dalším důvodem je, že většina z nich nechce přejít do služebního poměru. Tato skupina lidí je odlišná od té, které by mělo být vyplaceno odstupné (to se týká odhadem 30 % zaměstnanců) a bez znalosti vnitřní organizace každého jednotlivého úřadu nelze odhadnout její velikost. V každém případě za každého zaměstnance, který zůstane na obci a nepřejde do nové struktury Státní stavební správy, bude muset být nalezena náhrada na trhu práce.

5.2 Zajištění chodu obcí

Ministerstvo vnitra zaznamenalo reakce Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů (STMOÚ), že s návrhem MMR na přesun zaměstnanců pod státní službu, v žádném případě nesouhlasí a jsou připraveni si odborníky ze stavebnictví ponechat a převést na jiné činnosti v rámci svého úřadu. Dle dotazníku STMOÚ z října 2019 je 99 % tajemníků proti odebrání stavební agendy z obcí. V rozporu s přesunem je také Svaz měst a obcí ČR a Asociace krajů ČR (za situace plošného přesunu kompetencí, si kraje velkou část svého personálu ponechají).

V situaci nízké míry nezaměstnanosti nelze očekávat, že stát dokáže rychle zajistit výpadek zaměstnanců a může tak dojít ke kolapsu stavební agendy. Rovněž je nutné vzít v potaz, že někteří zaměstnanci úřadů vykonávají část svého úvazku v samostatné a část v přenesené působnosti (např. památkář), tedy v současné době pozici vykonává jeden zaměstnanec, ale v případě vyjmutí agendy stavebních úřadů budou potřeba 2 zaměstnanci.

V souhrnu obce s rozšířenou působností přijdou přibližně až o 34 % objemu přenesených agend (20 % celého úřadu ORP), v závislosti na rozsahu integrace tzv. dotčených orgánů. U krajů se v souhrnu jedná až o 41 % objemu úřadu ve výkonu přenesené působnosti (14 % celého krajského úřadu).

5.3 Odstupné

548 milionů korun (jednorázový náklad) – tento dopad nebyl v RIA zpracován

Mezi náklady při změně sítě stavebních úřadů je třeba započítat také odstupné pro ty úředníky, kteří se rozhodnou nepřejít pod nově nastavenou strukturu pracovišť. **Bylo odhadnuto, že může jít až o 30 % z celkového počtu zaměstnanců¹⁵.** Na obcích tj. 3054 osob ($0,30 * (6279+3920)$). Na krajích tj. 174 ($0,30 * (580+1098)$).

Tabulka 21 – Výpočet odstupného při nepřechodu 30 % zaměstnanců

	Počet osob pro výpočet odstupného	Částka pro výpočet odstupného na jednu osobu	Náklady na odstupné
Obec	3054	151 164 Kč	461 654 856 Kč
Kraj	503	171 105 Kč	86 065 815 Kč

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Podle současné právní úpravy těmto zaměstnancům náleží odstupné. Odstupné podle zákona č. 262/2006 Sb. je stanoveno ve výši § 67 (1) d) **trojnásobku průměrného výděлку**, jestliže jeho

¹⁴ K otázkám se vyjádřilo cca 100 tajemníků

¹⁵ Vychází ze zkušenosti při delimitaci Úřadů práce při sociální reformě v roce 2011.

pracovní poměr u zaměstnavatele trval alespoň 2 roky. Podle zákona č. 312/2002 Sb. náleží úředníkovi, vedle odstupného podle zákoníku práce další odstupné, které je stanoveno ve výši § 13 (2) b) trojnásobku průměrného měsíčního výdělku u úředníka, který ke dni rozvázání pracovního poměru dovršil nejméně 15 let pracovního poměru.

Odstupné se spočítá podle pravidel v zákoníku práce jako průměrný hrubý výdělek za celé nejbližší předcházející kalendářní čtvrtletí, přičemž roli hraje hrubá mzda (plat), kterou zaměstnanec v tomto období obdržel (včetně případných bonusů, příplatků, apod.)¹⁶. Z odstupného se neodvádí pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, ale jen daň z příjmu (15 %).

Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o odstupné ve výši šesti platů. **Ve výsledku tak jde o částku dosahující 548 milionů Kč.**¹⁷ Odstupné by vyplácely obce a kraje, avšak tento náklad by

5.4 Obslužné pozice na úřadech

Součástí každého úřadu jsou vedle výkonných úředníků vykonávající správní činnosti, také nezbytný personál na zajištění obslužných a doprovodných činností. Při budování celé nové soustavy úřadů nelze očekávat, že by tyto činnosti nebyly potřeba, rovněž nelze očekávat, že by došlo k přesunu těchto lidí z obcí a krajů, kde mají uplatnění pro fungování úřadů.

1519 zaměstnanců na obslužných pozicích – tyto bude nutné nově najmout, jelikož původní zůstanou na obcích a krajích – tento dopad nebyl v RIA zpracován

748 milionů korun (každoroční náklad) – na platy zaměstnanců na obslužných pozicích – tento dopad nebyl v RIA zpracován

Mezi obslužný personál se řadí takové profese, které se přímo nepodílí na výkonu agend samosprávy nebo státní správy, avšak jsou třeba k jejich podpoře a zajištění chodu úřadu. Typicky se jedná o oddělení IT, sekretariáty, účetní a mzdové oddělení, právní oddělení, personalistika, podatelna. V průměru dosahuje **obslužný personál na úrovni ORP 12 % z celkového počtu zaměstnanců úřadu**. Z toho 9 p.b. připadá na obslužné pozice a 3 p.b. na manažerské funkce. Na úrovni ORP by stavební úřady musely být posíleny přibližně o 1224 zaměstnanců. Na úrovni krajů je podíl přibližně stejný a došlo by k nárůstu o 201 zaměstnanců. V případě Nejvyššího stavebního úřadu je podíl obslužných zaměstnanců odhadován až na 50 %, k hodnotě 188 zaměstnanců je proto odhadováno 94 obslužných pozic. Platové výdaje byly odhadnuty dle nejčastější platové třídy pro danou úroveň (pro ORP – 10. platová třída, pro krajský úřad 11. platová třída, pro NSÚ – 13. platová třída).

¹⁶ 20 % osobní ohodnocení na obcích, 25 % osobní ohodnocení na krajích

¹⁷ 24 700 Kč odpovídá 10. platové třídě, což nejčastější platové zařazení zaměstnanců na obcích. Na krajích tj. 11. platová třída, což odpovídá 26 840 Kč.

5.5 Problematika zařazení zaměstnanců ústřední státní správy do Nejvyššího stavebního úřadu

185 odborníků státu

V případě ústřední státní správy by se převod týkal 185 odborníků z ústředních orgánů. Data jsou založena na systemizaci ústředních správních úřadů (viz tabulka níže). I zde je třeba počítat s tím, že ne všichni přejdou pod Nejvyšší stavební úřad – bude tedy nutné obsadit pozice nově.

Tabulka 22 - Očekávaný počet převedených zaměstnanců z jednotlivých resortů a dalších orgánů.

Ministerstvo dopravy	33
Ministerstvo kultury	11
Ministerstvo životního prostředí	35
Ministerstvo zemědělství	21
Ministerstvo zdravotnictví	12
SÚJB	2
Český báňský úřad	2
Ministerstvo průmyslu a obchodu	13
Ministerstvo spravedlnosti	7
Ministerstvo pro místní rozvoj	49
Vedení úřadu (předseda a 2 mpř.)	3
- Odborné útvary	188
- Obslužné pozice (50 % k odborným) nově vzniklé pozice	94
- Celkem	282

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Pro srovnání je možné uvést počty zaměstnanců ČÚZK. Tento úřad měl v roce 2018 celkem 4957 zaměstnanců, přičemž podíl pracovníků na ústředí byl přibližně 3 %. To v případě Nejvyššího stavebního úřadu odpovídá více než 200 zaměstnanců v ústředí.

6. Prostory

RIA k návrhu zákona aktuálně počítá s optimistickým scénářem, kdy obce a kraje poskytnou státu své současné prostory. Toto očekávání je nerealistické, kapacita obcí a krajů nebude dána k dispozici, neboť by přinesla mimořádné problémy v oblasti IT, provozu, sdílení služeb (např. podatelna) či práci v jiném režimu (zákon o úřednících vs. služební zákon). V případě delimitace bude nutné zajistit prostory.

6.1 Nájemné

425 milionů korun (každoroční náklad) – Tento dopad nebyl v RIA zpracován.

Jak vyplynulo z dotazníkového šetření, obce a kraje nemohou zajistit dostatek prostoru pro nové stavební úřady. Současná situace se liší od roku 2002, kdy stát disponoval budovami okresních úřadů, které často po reformě na obce převedl. Téměř tři čtvrtiny všech tajemníků obcí s rozšířenou působností uvedly, že nejsou státu ochotni ponechat prostory městských úřadů k pronájmu. Ani v případě kladných vyjádření není jasné, zda by poskytnuté prostory byly pro potřeby nových úřadů dostačující. Tajemníci považují za zvláště problematické, ne-li nemožné, zajistit efektivní fungování dvou různých úřadů souběžně v jedné budově – ať už s ohledem na potřebu dvou podatel, různých IT systému či rozdílnou pracovní dobu.

Úřady obcí s rozšířenou působností sídlí ve státních budovách pouze v 6 případech (prostory nad 30 osob), a potenciální volný prostor v budovách jiných státních úřadů by se dal najít pouze v dalších 38 městech. Je tedy nutno počítat s tím, bude potřeba najít a pronajmout celkem až 180 000 m² administrativních prostor (čistě pro zaměstnance, bez spisoven, společných a klientských prostor). To může představovat zásadní problém - zejména v menších městech je nabídka dispozičně vhodných budov značně omezená.

Pro odhad finanční náročnosti zajištění pracovišť byly použity tržní ceny pronájmu administrativních prostor v jednotlivých krajských městech k říjnu 2019. Pro obce s rozšířenou působností pak bylo počítáno s cenou pronájmu ve výši 75 % ceny v krajských městech. Dále byla uvažována plocha 12 m² potřebná pro jednoho zaměstnance, což je minimum stanovené dle Normy ČSN 73 5305 Administrativní budovy.

Tabulka 23 - Průměrné měsíční nájemné administrativních prostor v krajských městech

Průměrná měsíční cena pronájmu m ² administrativních prostor v krajském městě v Kč ¹⁸	
Karlovarský	119
Liberecký	126
Vysočina	134
Pardubický	147
Královéhradecký	144
Plzeňský	164
Zlínský	163
Olomoucký	172
Jihočeský	129
Ústecký	131
Jihomoravský	250
Moravskoslezský	120
Středočeský	335

Zdroj: Ministerstvo vnitra

¹⁸Cena pronájmu je vypočítaná jako průměrná cena podle tržní nabídky nájmu administrativních prostor v říjnu 2019 pro každý kraj. V případě obcí je pak uvažován průměrný nájem ve výši 75 % průměrného nájmu v krajském městě.

Na úrovni obcí s rozšířenou působností stát bude muset hledat prostory k pronájmu pro 11 422 zaměstnanců.¹⁹ Při zohlednění aktuálního průměrného nájmu administrativních budov by náklady na pronájem pro nové stavení úřady pouze na úrovni ORP dosahovaly ročně až **260 324 002 Kč**. V případě krajských stavebních úřadů by pak roční nájemné pro 721²⁰ zaměstnanců činilo až **53 072 368 Kč**. K výpočtu bylo použito nájemné v jednotlivých krajích, viz tabulka výše a podíl zaměstnanců připadající na jednotlivý kraj (úroveň ORP i krajská).

Pronájem prostor pro Nejvyšší stavební úřad s 282 zaměstnanci by vzhledem k vysokým cenám pronájmu v hlavním městě vyšel ročně až na **13 603 680 Kč**. **Celkem by tak stát pouze za pronájem zaplatil ročně až 327 000 050 Kč. Po započtení nákladů na energie, vodné a stočné by se částka vyšplhala na 425 100 065 Kč.** Nicméně ne všude je možné delimitaci řešit pronájmem, neboť žádné vhodné prostory nejsou v určitých lokalitách vůbec dostupné.

Tabulka 24 – Výpočet nájemného pro Nejvyšší stavební úřad

NSÚ	
282	zaměstnanců
3 384	m ² (při 12 m ² na zaměstnance)
335 Kč	nájem v Praze za m ² /měsíc
1 133 640 Kč	nájem v Praze za měsíc
13 603 680 Kč	nájem za rok v Praze
527 340 000 Kč	náklady na výstavbu při odhadu cen výstavby v Praze

Zdroj: Ministerstvo vnitra

6.2 Výstavba

1,87 milionu Kč na 1 úředníka (bez ceny pozemku) – tento dopad nebyl v RIA zpracován

25,4 miliardy Kč pro všechny zaměstnance stavebních úřadů – v případě integrace všech dotčených orgánů půjde. Tento dopad nebyl v RIA zpracován.

3,5 miliardy Kč na uložení dokumentů – tento dopad nebyl v RIA zpracován

Výpočet nákladů pro výstavbu kancelářských prostor vychází z kalkulace, kterou v roce 2018 zpracovalo Ministerstvo vnitra.²¹ Náklady na vytvoření 1 pracovního místa dosáhly pro ČR v průměru 1,13 milionu Kč.

Meziročně přitom došlo k nárůstu cen ve všech odvětvích i v území. To potvrzují i reální náklady v projektu výstavby radnice Prahy 7 (budova za 406 milionů Kč pro cca 200 úředníků, což představuje náklad 2,03 milionu Kč na jedno pracovní místo). Je rovněž možné vycházet z nákladů projektu výstavby nové radnice Prahy 12 (budova za 600 milionů Kč pro cca 350 úředníků, což představuje náklad 1,71 milionu Kč na jedno pracovní místo). Dá se očekávat, že růst cen bude pokračovat. Do doby přípravy projektu by tak uvedené ceny pravděpodobně ještě stouply.

V následujících kalkulacích uvažujeme hodnotu 1,87 milionu Kč na vytvoření 1 pracovního místa (průměr z hodnot 1,71 a 2,03 milionu Kč).

¹⁹ Započítáno 6279 úředníků zabývajících se stavební agendou na obecních úřadech v roce 2018, 3920 úředníků integrovaných dotčených orgánů a dalších 1224 zaměstnanců potřebných k zabezpečení obsluhy.

²⁰ Započítáno 580 úředníků zabývajících se stavební agendou na krajských úřadech v roce 2018, 1098 úředníků integrovaných dotčených orgánů a dalších 201 zaměstnanců potřebných k zabezpečení obsluhy.

²¹ Parametry vychází z normy ČSN 73 5305. Kalkulace zahrnuje průměrné náklady na 1m³ obestavěného prostoru při stavbě 5patrové budovy pro 100 úředníků, zpracování projektové dokumentace, připojení k sítím, technický dozor, zařízení kanceláře a vybavení pracovního místa vč. techniky.

Jak již bylo zmíněno, mimo vysokou finanční náročnost pronájmu představuje zásadní problém i omezená nabídka vyhovujících prostor, zejména v malých městech. V krajní situaci by se musely nové stavební úřady nově postavit, což by znamenalo další enormní výdaje – **výstavba prostor pro 10 % úředníků by vyšla na 2 540 208 000 Kč.**

Maximalistická varianta předpokládá, že by se stavěly nové prostory pro všechny stávající úředníky stavebních úřadů, integrovaných dotčených orgánů i nového obslužného personálu. To v součtu zahrnuje 13 584 zaměstnanců. **Výdaje na výstavbu by při stavbě v maximalistické variantě dosáhly minimálně 25,4 miliardy korun.**

Je potřeba počítat i s náklady na výstavbu adekvátních prostor pro uložení spisové dokumentace. V dotazníkovém šetření 78 % tajemníků obcí s rozšířenou působností uvedlo, že jejich úřad není schopen státu zajistit prostory vhodné pro archivaci, například z důvodu již existujícího nedostatku prostor pro potřebu jejich úřadu či nemožnosti institucionálního oddělení. Množství spisů nutných k archivaci v rámci stavební agendy se odhaduje na 300 km. **Vybudování adekvátních prostor pro takto velký objem dokumentů by vyžadoval stavební náklady ve výši 3,5 mld. Kč.**

Tabulka 25 - Výpočet nákladů na výstavbu spisoven

Spisovny	
Počet km archiválií	300
Počet m ² na 1 km archiválií	150
Počet potřebných m ² na 300 km	45000
Kč za 12m ² výstavby pro zaměstnance	1 870 000,00 Kč
Kč za 1m ² výstavby pro zaměstnance	155 833,33 Kč
Kč za 1m ² výstavby pro archiv (50 % zaměstnance)	77 916,66 Kč
Celkem náklady	3 506 249 700,00 Kč

Zdroj: Ministerstvo vnitra

V případě výstavby je také nutné mít na paměti dlouhou dobu realizace vzhledem k náročnosti celého procesu, ať už se jedná o přípravu pozemku, projektovou dokumentaci, výběrová řízení, realizace atd. jde tedy o několikaletý proces na samotnou realizaci stavby.

6.3 Administrativní prostory v území

Nelze se rovněž domnívat, že prostory pro územní pracoviště (a kontaktní pracoviště) krajských stavebních úřadů budou zabezpečeny vypovězením nájmu, resp. ukončením výpůjčky administrativních prostor nyní užívaných obecními úřady pro výkon přenesené působnosti. Nic totiž bezprostředně nenutí obce tyto prostory opustit.

Tabulka 26 - Úřady ORP v prostorách státu

Kraj	Obec	Ulice	Počet zaměstnanců MÚ	Dislokován	Vlastník	Příslušnost hospodařit
Hlavní město Praha	Praha	Podskalská 1290/19	126	MÚ Černošice	stát	MPSV
Středočeský kraj	Beroun	Tyršova 1635	18	Město Beroun-odd. správních a dopravně správních agend	stát	KŘ Policie Středočeského kraje

Středočeský kraj	Kolín	Karlovo nám. 45	43	Městský úřad Kolín Úřad práce Kolín ÚZSVM Pozemkový úřad	stát	ÚZSVM
Středočeský kraj	Kolín	Karlovo nám. 44	17	Městský úřad Kolín	stát	ÚZSVM
Jihočeský kraj	Jindřichův Hradec	Janderova 147/II	111	Městský úřad Jindřichův Hradec Český statistický úřad Ministerstvo vnitra-odd. pobytu cizinců	stát	Úřad práce ČR
Jihočeský kraj	Strakonice	Smetanova 533	17	Městský úřad Strakonice	stát	ÚZSVM
Jihočeský kraj	Tábor	Husovo nám. 2938	62	Městský úřad Tábor Pozemkový úřad	stát	Úřad práce ČR
Plzeňský kraj	Plzeň	Americká 8/39	50	Městský úřad Nýřany CzechInvest - regionální kancelář	stát	ÚZSVM
Liberecký kraj	Česká Lípa	Děčínská 389	35	Městský úřad Česká Lípa ÚZSVM	stát	ÚZSVM

Zdroj: ÚZSVM

Konzultací s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových bylo zjištěno, že v případě zájmu obcí s rozšířenou působností o setrvání ve státních administrativních budovách i po roce 2021 je umožněno bezúplatné užívání administrativních objektů v majetku státu i po ukončení tohoto přechodného období daného usnesením vlády ze dne 7. června 2006 č. 687 o prodloužení přechodného období pro vybrané územní samosprávné celky při užívání prostor v administrativních objektech po bývalých okresních úřadech, a to i v případě, že o dislokaci do předemných prostor projevila zájem organizační složka státu nebo státní organizace.

Výše uvedené je v souladu s čl. I odst. 5 přílohy č. 1 k usnesení vlády ze dne 3. ledna 2007 č. 14 o změně usnesení vlády ze dne 19. června 2002 č. 663, k využití administrativních budov v majetku státu, využívaných dosud okresními úřady a o změně usnesení vlády z 29. května 2002 č. 551, o řešení aktuálních problémů Pardubického kraje, v platném znění, a dalších majetkových změnách, který zní:

„Po ukončení přechodného období nelze u obcí s rozšířenou působností poskytnout bezúplatné užívání na delimitovaná funkční místa, která byla či budou pokryta finančním příspěvkem nebo převodem administrativní budovy z majetku státu do majetku příslušné obce.

V ostatních případech, tj. na delimitovaná funkční místa pokrytá dlouhodobým užíváním administrativních budov v majetku státu, je v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., zákonem č. 314/2002 Sb. a příslušnými rozhodnutími vlády nebo jí zmocněného orgánu, umožněno bezúplatné užívání administrativních objektů v majetku státu po ukončení přechodného období, a to i v případě, že o dislokaci do předemných prostor projevila zájem organizační složka státu nebo státní organizace.“

Na základě dat od ÚZSVM o majetku státu v území jsme zjistili skutečný stav využívání těchto prostor. **Kromě výše uvedených prostor se v území od časů reformy územní veřejné správy nacházejí použitelné administrativní prostory v budovách v majetku státu u dalších 37 ORP.**

7. Financování agendy

V současné době je agenda stavebních úřadů, územního plánování a částečně i dotčených orgánů financována prostřednictvím příspěvku na výkon státní správy.

2,4 miliardy Kč – agenda stavební a územní plánování

1,6 miliardy Kč – agenda dotčených orgánů státní správy

Tyto prostředky by měly být v případě vyjmutí stavební agendy, územního plánování a dotčených orgánů v plné šíři přesunuty v rámci státního rozpočtu. Hodnoty pro rok 2020, příspěvek na přenesenou působnost je každoročně valorizován.

Vyčíslení příspěvku na výkon agendy stavebních úřadů a úřadů územního plánování, a to na první i druhou instanci, je poměrně komplikované. Liší se jak samotná forma složky příspěvku, kdy některé agendy obcí jsou financované přímo (OSÚ), další výkonově (ÚÚP), dvě agendy jsou financované skrz obecný příspěvek na působnost ORP (SSÚ-V a SSÚ-D). Na úrovni krajů je pro změnu financováno z obecného příspěvku pro kraje, který není rozdělen na složky. Specifická je situace Hl. m. Praha, kde se mísí v jedné částce všechny složky pro agendy i působnost obce a kraje.

V následujících tabulkách jsou proto použity jak přesné údaje o výši příspěvku, tak odvozené hodnoty z podílu příslušných agend na mediánovém úřadu ORP, resp. kraje. Tím je zajištěn nejpřesnější možný způsob výpočtu.

7.1 Úroveň obcí

Výše příspěvku na výkon agendy obecných stavebních úřadů (OSÚ) vykazuje mezi lety 2008-2019 značné rozdíly. Po propadu o téměř 30 % v roce 2010 následoval nárůst a návrat k hodnotám z roku 2008/2009. Následně došlo k několikaleté stagnaci a od roku 2017 příspěvek opětovně roste.

Tabulka 27 - Příspěvek na výkon agendy obecných stavebních úřadů, r. 2008-2020

Rok	Příspěvek na výkon agendy obecných stavebních úřadů obcí		
	Částka (Kč)	Rozdíl oproti minulému roku (Kč)	Rozdíl oproti minulému roku (%)
2008	915 315 205	-	-
2009	943 291 686	27 976 481	3,06%
2010	676 711 457	- 266 580 229	- 28,26%
2011	Údaj nelze zjistit. Příspěvek u každé obce ČR vyjádřen jednou sumou (ve vztahu na nejvyšší roli obce).		
2012	934 477 317	-	-
2013	974 964 417	40 487 100	4,33%
2014	976 372 463	1 408 046	0,14%
2015	976 952 874	580 411	0,06%
2016	978 714 311	1 761 437	0,18%
2017	1 028 446 898	49 732 587	5,08%
2018	1 079 852 303	51 405 405	5,00%
2019	1 160 685 504	80 833 201	9,39%
2020	1 214 557 980	53 872 476	4,64%

Zdroj: Ministerstvo vnitra

V návrhu státního rozpočtu pro rok 2020 je vyčíslen příspěvek obcím pro OSÚ ve výši 1 214 557 980 Kč. K částce se dále přičte poměrná část příspěvku pro Hl. m. Praha na výkon OSÚ, která činí 120 298 140 Kč. Výsledkem je **suma pro všechny obecné stavební úřady ve výši 1 334 856 120 Kč.**

Příspěvek na výkon speciálního stavebního úřadu dopravního (SSÚ-D) a speciálního stavebního úřadu vodoprávního (SSÚ-V) není v současné době kvantifikován. Je součástí obecného příspěvku na výkon státní správy obcí s působností ORP. Pro jeho vyčíslení lze vycházet z objemu obou agend na mediánovém úřadu obce s působností ORP. Ten má v přenesené působnosti 65,65 úvazků, z čehož na tyto dvě agendy připadá 3,35 % (SSÚ-V) a 1,52 % (SSÚ-D).

Příspěvek na obecnou působnost ORP činí v návrhu státního rozpočtu na rok 2020 celkem 4 295 855 220 Kč. K této částce je třeba přičíst dílčí příspěvky na výkonově financované agendy ORP, které v souhrnu dosahují dalších 4 622 514 900 Kč²². Poté poměrná část (3,35 % + 1,52 %) z 8 918 370 120 Kč odpovídá příspěvku pro SSÚ-V a SSÚ-D částkách 298 765 399 Kč a 135 559 226 Kč. Přičtením podílu Hl. m. Prahy (35 537 810 Kč + 16 124 619 Kč) se dostaneme na **částky 334 303 209 Kč (SSÚ-V) a 151 683 845 Kč (SSÚ-D)**.

U úřadů územního plánování (ÚÚP) je příspěvek sledován samostatně od roku 2019, kdy došlo k vyčlenění finančních prostředků v reakci na zavedení nové povinnosti vydávání závazných stanovisek.²³ Po konzultaci s Ministerstvem pro místní rozvoj byla stanovena částka ve výši přibližně 208 milionů Kč. Ta je po oba roky prakticky stejná, resp. došlo k její úpravě jen pro účely dílčího zaokrouhlování. Pro rok 2020 byla pro ÚÚP navržena částka 207 852 501 Kč. Po přičtení podílu Hl. m. Praha ve výši 9 784 150 Kč činí **výsledná částka pro ÚÚP 217 366 651 Kč**.

Tabulka 28 - Příspěvek na výkon agendy úřadů územního plánování, r. 2019-2020

Rok	Příspěvek na výkon agendy územního plánování		
	Částka (Kč)	Rozdíl oproti minulému roku (Kč)	Rozdíl oproti minulému roku (%)
2019	207 905 084	51 405 405	-
2020	207 852 501	- 52 583	- 0,03 %

Zdroj: Ministerstvo vnitra

7.2 Úroveň krajů

Krajům je v návrhu státního rozpočtu na rok 2020 poskytnut příspěvek ve výši 1 488 199 500 Kč (+ 80 084 869 Kč pro Hl. m. Praha v působnosti kraje), bez bližšího určení kolik připadá na kterou agendu. Opět je třeba vyjít z údajů mediánového úřadu, pro který vycházení následující hodnoty podílů na celkovém rozsahu výkonu státní správy celého úřadu: OSÚ-II 5,9 %; ÚÚP-II 4,3 %; SSÚ-D-II 1,6 % a SSÚ-V-II 3,8 %. Při součtu podílů uvedených působností činí **výsledná částka na úrovni krajů 244 652 362 Kč**.

Tabulka 29 - Příspěvek na výkon agendy stavebních úřadů a úřadů územního plánování na krajích, r. 2020

Agenda	Příspěvek na výkon agendy
OSÚ II	92 528 778 Kč
UUP II	67 436 228 Kč
SSÚ - V II	59 594 806 Kč
SSÚ - D II	25 092 549 Kč
celkem	244 652 362 Kč

Zdroj: Ministerstvo vnitra

V součtu vychází, že na výkon státní správy pro agendu stavebních úřadů a úřadů územního plánování, na úrovni obce a kraje, je **v návrhu rozpočtu alokován příspěvek na rok 2020 ve výši 2 434 156 265 Kč**. O tuto částku by v případě rekonstrukce musel být snížen příspěvek pro ÚSC.

²² Částka zahrnuje část příspěvku na matriční a stavební působnost, výdej občanských a řidičských průkazů, příspěvek na zvláštní postavení a příspěvek na opatrovnictví v úhrnné výši 3 297 052 900 Kč. Dále dotaci na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí ve výši 1 325 462 000 Kč (r. 2018).

²³ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

7.3 Míra krytí nákladů

Z hodnot, které nyní máme k dispozici, lze vypočítat tzv. míru krytí nákladů na výkon agendy stavebních úřadů a úřadů územního plánování. Na straně nákladů se vychází z personálních údajů vykázaných úřady při pravidelném zjišťování, které každoročně uskutečňuje Ústav územního rozvoje. Na straně příjmů uvažujeme střední příjem ze správních poplatků a pokut, ke kterému se přičte příspěvek na přenesenou působnost určený na výkon příslušné agendy vztahený k počtu pracovníků stavebních úřadů.

Tabulka 30 - Míra krytí nákladů pro agendu stavebních úřadů a úřadů územního plánování, r. 2020

	Počet zaměstnanců	Reálné náklady (bez režie)	Reálné náklady (s režii)	Správní poplatky dle Analýzy ²⁴ (k nákladům s režii)	Návrh SR 2020	Míra krytí (s režii)	
Obce		roční SHM (tarif, odvody, příplatky)	Podíl režijních nákladů 32 %				
	OSÚ I	3503	1 677 774 674 Kč	2 214 662 570 Kč	664 398 771 Kč	1 334 856 120 Kč	90%
	UUP I	910	573 708 047 Kč	757 294 622 Kč	0 Kč	217 636 651 Kč	29%
	SSÚ - VI	960	463 000 064 Kč	611 160 085 Kč	35 447 285 Kč	334 303 209 Kč	60%
	SSÚ - DI	906	439 786 556 Kč	580 518 254 Kč	110 878 987 Kč	151 683 845 Kč	45%
Kraje	OSÚ II	228	123 929 039 Kč	163 586 331 Kč	0 Kč	92 528 778 Kč	52%
	UUP II	165	110 660 762 Kč	146 072 206 Kč	0 Kč	67 436 228 Kč	43%
	SSÚ - VII	114	62 524 874 Kč	82 532 833 Kč	0 Kč	59 594 806 Kč	67%
	SSÚ - DII	73	40 495 239 Kč	53 453 715 Kč	0 Kč	25 092 550 Kč	43%
	Celkem	6 859	3 478 374 859 Kč	4 591 454 813 Kč	810 725 043 Kč	2 283 132 186 Kč	67%

Zdroj: Ministerstvo vnitra

Zpětným dopočtem lze potom dojít k informaci, že optimální částka pro 100% míru krytí by odpovídala příspěvku na výkon agendy stavebních úřadů a úřadů územního plánování ve výši 4 591 454 813 Kč. To je **o 1 497 597 584 Kč více**, než činí navržený příspěvek pro rok 2020.

Při vyjmutí stavebních úřadů a úřadů územního plánování dojde okamžitě k nárůstu pravidelných každoročních výdajů na obsluhu systému minimálně o tuto částku. Dále je potřeba počítat se zvýšenými náklady na nově vzniklé obslužné a další „duplicitní“ zaměstnance.

V případě, že by došlo k institucionálním změnám, dojde k adekvátnímu snížení příspěvku na výkon státní správy pro jednotlivé obce a kraje, které budou delimitací zasaženy. **Výpadek na straně obcí by znamenal i ztrátu příjmu ze správních poplatků.**

²⁴ Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy (2018)

7.4 Dotčené orgány státní správy

V kapitolách výše byla popsána situace s dotčenými orgány státní správy (DOSS). Ty jsou v současné době financovány skrze obecný příspěvek na přenesenou působnost ORP (jdoucí z několika různých zdrojů), a blíže určen není. Jedinou možností jak určit podíl finančních prostředků je proto cesta výpočtu přes mediánový úřad. DOSS činí na obcích ORP přibližně 13 % celkové agendy vykonávané v přenesené působnosti. Příspěvek na ní činí 8 918 370 120 Kč²⁵, **podíl 13 % na DOSS proto vychází 1 159 388 156 Kč na úrovni ORP.**

Obdobnou metodou můžeme postupovat pro určení finančních prostředků z příspěvku na výkon přenesené působnosti krajům. Zde podíl DOSS dosahuje 26,7 %. Celkový příspěvek krajům činí v návrhu státního rozpočtu na rok 2020 částku 1 488 199 500 Kč. **Na krajské DOSS tedy připadá 397 349 267 Kč.**

V součtu vychází, že na výkon státní správy pro dotčené orgány státní správy, na úrovni obce a kraje, je **v návrhu rozpočtu alokován příspěvek na rok 2020 ve výši 1 556 737 423 Kč.** O tuto částku by v případě rekonstrukce musel být snížen příspěvek pro ÚSC.

²⁵ Částka zahrnuje příspěvek na obecnou působnost ORP, což činí v návrhu státního rozpočtu na rok 2020 celkem 4 295 855 220 Kč. Dále zahrnuje část příspěvku na matriční a stavební působnost, výdej občanských a řidičských průkazů, příspěvek na zvláštní postavení a příspěvek na opatrovnictví v úhrnné výši 3 297 052 900 Kč. Dále dotaci na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí ve výši 1 325 462 000 Kč (r. 2018).

8. Centrální informační systém

Podle návrhu MMR by měly být veškeré podklady k digitalizaci stavebního řízení a územního plánování v portálu stavebníka. K dokumentům souvisejícím se stavebním řízením by mohly přistupovat jen povolané osoby, zároveň by portál byl napojen na katastr nemovitostí a datové schránky. Autoři slibují maximálně snadné a intuitivní ovládání. Portál stavebníka by v mnohém měl být podobný portálu občana. Podle výpočtů MV ČR by náklady na připojení stávajících systémů k Portálu stavebníka byly 300 - 800 mil Kč. Tento projekt bude v následujících letech financován skrze fondy EU (OPPIK, IROP). Samotný Portál stavebníka je řešen odděleně v rámci projektu Digitalizace stavebního řízení. Souvisí s ním ještě další náklady v řádu miliard Kč, které spadají pod rozvoj konektivity a centrálního datového úložiště.

300 - 800 milionů korun a další doprovodné výdaje – tento dopad nebyl v RIA zpracován. Je vyčíslen v rámci projektu Digitalizace stavebního řízení.

Současný stav je takový, že obce si SW řešení nakupují individuálně od poskytovatelů SW na trhu bez jednotného datového úložiště a řešení. Pokud by došlo k vyjmutí agendy stavebních úřadů, bude nezbytné pro státní stavební správu zajistit adekvátní SW řešení.

Základním předpokladem správného fungování je existence:

- Centrální autority – ohlašovatele agendy, která je zodpovědná procesní a technické aspekty této agendy
- Legislativy dle [pravidel digitálně přívětivé legislativy](#)
- Správně ohlášené agendy v registru práv a povinností
- Existence centrálního informačního systému veřejné správy (dále také jako ISVS), který bude poskytovat své služby všem vykonavatelům agendy prostřednictvím tenkého klienta nebo webových služeb. Je vždy na koncovém vykonavateli, zda využije tenkého klienta nebo integraci na jiné řešení – centrální autorita musí zajistit, že jsou obě možnosti rovnocenné.
- Dostatečného datového připojení a zajištěná infrastruktura pro vykonávající úřady. Ze zákona č. 365/2000 Sb., je nutné tuto komunikaci vést prostřednictvím [CMS/KIVS](#)

Pokud jsou splněny všechny podmínky výše, je správně nastavené prostředí pro výkon agendy v přenesené působnosti.

8.1 Požadavky na centrální systém

Stěžejním bodem agendy v přenesené působnosti je centrální ISVS, který zajišťuje veškeré služby a činnosti konané v přenesené působnosti, a který kromě centrální autority (ohlašovatele) využívají i vykonavatelé. Centrální systém musí:

- Být napojen na [propojený datový fond](#) a čerpat (či poskytovat) z něj veškeré potřebné údaje
- Využívat [jednotného identitního prostoru veřejné správy](#)
- Využívat [elektronické identifikace pro klienty veřejné správy](#), pokud poskytuje služby klientům veřejné správy
- Poskytnout jednotný [systém pro správu dokumentů](#)
- Publikovat své služby prostřednictvím [CMS/KIVS](#)
- Zvážit využití služeb [eGovernment Cloudu](#)

8.2 Požadavky na vykonávající úřady

Úřady, které budou konat v agendě přenesené působnosti, musí:

- Být připojeni na infrastrukturu [CMS/KIVS](#)
- Využívat centrální ISVS k výkonu agendy

8.3 Kyberbezpečnost

Současný stav decentralizovaného modelu výkonu agendy stavebního řízení staví každý jednotlivý úřad jako zodpovědný za kybernetickou bezpečnost údajů a systémů pro výkon této agendy. V případě centralizovaného systému a využití infrastruktury CMS/KIVS, zůstane na úřadech pouze zodpovědnost za správné zacházení s údaji potřebnými pro výkon této agendy.

8.4 Časová a finanční náročnost

Není možné odhadnout z důvodu nedostatečných informací. Samotné budování centrálního ISVS se může pohybovat ve výši několika desítek miliónů Kč (nepočítaje datové úložiště a budování infrastruktury), další náklady budou na jednotlivých úřadech, které budou muset upravit své ISVS. Nejvyšší výdaje budou na samotnou digitalizaci současných procesů a migraci dat, která se u každého úřadu může pohybovat v jednotkách až desítkách miliónů Kč.

9. Spisová rozluka a následného uložení dokumentů/spisů a map/plánů

40 milionů korun pro elektronický nástroj spisové služby – tento dopad nebyl v RIA zpracován

300 milionů korun na regály na uložení 300 kilometrů dokumentů k uskladnění – nutné navíc pronajmout/koupit adekvátní prostory – tento dopad nebyl v RIA zpracován

9.1 Časový rozsah a personální náročnost provedení spisové rozluky

Spisová rozluka bude probíhat u obecných stavebních úřadů (dále „SÚ“) v celkovém počtu 697 (včetně hlavního města) a u právního nástupce, který bude přebírat dokumenty/spisy.

Odhad pro časovou náročnost se odvíjí podle počtu pracovníků určených k provedení spisové rozluky. V rámci rozluky je třeba kontrolovat kompletnost spisů, tuto činnost mohou zodpovědně provést pouze zaměstnanci SÚ (nikoliv brigádníci). V případě, že by všichni zaměstnanci vykonávali namísto své agendy spisovou rozluku, **odhaduje se pracnost kolem jednoho roku**. Při analýze digitalizace matriční agendy byla časová náročnost odhadnuta na 15 let (při úvazku 0,1 pracovníka), přičemž matriční agenda není takového rozsahu jako agenda stavební.

Při digitalizaci všech spisů (i historických) a při současném vykonávání běžné agendy (v poměru 10 % digitalizace a 90 % běžná agenda) se **časová náročnost odhaduje na více než 15 let**.

9.2 Proces spisové rozluky a fyzické migrace spisů

Spisová rozluka bude probíhat podle zákona o archivnictví a spisové službě.

Podstatou spisové rozluky je předání veškeré stavební dokumentace (spisy) právnímu nástupci včetně nevyřízených dokumentů a spisů. Dokumenty se předávají prostřednictvím elektronických systémů spisových služeb.²⁶ Rovněž dojde k předání dokumentů/spisů z období vedení spisové služby v listinné podobě, které budou předány právnímu nástupci.

Všechny typy obcí, kromě Hlavního města Prahy, jsou oprávněny si vybrat způsob vedení spisové služby (v listinné či digitální podobě). Obce s elektronickým systémem spisové služby (dále jen „eSSL“) jej mají různě dlouhou dobu (některé např. jen 1-2 roky). V eSSL jsou evidovány prostřednictvím metadat všechny dokumenty (tj. listinné i digitální), navíc v eSSL jsou uloženy samotné digitální dokumenty (doručené i vlastní). Z eSSL rušených SÚ budou do nového eSSL právního nástupce (musí mít již plně funkční eSSL) migrovat metadata (evidenční údaje) i digitální dokumenty. Všechny eSSL rušených úřadů i eSSL právního nástupce musí být opatřeny rozhraním podle Národního standardu pro eSSL (aktuální znění in Věstník MV částka 57/2017), SÚ mají nejrůznější SW pro eSSL (často bez rozhraní- musí si jej zajistit-možná i soutěžit).

Všechny listinné dokumenty musí být nastěhovány a uloženy v nových úřadech tak, aby bylo možné zajistit jejich snadnou identifikaci (balíky popsat podle předávacích seznamů, případně použít ke stěhování kovové klece s popisem a odborným dohledem při stěhování) a vyhledávání.

Všechny nevyřízené předané dokumenty musí právní nástupce zaevidovat do svého eSSL, stejně tak musí zaevidovat všechny předané vyřízené/uzavřené dokumenty. SÚ trvají na tom, že veškerou stavební dokumentaci potřebují pro úřední potřebu a nelze ji v rámci skartačního řízení vyřadit. Rozluka by proběhla v 697 SÚ.²⁷

²⁶ Pouze 7 obcí II. III. typu vykonává spisovou službu v listinné podobě, nikoliv elektronicky.

²⁷ Speciální stavební úřady budou řešeny společně v rámci ORP.

9.3 Odhad celkového objemu dokumentů a nároky na úložný prostor

Průzkum se soustředil na stavební spisovny stavebních úřadů zřízených obcemi 1. až 3. stupně. Přibližný rozsah uložené dokumentace je do **300 běžných kilometrů dokumentů** (běžný metr tvoří 8 kartónů typizovaných rozměrů 41 x 36 x 12 cm).

Vzhledem k omezenému časovému prostoru k získání přesnějších údajů se podařilo získat pouze částečné údaje. **Pro Středočeský kraj je odhadováno 40 300 bm dokumentů**, pro Jihočeský kraj 24 400 bm, pro Pardubický a Královéhradecký kraj je odhad 22 000 bm).

Prostor pro uložení dokumentů/spisů a map/plánů:

Stacionární regály

Minimální požadovaná nosnost podlahy 1000 kg/1 m². Pro uložení 1 běžného kilometru v typizovaných kartónech a při ukládání v oboustranných regálech o sedmi paprscích, každý paprsek o sedmi policích, je do jednoho regálu možné uložit cca 100 bm dokumentů/spisů. Pro uložení 1 běžného kilometru je nutné zabezpečit prostor o ploše cca 150 m² včetně manipulačního prostoru.

Posuvné regály

Minimální požadovaná nosnost podlahy 1200 kg/1 m². Pro uložení 1 běžného kilometru v typizovaných kartónech v oboustranných regálech je nutné zabezpečit prostor o ploše cca 100 m² včetně manipulačního prostoru. Uložení dokumentů/spisů je výhodnější v posuvných regálech, cena pro uložení 1 bkm je cca 0,75 až 1 mil. Kč podle dodavatel.

Mapové skříně:

Pro uložení map formátu A 1 je potřebné použít typizované mapové skříně o rozměrech 782 x 986 a 748 mm (V, Š, H) o deseti zásuvkách. Potřebná plocha bez obslužného prostoru činí 0,75 m². Skříně jsou stavěny po dvou na sebe, takže k dispozici je sestava o dvaceti zásuvkách. Při průměrné tloušťce map 0,1 až 0,3 mm je možné uložit v nich až 400 mapových listů do formátu A 1.

Kvalifikovaný odhad pořizovací ceny softwarového nástroje pro vedení eSSL včetně implementace a zaškolení, vytvoření metodik, ale bez nákladů na provoz, rozvoj a hardware je cca 40 mil. Kč
Náklady na výstavbu archivů jsou blíže popsány v kapitole 6.2 Výstavba.

10. Dopad na podnikatelské prostředí

Dopad až -204 miliard korun (3,5 % HDP)

Pro výpočet dopadů na podnikatelské prostředí můžeme využít stejnou metodiku, kterou použil tvůrce RIA pro vyčíslení ekonomických přínosů zavedení nového režimu stavebního řízení. Ten měl přinést zrychlení realizace staveb. Jak se však ukazuje, změna režimu stavebních úřadů je tak velký zásah do systému výkonu veřejné správy a je na něj navázáno takové množství činností, že velmi pravděpodobně dojde k přesně opačnému efektu.

Počítáme s předpokladem, že 1 milion Kč investovaný ve stavebnictví má potenciál zvýšit produkci ČR až o 3,09 milionu Kč (multiplikační efekt 3,09).²⁸ Zpracovatel RIA pracoval s odhadem roční hodnoty stavebních záměrů ve výši 88 miliard Kč. Uvažujeme scénář, kdy se stavební řízení nezastaví úplně, ale dojde k jeho poklesu na 50 %.

Dopad na podnikatelské prostředí vypočteme podle následující rovnice: $44 \text{ miliard} * 3,09 * 1,5 \text{ roku} = 203,94 \text{ miliardy Kč}$.

Ministerstvo vnitra odhaduje, že vyjmutím stavebních úřadů ze spojeného modelu by došlo k celkové paralyzaci systému na 12-18 měsíců. Velmi reálně tak hrozí propad v produkci, který v případě potvrzení pesimistického scénáře může dosahovat výše -204 miliard Kč (3,5 % HDP v ČR roku 2018). Pro srovnání původní RIA k návrhu stavebního zákona uvádí naopak očekávané přínosy +30 miliard Kč.

Uvedený pokles bude mít setrvačnou tendenci, nepůjde o okamžitý pokles. Spíše je třeba na něho nahlížet jako na ušlý možný zisk.

²⁸ Hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému stavebnímu zákonu, 2019

11. Vyhodnocení dopadů přesunu výkonu dozoru v oblasti územního plánování na MV

Návrh rekodifikace stavebního práva počítá se změnou právní formy územní plánu, který již nemá být (jako doposud) schvalován zastupitelstvem obce nebo kraje coby opatření obecné povahy, nýbrž se má jednat o obecně závazné vyhlášky. V této souvislosti však návrh **zcela opomíjí oblast dozoru nad vydáváním předmětných OZV**. Vzhledem k velmi specifické materii územních plánů, věcně výrazně odlišné od „klasických“ OZV, **by měl státní dozor vykonávat přímo Nejvyšší stavební úřad**, a nikoliv Ministerstvo vnitra.

Pokud však nestanoví připravovaný návrh zákona jednoznačnou působnost NSÚ, a státní dozor bude na základě obecního a krajského řízení svěřen orgánům Ministerstva vnitra, bude tato skutečnost **spojena s nemalými finančními a personálními náklady**. V popisovaném případě by na MV mělo přejít až **80 stávajících zaměstnanců krajských úřadů, resp. MMR**. S jejich přechodem bude nutné zajistit rovněž adekvátní kancelářské prostory, kancelářské vybavení, převzetí a uložení stávající územně plánovací dokumentace, resp. její digitalizace.

12. Systémová podjatosti

Jedním z hlavních důvodů plánované likvidace spojeného modelu, **což je de facto přímým důsledkem navržené rekodifikace stavebního práva**, je často zdůrazňované riziko tzv. systémové podjatosti, resp. tvrzené nadužívání námitek systémové podjatosti účastníky stavebního, resp. územního řízení. Výše navozenému obecnému dojmu (nikoliv faktu), že hlavním problémem má být systémová podjatost, přitom odporují dostupné statistické údaje, které uvádíme níže.

Počet podaných námitek systémové podjatosti úřadu u prvoinstančních stavebních úřadů činil za uplynulý rok pouhých **166**, u druhoinstančních celkově jen **25**. V případě obecních stavebních úřadů tak **připadá na 1 obecní stavební úřad 0,17 případů uplatněné podjatosti** v řízení podle stavebního zákona. V případě krajů připadá na jeden kraj **1,78 resp. 1,66 případu uplatněné podjatosti ve správním řízení podle stavebního zákona**. Při počtu vydaných správních rozhodnutí na úseku stavebního zákona RIA str. 51 – cca 30.000 územních rozhodnutí, 50.000 územních souhlasů, 20.000 stavebních povolení, 17.000 uzavřených veřejnoprávních smluv bez započtení odvolacích řízení představuje součet cifer 166 + 25 číslo, které k celku 117.000 úkonů obecních stavebních úřadů je pod rozlišovací schopností běžného uživatele stavebního zákona, neboť představuje **0,002136 % z celkového počtu zmíněných úkonů**. **Argument institucionální změny s odkazem na tuto problematiku vskutku není podložen seriózními čísly.**

Tabulka 31 - Počet případů systémové podjatosti, r. 2018

Počet napadané systémové podjatosti na obcích v r. 2018	Počet napadané systémové podjatosti na krajích v r. 2018	Poměr napadané systémové podjatosti k celkovému počtu stavebních úřadů na obcích	Poměr napadané systémové podjatosti k celkovému počtu stavebních úřadů na krajích	Poměr napadené systémové podjatosti k počtu všech úkonů stavebních úřadů
166	25	0,17	1,78	0,002136 %

Zdroj: Ministerstvo vnitra

12.1 Další legislativní možnosti snížení systémové podjatosti

Aktuální judikatura soudů naznačuje možnost řešení systémové podjatosti za pomoci dalších dílčích legislativních změn, které by plynule navázaly na relativně nedávnou novelu § 14 správního řádu (o které se podrobněji zmiňujeme níže). Tyto změny jsou již nyní částečně realizovány například prostřednictvím aktuální novely zákona o obcích, kde je zaváděna **personální odpovědnost tajemníka**

obecního úřadu Ministerstvu vnitra, které může iniciovat jeho odvolání za výkon přenesené působnosti.

Analogickým způsobem by mohla být **zvýšena příkladně osobní odpovědnost vedoucího obecního stavebního úřadu na obci či kraji**. Obě opatření směřují mimo jiné proti přílišné náchylnosti úředníků obce (kterými jsou jak tajemník, tak vedoucí stavebního úřadu) v případě možné ingerenci politického vedení obce do nezávislého rozhodování v územním, resp. stavebním řízení.

Další možnou změnou by mohlo být v této souvislosti zavedení zákonné **povinnosti zřizovat zcela samostatný odbor „stavební úřad“** na úrovni obcí s rozšířenou působností. Takovýto požadavek již řadu let obsahuje právní úprava živnostenských úřadů na úrovni obcí s rozšířenou působností [§ 1 písm. a) zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů]. Pokud je tedy jakékoliv spojení stavebního úřadu s jinými agendami (zejména s čistě samosprávnými agendami) napadáno jako nevhodné, lze to z legislativně-technického hlediska velmi jednoduše vyřešit zákonem, jak je již uvedeno výše. Lze pak uzavřít s tím, že není třeba předmětnou agendu nesystémově vyčleňovat zcela z obecního úřadu (jako například útvar interního auditu), nýbrž stačilo by zákonné vymezení stavebního úřadu ze zákona jako samostatného odboru, včetně zvážení stanovení personální odpovědnosti též vedoucího odboru „stavební úřad“. Jinak samozřejmě dále platí, že organizace obecního úřadu je věcí samostatné působnosti obce.

12.2 Význam novely ustanovení § 14 správního řádu pro správní soudnictví

Otázka systémové podjatosti tedy hraje ve skutečnosti mnohem menší roli, nežli je předestíráno v příslušných materiálech předložených MMR. Mnohem častěji je v praxi namítána „běžná“ podjatost²⁹, a ještě častěji není námítkám podjatosti správními orgány prvního stupně vyhověno, což však nikde v „objektivní“ RIA nezaznívá. Zda vyřizování námitek podjatosti skutečně neúměrně prodlužuje vedená správní řízení, není nijak hodnověrně doloženo. Lze naopak předpokládat, že nedávná novela § 14 správního řádu do budoucna ještě dále omezí i tak nízký počet podávaných námitek odůvodňovaných systémovou podjatostí nastalou při výkonu přenesené působnosti orgány obce.

Lze konstatovat, že přijetí poslední novely § 14 správního řádu (zákon č. 176/2018 Sb.) řeší systémovou podjatost jak pro orgány samosprávy vykonávající přenesenou působnost, tak pro orgány státní správy, kdy převáží zaměstnanecká či služební solidarita vůči subjektu, vůči kterému je rozhodováno. Mělo by dojít i k poklesu počtu (už nyní celkem vzácných – viz výše) soudních řízení zabývajících se námítkou systémové podjatosti.

12.3 Systémová podjatost ve světle relevantní judikatury

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozumí pod pojmem „systémová podjatost“ situaci, kdy v řízení existuje tzv. „systémové riziko podjatosti“, které plyne z toho, že všechny úřední osoby jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení dotčeny; **ani v takovém případě však nepostačí k vyslovení podjatosti samotný tento poměr**, nepřistoupí-li k němu další okolnosti, nasvědčující tomu, že by postoj úředních osob mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými

²⁹ Pojem "systémové podjatosti" není důvodu vztahovat na jakoukoliv situaci, v níž účastník řízení namítá podjatost všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede předmětné řízení, pokud je zcela zjevné, že obsahem této námítky není systémové riziko podjatosti, tj. tvrzení, že důvodem podjatosti všech úředních osob je jejich zaměstnanecký, služební či obdobný poměr k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny. (9 As 70/2019 – 34 Nejvyšší správní soud, ze dne 4. 7. 2019, žalovaný: Generální ředitelství cel)

hledisky (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119).

Podstatou systémové podjatosti je tak naplnění římskoprávní zásady „*nemo iudex in causa sua*“ (nikdo ať není soudcem ve své věci), tj. vyloučení právě onoho rizika, že nad zákonnými hledisky rozhodování převáží zaměstnanecká či služební loajalita úřední osoby vůči subjektu, o jehož zájmech je rozhodováno. Smyslem je tedy eliminace toho, aby ve věci, v níž je dán zájem samosprávného územního celku, nerozhodoval jeho zaměstnanec, u něhož je zvýšené riziko vnějších vlivů působících na výsledek řízení. V takových případech je existence systémového rizika podjatosti sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „*podezřívavosti*“ (odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu, bod [63]) a je jistě třeba trvat na tom, aby námitka tohoto typu podjatosti byla řádně procesně vypořádána a její důvody posouzeny k tomu příslušným subjektem, v případě pochybností o nepodjatosti všech osob zařazených do správního orgánu, **včetně osob stojící v jeho čele**³⁰, nadřízeným správním orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 235/2017 - 29).

Nejvyšší správní soud tento typ podjatosti spojuje především s řízením, v němž rozhoduje orgán územního samosprávného celku v přenesené působnosti ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, byť NSS **uvedl, že stejné systémové riziko existuje i v případě zaměstnanců státu v postavení úředních osob** (shora odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu, bod [70]). Jedná se však ve všech případech o riziko podjatosti, které je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny, a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby.

V případě systémové podjatosti úředních osob územních samosprávných celků jde typicky o situaci, kdy úřední osoby coby zaměstnanci těchto celků rozhodují v přenesené působnosti v řízeních, jejichž předmětem jsou zájmy tohoto celku, a systémové riziko plyne z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky (viz odkazovaný rozsudek rozšířeného senátu, bod [69]).

12.4 Může být státní správa při rozhodování skutečně nezávislá?

Nezávislost při rozhodování je charakteristická pro orgány justice, zvláště pak pro soudy. Orgány veřejné správy ze samé své podstaty nemohou být zřízeny jako nezávislé v plném slova smyslu, poněvadž reprezentují moc výkonnou. Tyto orgány však mohou za všech okolností rozhodovat ve správním řízení **nestranně**, pokud je platná právní úprava nastavena správně.³¹

Nestrannost státní správy lze docílit i oddělením jednotlivých orgánů státní správy tak, aby nebyly ve vztahu personální závislosti vůči stejnému zřizovateli, zejména pak v případě úředníků detašovaných pracovišť v přímé podřízenosti řediteli krajského stavebního úřadu, který bude rozhodovat o služebním hodnocení vedoucích detašovaných pracovišť a především o výši platu a odměn řadových úředníků. Krajský stavební úřad bude zároveň rozhodovat o odvoláních vůči rozhodnutím kontaktních pracovišť v prvním stupni, patrně včetně kvality odvedené práce na přezkoumávaném rozhodnutí.

V takovém případě jde o nebývalý vztah pracovní a ekonomické závislosti, kde se mohou při rozhodování projevit reálné obavy před nepříznivými pracovními a společenskými dopady, pokud bude chování konkrétních úředníků vyhodnoceno jako chování bez tolik potřebné kolegiality a loajalita vůči kolegům a úřadu.

³⁰ Jak se bude postupovat, když někdo namítne podjatost ředitele (státního) krajského stavebního úřadu – bude to místo něj dělat jiný krajský stavební úřad na základě rozhodnutí NSÚ nebo snad přímo NSÚ? Návrh stavebního zákona to zatím vůbec neřeší.

³¹ 30 A 10/2015 – 131 Krajský soud v Hradci Králové (z odůvodnění): *K námitkám žalobců, že podle žalovaného správní řád nezná pojem nestrannosti, třeba poznamenat, že jde o zřejmé formulační nedorozumění. Žalovanému jistě nejsou neznámá ustanovení §§ 2 odst. 4 a 7 odst. 1 správního řádu, z nichž zásada nestrannosti plyne, a jím uvedené konstatování na straně čtrnácté žalovaného rozhodnutí není jejím popřením. Uvedené formulaci je třeba rozumět tak, že správní řád nedefinuje „pojem nestrannosti“, nevymezuje, v čem spočívá, což odpovídá skutečnosti.*

12.5 Samospráva legitimně hájí svoje zájmy

Jinak řečeno, v přenesené působnosti využívá stát toliko existenci územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy; orgány územně samosprávných celků (obecní a krajské úřady) jsou „*najaty*“ k tomu, aby pro stát a jeho jménem vykonávaly některé jeho pravomoci (státní správu) namísto něj. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu, nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného úřadu, neboť ten pouze vystupuje jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů. Podstatné především je, že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů.

Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy (včetně obecního či krajského úřadu) jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické.

Návrh rekodifikace stavebního práva významně poukazuje na riziko tzv. systémové podjatosti. Tento fenomén sice existuje, avšak jeho četnost není příliš vysoká, což dokládají podrobné údaje za uplynulý rok. Navíc nemusí být otázka systémové podjatosti nutně spojena s výkonem přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků, nýbrž systémová podjatost je možná rovněž v případě zaměstnanců státu v roli úředních osob. Systémová podjatost tak sice představuje určitý problém současného pojetí stavebních úřadů, přesunem této agendy na stát však k eliminaci systémové podjatosti nedojde.

13. K ochraně veřejných zájmů

Ochrana důležitých veřejných zájmů vycházejících z tzv. **složkových zákonů** tvořících slovy Nejvyššího správního soudu „*okolí stavebního zákona*“³², které obsahují podrobnější úpravu, jak postupovat při ochraně jednotlivých důležitých veřejných zájmů, které jsou úzce spjaty například s ochranou životního prostředí, je nyní zajištěna většinou samostatnými orgány veřejné správy či aspoň přinejmenším jinými samostatnými útvary (odbornými) v rámci obecního úřadu. Pokud tedy jde o ochranu jednotlivých zájmů, tak jejich obhajoba v rámci organizačně členěného obecního úřadu (jak je tomu dnes) je formálně zajištěna v rámci jednotlivých odborů a mimo obecní úřad v rámci specializovaných orgánů státní správy. Každé externí stanovisko či vyjádření pak musí být formálně vypořádáno.³³

V případě plné integrace ochrany veřejných zájmů dle složkových zákonů (památkové péče, ochrana přírody a krajiny, posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), voda, vzduch, odpady atd.) nepůjde již o zcela nestranné zastupování veřejných zájmů, neboť dotčení úředníci (jednoho) stavebního úřadu budou podléhat **společnému vedoucímu úředníkovi**, který bude rozhodovat o jejich služebním hodnocení i o odměňování. Lze se proto obávat, že dojde tzv. obroušení hran, a že jednotliví řadoví

³² Stanoviska, vyjádření, souhlasy, posudky apod. orgánů ochrany přírody bylo možné vyžadovat vždy jen, pokud to vyplývalo z tzv. složkových zákonů.

³³ Pl. ÚS 24/04: Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.

úředníci mohou pod čistě interním nátlakem přímého nadřízeného rezignovat, často i „v zájmu věci“, na ochranu konkrétních dílčích veřejných zájmů.

Nelze si představit, že podřízený úředník neustoupí vůči svému nadřízenému ze svého odborného názoru, pokud mu bude naznačeno, že by to mohlo být vnímáno i jako porušení pracovní kázně, pokud nebude sdílet odborný názor svého nadřízeného. **Nestrannost rozhodování konkrétních úředníků může být zajištěna jedině tak, že zde nebudou žádné přímé vztahy ekonomické závislosti, jako je vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, úředníkem a vedoucím úředníkem.**

Třebaže do jisté míry chápeme snahu předkladatelů, proč navrhují, aby jednotlivé dotčené orgány státní správy byly součástí jednotného státního stavebního úřadu, nelze tímto způsobem zaručit takovou míru ochrany různých veřejných zájmů, jaká je v současnosti. Jedná se o vážné riziko předmětného návrhu s dalekosáhlými důsledky.

Nový stavební zákon nás tedy plnou integrací všech důležitých složek ochrany životního prostředí do jednoho útvaru – stavebního úřadu vrací ohledně ochrany veřejných zájmů při ochraně životního prostředí částečně do právního stavu před rokem 1990, což rozhodně nemůže být označeno jako žádoucí.

13.1 Posudek odborníka nacházejícího se ve vztahu pracovní a ekonomické závislosti

Aktuální platná judikatura Nejvyššího správního soudu konstatuje nebezpečí systémové podjatosti v případě odborníků vydávajících znalecké posudky, pokud mají vydávat posudky pro účely řízení vedeného subjektem, vůči kterému jsou ve vztahu **personálně-ekonomické závislosti** (odměna za práci, která má pro zaměstnance často existenční rozměr a jejíž výše je zaměstnavatelem snáze ovlivnitelná). Nepostačuje mít jen stejného zřizovatele, jde především o doložení nepříznivých pracovních-společenských dopadů na konkrétního znalce (či úředníka hájícího dílčí veřejný zájem v oblasti životního prostředí).

V případě existujícího pracovního poměru znalce a účastníka řízení k témuž zaměstnavateli (nebo pracovního poměru znalce k účastníkovi řízení) je zřejmé, že se zde jedná o vztah ekonomické závislosti a že přístup znalce mohou ovlivnit pocity kolegiality a loajality či obavy před nepříznivými pracovních-společenskými dopady (viz dále náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 35/03).

Níže uvedený případ³⁴ týkající se Agentury ochrany přírody a krajiny, dále jen „AOPK“, by mohl být (nepřímo) použit pro dovození systémové podjatosti územních a kontaktních pracovišť krajských stavebních úřadů (státního) stavebního úřadu, neboť tato detašovaná pracoviště bude krajský stavební úřad zřizovat, personálně řídit (a úředníky hodnotit a odměňovat), posuzovat kvalitu jejich práce (tj. i písemné výstupy ve formě správních rozhodnutí) a bude zároveň rozhodovat v rámci horizontálního přezkumu o odvoláních ve správním řízení vůči rozhodnutím úředníků detašovaných pracovišť v prvním stupni. Pokud je na ministerstvu zřizována rozkladová komise jako kolegiální poradní orgán ministra pro jeho rozhodování o rozkladu, jde přece o to, že rozhoduje ministr, ne ministerstvo.

NSS dospěl v tomto případě **k závěru, že „Ačkoliv je AOPK zřízena žalovaným (Ministerstvem životního prostředí), není možné v jejich vzájemném vztahu uvažovat o natolik intenzivním poměru, který by mezi nimi vyvolával pocity kolegiality a loajality či obavy před nepříznivými pracovních-společenskými dopady.“** Tento

³⁴ Podává-li ve správním řízení zahájeném Českou inspekcí životního prostředí znalecký posudek Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, nelze dovozovat pochybnosti o její nepodjatosti pro poměr k orgánům provádějícím řízení (§ 11 odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících) jen z prosté skutečnosti, že je zřízena Ministerstvem životního prostředí, jež ve věci vystupuje jako odvolací orgán. (1 As 54/2014 – 36 Nejvyšší správní soud 2. července 2014)

rozsudek (č. j. 1 As 54/2014 – 36) tak de facto relativizuje velmi často používanou schematizaci předkladatelů v návrhu rekodifikace stavebního práva, že by systémová podjatost byla nutně spjata jen se „systémem“ spojeného modelu výkonu veřejné správy.

NSS ve svém rozsudku neosvědčil námitce podjatosti právě proto, že Agentura ochrany přírody a krajiny je de facto na MŽP nezávislá. Určitá míra personální závislosti úředníků, zejména detašovaných pracovišť (územních a kontaktních pracovišť) na krajské pobočce stavebního úřadu, tak jak jí koncipuje návrh MMR, však určité riziko systémové podjatosti přináší.

Systémová podjatost je tak možná rovněž ve státním orgánu, čistší řešení tak představuje ponechání dotčených státních orgánů mimo systém stavebních úřadů. Analogicky lze tento závěr zobecnit i na veřejný zájem, jehož hájení lépe zaručuje orgán veřejné správy stojící mimo stavební úřad. Návrh MMR tak nepřináší řešení tomu, proti čemuž navrženým vyjmutím stavebních úřadů ze spojeného modelu nejvíce bojuje. Touto otázkou se zabýval, jak již bylo uvedeno, ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 35/03 Ústavní soud ČR.

Vzhledem k významnosti tohoto rozsudku pro posouzení návrhu připravované rekodifikace stavebního práva citujeme celou právní větu: *„Dle § 17 ve spojení s § 14 odst. 1 o. s. ř. jsou znalci vyloučeni z podání znaleckého posudku v případě, že se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům je tu důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Jedním z takových důvodů, kdy lze zcela důvodně pochybovat o nepodjatosti znalce pro poměr k účastníkovi řízení, je skutečnost, že mezi nimi existuje pracovní poměr k těmto zaměstnavatelům. Je totiž zřejmé, že se v takovém případě jedná o vztah ekonomické závislosti, jednak nelze ani vyloučit možnost, že přístup znalce při vypracování znaleckého posudku mohou (vědomě či nevědomě) ovlivnit pocity kolegiality a loajality či obavy před nepříznivými pracovními dopady. Takový případ např. nastává, podává-li soudu jeho znalec znalecký posudek pracovník Generální inspekce Českých drah ve věci zaměstnance Českých drah.“*

13.2 Výhody a nevýhody odděleného modelu

V jednotlivých zemích EU najdeme oba základní systémy výkonu veřejné správy, monistický i dualistický. V současné době nelze říci, který z nich je zcela jednoznačně ve všech aspektech lepší. Sousední Slovensko má v porovnání s ČR oddělený model výkonu veřejné správy v území, který však rovněž vykazuje celou řadu problematických momentů. Přesto je autory věcného záměru, resp. RIA, oddělený model výkonu VS jednoznačně považován v oblasti stavebního práva za lepší. Smyslem této části je relativizace tohoto tvrzení, které je jedním z leitmotivů přípravy rekodifikace.

Ve stejném duchu zaznívala kritika odděleného modelu i z řad naší odborné veřejnosti, zejména pod negativním dojmem ze sociální reformy provedené v roce 2011 (viz níže) i z řad vrcholných úředníků samospráv. Postřehy jsou bezpochyby platné i pro současnou „reformu stavebních úřadů“.

Podobně jako v případě systémové podjatosti, kterou nelze jednoduše eliminovat tím, že bude agenda stavebního řízení vyčleněna ze spojeného modelu, nelze v navrženém institucionálním systému zaručit stejnou míru ochrany různých dílčích veřejných zájmů jako v současné době. Na příkladu dílčí složky veřejného zájmu, kterou představuje ochrana životního prostředí, je na základě analýzy důležitého rozsudku NSS prokázáno, že ochraně veřejných zájmů mnohem lépe svědčí jejich institucionální oddělení. V tomto ohledu jde však návrh MMR zcela opačným směrem, což v kombinaci s navrženým horizontálním přezkumem, kdy o opravných přestupcích má rozhodovat tentýž orgán, může do budoucna představovat poměrně výrazný problém. Obecně nelze rovněž rozhodnout, který z modelů výkonu veřejné správy (oddělený, či spojený), je lepší, což celkově relativizuje návrh MMR jako účelový.

14. Poučení se z minulých reforem?

Cíle reformy stavebního práva jsou zaměřeny na usnadnění řízení pro velké developery, není nijak řešeno, jak usnadnit život běžnému občanovi. Pokud dojde k odstranění překážek v řízení pro velké developery, zejména snížení ochrany v oblasti památkové péče a životního prostředí, tak to je něco, co nepřináší nic všem občanům. V tomto ohledu nemá předkládaná reforma stavebního práva takový obecně prospěšný charakter, jako v případě reformy z roku 2003.

Pomyslný – snad jediný benefit, že dojde k důslednému odstraňování tzv. černých staveb či staveb v havarijním stavu prostřednictvím výkonu rozhodnutí o odstranění stavby, je zjevnou zavádějící informací.

14.1 Problematická legislativní příprava reformy stavebních úřadů

Je zde důležité uvést, že **změnový zákon k novému stavebnímu zákonu** dosud nebyl předložen a není ani známo, že by byl připravován.³⁵ Tento zákon je přitom pomalu důležitější nežli samotný nový stavební zákon. Lze zde připomenout z poslední doby i obsáhlý změnový zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (tento změnový zákon byl dosud čtyřikrát novelizován, nabyl platnosti 28. 6. 2017 a účinnosti 1. 7. 2017). **Je zde velké nebezpečí, že příprava změnového zákona k novému stavebnímu zákonu bude velmi náročná a problematická, přičemž tento zákon nemusí být ani včas dokončen.**

14.2 Chybějící potřebný celospolečenský konsensus a tlak na rychlost

Oproti reformě z přelomu tisíciletí je tak navržená reforma zcela nepřipravené a její základní aspekty, východiska, spočívají de facto na vodě, jde spíše o přání než o skutečnost, realitu, resp. je šita na míru pro úzkou skupinu developerů. Velkým problematickým aspektem, je že zpracování nové legislativní úpravy bylo, na základě memoranda mezi MMR a Hospodářskou komorou, outsourcováno právě na jednoho z účastníků celého procesu, který ovšem nemá za cíl hájení veřejných zájmů. Stávající reforma stavebního práva navíc nemá zatím potřebný celospolečenský konsensus mezi veřejnou správou, soukromým sektorem, profesními sdruženími či akademickou obcí. Hlavním aspektem, který je vytýkán, je tlak na rychlost přijetí normy či nepropracovanost. Takovýto konsensus je nezbytným předpokladem každé pozitivní změny.

Problematická je celá tvorba zákona, fáze věcného záměru byla hrubě podceněna, více než 1500 připomínek nebylo vypořádáno a nyní je ve velké rychlosti bez potřebné diskuse zpracováváno paragrafové znění zákona, o přípravě změnového zákona není nic známo. To je současný největší problém, přičemž účinný by měl být nový zákon v průběhu roku 2021. Jasná nejsou ani přechodné procesy mezi právními úpravami, tedy co se stane se zahájenými procesy.

Jsou zde hrubě podceněny přípravné práce předcházející následné tvorbě legislativy. Je zde možno odkázat např. na usnesení vlády ze dne 25. července 2001 č. 767 o věcném řešení přenosu působnosti okresních úřadů. Toto usnesení ukládalo mimo jiné:

³⁵ K neefektivní právní regulaci uvádí P. Škultéty, že právo je významným prostředkem řízení společnosti. (...) Pokud si uvědomíme, že přijatá právní norma nepůsobí izolovaně na společenské vztahy, ale v systémové souvislosti s už platnými právními normami – potom je třeba chaotickou a nedomyšlenou legislativu odmítnout. Je třeba prohlubovat a rozvíjet poznatky, které vedou a napomáhají k tvorbě efektivních právních norem regulujících oblasti veřejné správy. Při tvorbě práva je třeba respektovat takové požadavky, které zefektivní jeho regulační působení a minimalizují prostor pro nečinnost orgánů veřejné správy. (Škultéty, P. a kol.: Správné právo hmotné, všeobecná část, Univerzita Komenského, Bratislava 2004, str. 210)

a) zabezpečit včasnou přípravu přenosu působností okresních úřadů na svěřených úsecích státní správy podle bodu I tohoto usnesení,

b) vypracovat pro každou přenášenou působnost popis postupu a způsobu jeho provádění a to jako součást přípravy přenosu působností okresních úřadů a předat jej do 30. června 2002 ministru vnitra,

c) vypracovat návrhy na zvýšení informovanosti veřejnosti při vyřizování jednotlivých správních záležitostí, obsahující jednoduché schéma postupu občana a dokladů potřebných pro vyřízení věci, případně vzory podání, a předat tyto návrhy do 30. září 2002 ministru vnitra.

Vše výše uvedené zatím návrh MMR neobsahuje a s ohledem na rychlost, s jakou má být paragrafové znění projednáno, je otázkou, zda kdy obsahovat bude. Pro předkladatele návrhu by výše uvedené mělo sloužit jako základní inspirační vzor, neboť popisovaná reforma územní veřejné správy z roku 2003 je na území ČR v podstatě jediným relevantním příkladem dobře provedené správní reformy.

14.3 Vzorová reforma územní veřejné správy

Hlavním kladem reformy územní veřejné správy bylo jasně deklarované a ve výsledku i dosažené přiblížení výkonu veřejné správy občanům. Došlo k posílení významu menších měst, která se v roce 1994 zasazovala o znovuzřízení tzv. malých okresů ve stavu platném před rokem 1960. Územní obvody těchto okresů odpovídaly svou velikostí zhruba velikosti stávajících správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Poslanecká sněmovna vybrala v květnu 1999 spojený model výkonu státní správy a samosprávy. Usnesením vlády ze dne 26. května 1999 č. 511 k zásadním otázkám podmiňujícím přípravu návrhů zákonů nezbytných ke zřízení krajských orgánů byly definovány působnosti jednotlivých subjektů. S tím souvisela i **obsáhlá normotvorba**. V první řadě šlo o zákony organizačně kompetenční – v první fázi 7 zákonů a v druhé fázi 3 zákony. Mezi nimi byly i dva změnové zákony – „malý tlustoch“, který novelizoval 29 zákonů a „velký tlustoch“, který novelizoval 116 zákonů. Zákony finanční byly přijaty tři a zákony majetkové v první fázi tři a v druhé fázi dva.

V návaznosti na tyto zákony bylo zabezpečováno konkrétní personální naplňování krajských úřadů a orgánů krajů, majetkové převody související s převodem působnosti, zřizovatelských funkcí a pracovníků, metodické řízení postupu prací a vzdělávání v souvislosti se zřízením krajského stupně, vypracování pracovních náplní jednotlivých útvarů krajských úřadů a zaměstnanců a vzorového organizačního řádu.

Během reformy územní veřejné správy došlo k razantnímu přerozdělení výkonu veřejné správy mezi samosprávy a vládu. Státní správa předala velký rozsah působnosti (kompetence a zřizovatelské funkce) na samosprávy, tedy kraje a obce.

Z ministerstev bylo převedeno na kraje celkem 2641 organizací, z toho cca 2400 z resortu školství (první etapa reformy, rok 2001) a ze zanikajících okresních úřadů bylo převedeno k 1. lednu 2003 na kraje dalších 551 organizací, z toho cca z 50% tvořily organizace poskytující sociální služby (druhá etapa reformy, rok 2002).

Z orgánů státní správy (především okresních úřadů) přešlo celkem cca 13 tisíc funkčních míst na obce a další cca 2 tisíce funkčních míst na kraje. Při rušení okresních úřadů přebíraly tedy zřizovatelské funkce k mnoha organizacím spíše kraje, zatímco obce převzaly převážně správní činnosti.

14.4 Příklad špatné praxe – sociální reforma z roku 2011

Sociální reforma z roku 2011 je příkladem špatně provedené reformy v praxi a předkladatelům rekodifikace stavebního práva může posloužit jako odstrašující případ. Tato reforma byla vedena myšlenkou, že státní správa v území zajistí plnění stejných úkolů, jako plnily dříve obecní úřady, lépe levněji a efektivněji (s delimitací menšího počtu úředníků, nežli dané činnosti reálně vykonávalo, bylo z počátku patrně počítáno), což mělo vést k úsporám ve výdajích ze státního rozpočtu. Vedlo to nakonec pouze k vyplácení finančních prostředků občanům bez jakékoliv kontroly, zda mají skutečně nárok. Tuto reformu ještě podrobněji popisujeme v následující kapitole.

Při přípravě „reformy stavebních úřadů“ je postupováno v příkrém rozporu se zkušenostmi vyplývajícími z reformy územní veřejné správy. Není zde široká spolupráce v rámci celé veřejné správy, není ani stanoven reálný časový rámec odpovídající dřívějším zkušenostem. Není (a nebyla) zde žádná vážně míněná příprava na to, co přijde. Není zde ve výsledku výše uvedené špatné přípravy k dispozici návrh změnového zákona. Není jasně vysvětleno občanům, co pro ně „reforma stavebních úřadů“ bude znamenat. Bude to pro ně změna k horšímu. Nejde o přiblížení výkonu veřejné správy v území občanům, jde o řešení partikulárních zájmů vlivné skupiny developerů.

15. Sociální reforma

Cílem této kapitoly je poukázat na skutečnosti, proč byla sociální reforma jako celek tak chaotická a jaké hlavní problémy přinesla. Současný věcný záměr MMR ke stavebnímu zákonu sice odkazuje na reformy v sociální oblasti, avšak (asi nikoliv náhodou) neanalyzuje negativní dopady sociální reformy z roku 2011. Primárně se snaží obhájit proces tzv. delimitace, aniž by celou situaci kriticky vyhodnocoval a činil potřebné objektivní závěry³⁶. **Pokud totiž tento historický precedent špatně provedené sociální reformy z roku 2011 nebude brán předkladateli rekodifikace stavebního práva v potaz jako příklad špatné praxe, může celá situace vést k opakování stejných chyb, které mohou mít fatální dopady jak na výkon agendy z pohledu veřejné správy, tak z pohledu veřejnosti.**

15.1 Dílčí reformy 2004 až 2009

V sociální oblasti probíhaly původně mezi lety 2004 až 2009 na základě zákona dílčí změny, které se zpravidla vztahovaly k reformě územní veřejné správy z roku 2003, tuto reformu doplňovaly. Díky dostatečnému časovému prostoru, řádné přípravě za účasti dotčených institucí (především územních partnerů) a všeobecnému většinovému konsensu všech dotčených institucí, nebyla v této době činěna nesystémová rozhodnutí. Existoval dostatek prostoru pro implementaci požadovaných změn.³⁷ Zcela opačným směrem se pak ale vydala sociální reforma z roku 2011, která nebyla provázána s reformou z roku 2003, a tyto rozsáhlé změny byly provedeny navíc v enormně krátkém čase, namísto potřebných několika let.

15.2 Sociální reforma 2011

V souvislosti se vznikem vlády Petra Nečase za účasti TOP 09 a Věcí veřejných, se od podzimu 2010 začala připravovat rozsáhlá sociální reforma³⁸, která již nenavazovala na reformu z roku 2003. Naopak, z řady důvodů se od jejích cílů oddálila a jako celek přinesla mnoho problémů, které v podstatě přetrvávají dodnes. Tzv. „Drábkova reforma“, jak byla podle ministra práce a sociálních věcí J. Drábka³⁹ žurnalisty nazvána, velmi výrazným způsobem proměnila podobu tehdejšího sociálního systému, a to bohužel negativně.

³⁶ Věcný záměr MMR obsahuje konkrétní analýzu věci pouze v případě tzv. delimitace, kdy se k ní v minulosti vyjádřil i Ústavní soud, kdy lze v podstatě provést autoritativní delimitaci pracovníků i bez souhlasu územních samosprávných celků. Ostatní prvky změny jako např. převod agendy, dislokace, spisová rozlučka apod., zde je pouze konstatováno, že bude nezbytné tyto kroky provést. (Věcný záměr stavebního zákona, str. 71 – 73).

³⁷ Smyslem této změny bylo eliminovat nepříznivé důsledky dalšího posunu kompetencí agendy státní sociální podpory, zajistit úsporu cca 1 mld. Kč a učinit první krok směrem k důslednému oddělení role státu a územních samosprávných celků v organizaci, správě a financování dávkových systémů, které nevycházely z pojištění. V počátečním roce se změna týkala téměř všech územních samosprávných celků, s výjimkou čtyř největších měst v ČR (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň). U nich mělo dojít k postupnému převodu agendy v následujících letech. Např. v Praze byly změny uskutečněny až v roce 2008, kdy mj. mělo dojít ke sjednocení výkonu státní správy v oblasti poskytování dávek státní sociální podpory alespoň na prvním stupni řízení a zefektivnit tuto činnost tak, aby došlo k převedení území hl. m. Prahy na Úřad práce HMP. Z úřadů městských částí přešlo na Úřad práce HMP 262 zaměstnanců vykonávajících danou agendu a 51 obslužných zaměstnanců. Městské části také daly k dispozici dosavadní prostory, kde do té doby daná agenda byla prováděna, a nemuselo tak dojít k budování nových prostor pro jednotlivá kontaktní pracoviště. Bylo nutné začít pouze hradit nájemné spojené s tímto užíváním prostor. **Podobný konsensus však v současné době, kdy je diskutován návrh rekodifikace stavebního řízení, neexistuje. Nelze tudíž ze strany územních samosprávných úřadů očekávat vstřícný přístup.**

³⁸ Sociální reforma je souborem tří zákonů – z. č. 366/2011 Sb., novela zákona o pomoci v hmotné nouzi; z. č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením; a z. č. 367/2011 Sb., novela zákona o zaměstnanosti.

³⁹ Jaromír Drábek (TOP 09) byl ministrem práce a sociálních věcí v období od 13. 7. 2010 do 31. 10. 2012.

Bezesporu mohly být tyto změny systému motivovány pozitivním směrem, kdy mělo dojít k reálnému zefektivnění a zjednodušení systému. Podobně jako v současné době u stavebních úřadů byly cíle sociální reformy zcela legitimní, problém však nastal především v její realizaci a zbytečném a nijak opodstatněném spěchu. Hlavními důvody, proč od počátku nedošlo k zamýšlenému výsledku, byla celková nepřipravenost reformy, nedohlédnutí (spíše přehlížení) všech jejích dopadů, nedostatek času pro přípravu a v neposlední řadě nebylo vypořádáno více než 400 stran připomínek odborné veřejnosti vznesených v rámci mezirezortního připomínkového řízení. Právě zde spatřujeme bohužel jasnou paralelu s projednáváním stavebního zákona, neboť ani dnes není v podstatě přihlíženo k námitkám rezortů, územních partnerů a odborné veřejnosti.

15.3 Základní problémy sociální reformy

Podíváme-li se podrobněji na výše zmíněné problémy sociální reformy, lze začít už samotným procesem realizace reformních změn, kdy časový interval mezi samotnou přípravou a realizací sociální reformy byl necelý rok, tj. od února 2011, kdy nabyl účinnosti zákon o Úřadu práce, do 31. 12. 2011. V této souvislosti je nutné dodat, že zmíněný zákon o Úřadu práce (zákon č. 73/2011 Sb.) nebyl vládním, nýbrž poslaneckým návrhem, čímž tehdejší vládní koalice de facto obešla řádné mezirezortní připomínkové řízení.

Během necelých jedenácti měsíců bylo nutné:

- projednat právní základ sociální reformy, zmíněné tři zákony
- projednat přesun pracovníků z obcí na Úřad práce ČR (pracovní podmínky delimitovaných zaměstnanců, jejich počty, zajištění mzdových prostředků, přípravy pracovních náplní, převzetí personální agendy z obcí)
- přijmout nové pracovníky (výběrová řízení) náhradou za ty, kteří neměli zájem o převedení
- zajistit rozšíření pracovišť (režim veřejných zakázek, nové nájemní smlouvy)
- zajistit technické a materiální vybavení pracovišť (režim veřejných zakázek) – vybavit kanceláře nábytkem a výpočetní technikou, vybavit je služebními automobily, posílení telefonních linek atd.
- provést změny kompetencí stávajících pracovníků Úřadu práce ČR
- vzdělat nové pracovníky, včetně školení BOZP, proškolení řidičů a zajištění následných referentských zkoušek
- provést spisovou rozlučku (včetně přesunu stávající spisové dokumentace a archivace dokumentů)
- zajistit další návazné činnosti, včetně uvolnění finančních prostředků na drobné výdaje, např. přístupová oprávnění, razítka, tiskopisy, průkazy, klíče atd.⁴⁰

Krátký časový interval (méně než jeden rok) nemohl v tomto ohledu dostačovat k úplné přípravě veškerých rozsáhlých změn. Některé problémy, ke kterým následně došlo, se však daly předvídat: zejména problémy s personálním obsazením (převod zaměstnanců), negativní dopady na příjemce dávek (fronty), problémy s novým IT systémem, či snížení počtu místních šetření a kontrol. Kolapsu výplaty nepojistných sociálních dávek, která nastala od ledna 2012, se dalo zabránit. Stejně tak je zřejmé, že se dá zabránit některým problematickým momentům připravované rekodifikace, pokud budou její odpůrci aspoň částečně vyslyšeni, resp. pokud bude vůbec zahájena seriózní diskuse.

⁴⁰ SPRENGEROVÁ, Alena. *Zhodnocení vlivu sociální reformy na oblast nepojistných sociálních dávek*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2014. 115 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kortusová, Ph.D.

15.4 Převod zaměstnanců obcí na Úřad práce

Převod zaměstnanců z obecních úřadů na Úřad práce byl zahájen ve třetí čtvrtině roku 2011.⁴¹ V té době již byla přesunuta personální agenda pod krajské pobočky Úřadu práce ČR (z dříve samostatných Úřadů práce), což jednak komplikovalo další jednání a přípravy podkladů, a jednak došlo ke špatnému odhadu potřebného personálního pokrytí a začalo se na úřadech práce propouštět ve třech vlnách. V dubnu 2011 evidoval Úřad práce ČR 8 136 pracovníků, přičemž na konci roku jich už bylo pouze 6 237, tj. během jednoho necelého roku došlo nelogicky k propuštění 1 899 pracovníků, což fatálně ovlivnilo start celé reformy.⁴²

Po vzájemné komunikaci mezi MPSV s 388 obecními a městskými úřady a 22 městskými částmi bylo pod Úřad práce ČR převedeno celkově 1 953 pracovníků z obcí. Nejčastěji se jednalo o pracovníky z agendy hmotné nouze, kterých obce v roce 2011 měly k dispozici celkem 3 642. I s přechodem téměř dvou tisíc pracovníků z obecních úřadů na Úřad práce ČR se již v lednu 2012 začalo projevovat nedostatečné personální pokrytí. Stávajícím a delimitovaným zaměstnancům bylo kvůli nedostatečnému personálnímu pokrytí přidělováno stále více agend, což kladlo zvýšené nároky na jejich znalosti, odbornost a orientaci v systému. Uvedené problémy byly navíc umocněny skutečností, že na krajské pobočky Úřadu práce ve většině případů přešli často pracovníci bez kvalifikace sociálního pracovníka a kvalifikovaní zaměstnanci zůstali na obecních úřadech. Na úřadech práce proto musela být vyhlašována výběrová řízení, kdy se nabírali nezkušení pracovníci (mnohdy bez potřebného aspoň středoškolského vzdělání), a jejich školení a zvyšování kvalifikace probíhalo formou videokonferencí – mnohdy bez možnosti jakékoliv spolupráce s přednášejícím.⁴³ Tato situace může nastat i v případě rekonstrukce stavebních úřadů.

Tabulka 32 - Vývoj počtu zaměstnanců na Úřadu práce ČR mezi dubnem 2011 až lednem 2012

Původní počet zaměstnanců ÚP	Počet propuštěných zaměstnanců ÚP	Počet delimitovaných zaměstnanců z obcí na stát
8 136	1 899	1 953

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Od vstoupení sociální reformy v účinnost, tj. od 1. ledna 2012 Úřad práce ČR disponoval celkově 8 190 zaměstnanci. Vezmeme-li ale v úvahu, že před centralizací bylo 8 136 pracovníků a k tomu počet pracovníků z agendy hmotné nouze z obecních úřadů, tj. 3 642 pracovníků, tak konečný a především potřebný počet zaměstnanců úřadů práce se měl pohybovat okolo 11 778, tj. o více než tři a půl tisíce zaměstnanců více. Brzy se tak začaly projevovat problémy s nedostatkem výkonného personálu. V některých případech zpracovávalo agendu nepojistných sociálních dávek cca 30-40 % zaměstnanců ve srovnání se stavem před 1. lednem 2012.⁴⁴

⁴¹ Na rozdíl od z. č. 453/2003 Sb., a z. č. 414/2008 Sb.; zákony z roku 2011 (z. č. 366/2011 Sb.; z. č. 329/2011 a z. č. 367/2011 Sb.) neobsahují žádné ustanovení ohledně zaměstnanců. Jejich převod z obecní a městských úřadů a městských částí na Úřad práce ČR byl totiž řešen na základě dohod. Zdroj: Přechod pracovníků na Úřad práce ČR v souvislosti s převodem agend dávek pro osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a inspekce poskytování sociálních služeb a pomoci v hmotné nouzi z „územně samosprávných celků“ na Úřad práce České republiky a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

⁴² Zdroj: www.mpsv.cz.

⁴³ SPRENGEROVÁ, Alena. *Zhodnocení vlivu sociální reformy na oblast nepojistných sociálních dávek*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2014. 115 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kortusová, Ph.D.

⁴⁴ Veřejný ochránce práv. *Sociální reforma - poznatky z praxe veřejného ochránce práv*. Příloha k Informaci o činnosti veřejného ochránce práv za první čtvrtletí roku 2012. Dostupné z:

Obrázek 10 - Vývoj počtu zaměstnanců na Úřadu práce ČR



Zdroj: Výroční zpráva ÚP ČR 2015, zpracování převzato od Kateřiny Salačové (diplomová práce)

15.5 Nenaplnění cílů sociální reformy

Cílem sociální reformy bylo mj. zefektivnění systému a rozsáhlé finanční úspory v řádech miliard Kč, jak uvádí tehdejší RIA. Zřejmě není náhodou, že se tyto cíle nápadně podobají cílům rekodifikace stavebního práva, které jsou obsaženy rovněž v RIA. Avšak proklamované úspory se dosud nepodařilo naplnit a výdaje a dodatečné náklady spojené s realizací této sociální reformy z roku 2011/2012 i v současné době stále rostou.⁴⁵ Např. propouštění a opětovné nabírání pracovníků s sebou přineslo vícenáklady v podobě odstupného, resp. odchodného. Dále se např. jednalo o náklady na zaškolení nových zaměstnanců, přesčasů.⁴⁶ Lze předpokládat, že pokud by realizace sociální reformy probíhala v kontextu tří základních podmínek, které byly zmíněny výše (dostatečná časová dotace, systémové kroky a většinová shoda dotčených institucí), nedosahovaly by případné vícenáklady takových vysokých částek. Bude proto nezbytné se těmito procesními postupy při přípravě rekodifikace stavebního zákona rovněž řídit, aby došlo k reálným úsporám.

Tabulka 33 - Prostředky na zaměstnance Úřadu práce ČR (v tis. Kč), r. 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mzdy dle platových tarifů	1 547 000	1 588 461	1 419 608	1 569 931	1 682 657	1 969 751
Příplatky celkem	323 816	314 174	274 058	324 432	332 539	365 085
Platy a příplatky za práci přesčas	142	86	3 069	37 306	3 310	31 883
Odměny	202 392	101 376	92 784	167 645	157 094	240 395
Celkové výdaje	2 073 350	2 004 097	1 789 519	2 099 314	2 175 600	2 607 114
Meziroční nárůst výdajů	-	-3,34 %	-10,71 %	17,31 %⁴⁷	3,63 %	19,83 %

Zdroj: Výroční zpráva ÚP ČR 2015, zpracování převzato od Kateřiny Salačové (diplomová práce)

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2012_1_Sociální-reforma.pdf.

⁴⁵ iDNES.cz. 2013. NKÚ: Drábkův systém výplaty dávek stál pětkrát víc, než se slibovalo. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/mpsv-podepsalo-osm-dodatku-ke-smlouve-navysilo-tak-cenu-systemu-pro-vyplatu-davek-o-1-5-miliardy-kor.A130909_082231_domaci_zt.

⁴⁶ Z důvodu nedostatečné nepřipravenosti reformy se mnohonásobně zvýšily výdaje za přesčas. (viz. tabulka Prostředky na zaměstnance Úřadu práce ČR)

⁴⁷ Výrazný meziroční nárůst výdajů byl primárně způsoben převodem pracovníků z obecních úřadů pod Úřad práce ČR a růstem výdajů na přesčas.

15.6 Věcné problémy

Klíčovým problémem, který měl dopad na celou agendu vyplácení dávek, bylo pořízení a provoz nového IT systému, kdy prvotní snahou bylo ušetřit na provozních nákladech. Avšak poté, co došlo ke zmanipulování několika zakázek, a kvůli různým dodatkům k rámcové smlouvě, se celková ztráta za nový IT systém za období 2012 – 2015 vyšplhala na více než 1,5 miliardy Kč.⁴⁸ Navíc zavedení nového IT systému s sebou v počátcích přineslo celou řadu komplikací – programy často kolabovaly, některé funkce v nich nefungovaly, systém celkově pracoval velmi pomalu a vložené informace se často neukládaly, proto bylo nutné je do systému zadávat opakovaně. Takové problémy vedly k situacím, kdy nebylo možné v některých chvílích vyplácet dávky.

Systémové potíže a negativní dopady spjaté s novým IT systémem při vyplácení dávek znamenaly zátěž taktéž pro zaměstnance úřadů práce, kteří v důsledku nefunkčnosti systému museli svoji činnost (výplatu dávek) vykonávat nad rámec své pracovní doby a zároveň nebyli schopni v plném rozsahu plnit všechny své povinnosti. Celkově došlo k jejich velkému fyzickému a psychickému zatížení.

Za zmínku také stojí situace, kdy zaměstnanci úřadů práce museli kvůli nefunkčnosti systému evidovat vyplácení dávek ručně, to mj. vedlo k situacím, kdy se dávky mohly vyplácet opakovaně jednomu člověku, jelikož neexistoval centrální kontrolní mechanismus, nebo nebylo zřejmé, v jaké výši má být sociální dávka vyplacena.⁴⁹ V důsledku těchto problémů nebyly výjimečnými ani situace, kdy docházelo k fyzickému napadání zaměstnanců úřadů práce⁵⁰, a zpoždění ve výplatě dávek přimělo i některé klienty k radikálním řešením své tíživé životní situace.

Negativní důsledky sociální reformy:

**Nedostatečné
personální pokrytí**
(nekvalifikovanost,
přesčasy)

Nový IT systém
(korupce,
nefunkčnost,
kolaps)

**Negativní
finanční důsledky
a vyšší finanční
náročnost**

**Negativní dopady
na občany**
(nevyplácení dávek,
fronty na úřadech)

⁴⁸ iDNES.cz. 2013. *NKÚ: Drábkův systém výplaty dávek stál pětkrát víc, než se slibovalo.*

Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/mpsv-podepsalo-osm-dodatku-ke-smlouve-navysilo-tak-cenu-systemu-pro-vyplatu-davek-o-1-5-miliardy-kor.A130909_082231_domaci_zt

⁴⁹ iDNES.cz. 2012. *Úřady práce zachvátil chaos, kolabuje systém výplaty dávek i sami úředníci.* Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/urady-prace-v-krizi-kolabuje-system-vyplaceni-davek-i-sami-urednici.A120124_201526_domaci_brm.

⁵⁰ Denik.cz. 2012. *Klient na hranickém "pracáku" napadl pracovníci. Úřad žádá policejní dohled.* Dostupné z: https://hranicky.denik.cz/zpravy_region/klient-na-hranickem-pracaku-napadl-pracovnici-urad-zada-policejni-dohled-2012121.html.

15.7 Medializace sociální reformy

V souvislosti zmíněných dopadů se celá sociální reforma stala od ledna 2012 předmětem rozsáhlé medializaci. Medializovány byly především objektivní problémy s reformou, čemuž odpovídají například titulky „V Karviné zkolabovala výplata sociálních dávek⁵¹“, „Kolaps úřadů práce“⁵², „Nevydařená změna systému“⁵³, či „Dopady sociální reformy na občany“⁵⁴. Na druhé straně celou situaci a napětí mezi MPSV, úřady práce a veřejností zhoršovaly mediální vyjádření samotného ministra práce a sociálních věcí J. Drábka (TOP 09) a jeho náměstků, kteří celou situaci spíše vyostřovali, či objektivní problémy zjednodušovali či bagatelizovali. Za všechny titulek s názvem „Zlehčování chaosu“⁵⁵ z konce ledna 2012. Ke zklidnění situace ovšem nepřispěly ani výroky ze strany Úřadu práce, např. titulek „Rozmazlení klienti ÚP“⁵⁶. Nad rámec reformy byla značná mediální pozornost rovněž věnována vazebnímu stíhání náměstka V. Šišky v říjnu 2012⁵⁷ a následné rezignaci ministra Drábka. Obě události přidaly celé reformě velmi negativní podtext.

15.8 Shrnutí

Mezi lety 2004 až 2009 se uskutečnily dílčí změny spojeného modelu veřejné správy v sociální oblasti. Tyto dílčí změny měly ale vždy souvztažnost k územní reformě z roku 2003, doplňovaly ji.

Naproti tomu sociální reforma z roku 2011 nepředstavuje doplnění tehdejší reformy územní veřejné správy a vykazuje celou řadu negativních momentů, které možná až nápadně připomínají projednávání rekodifikace stavebního práva. Úspěch celé rekodifikace stavebního práva bude (podobně jako v případě sociální reformy) záviset v opodstatněnosti jednotlivých změn, na konstruktivním vyjednávání mezi předkladateli návrhu zákona a zástupci dotčených orgánů územních samosprávných celků a dalších dotčených orgánů, a především na dostatečné časové dotaci, během níž bude rekodifikace stavebního zákona adekvátním způsobem připravena a implementována. Ta však bohužel zatím dána není.

Porovnáme-li totiž implementování sociální reformy do praxe, tak pak jednotlivé dílčí změny, které se uskutečňovaly v horizontu let 2004 až 2009, a navazovaly na územní reformu z roku 2003, proběhly s minimálními negativními dopady, jelikož změny byly činěny postupnými kroky v průběhu více než pěti let, a jednotlivé kroky byly činěny na základě souhlasné koordinace mezi předkladateli návrhu zákona a dotčenými institucemi. Naproti tomu tzv. Drábkova sociální reforma z roku 2011, která nenavazovala na předchozí dílčí změny, a ač byla rozsáhlou a výraznou změnou sociálního systému, se bohužel uvedla

⁵¹ Aktualne.cz. 2012. *Kolaps úřadů práce: Drábka chrání systém, který zrušil*. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/kolaps-uradu-prace-drabka-chrani-system-ktery-zrusil/r~i:article:730716/>.

⁵² iROZHLAS.cz. 2012. *V Karviné zkolabovala výplata sociálních dávek*. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/v-karvine-zkolabovala-vyplata-socialnich-davek_201201301613_jpiroch.

⁵³ iDNES.cz. 2013. *Nový způsob vyplácení dávek. Jeden z nápadů české vlády, který nevyšel*. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-a-nepovedene-projekty.A130506_201008_domaci_ert.

⁵⁴ iDNES.cz. 2012. *Nový systém vyplácení dávek udělal z dalších lidí dlužníky*. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/novy-system-vyplaceni-davek-udelal-z-dalsich-lidi-dluzniky.A120310_232319_ostrava-zpravy_jog.

⁵⁵ iDNES.cz. 2012. *Drábek zmatky na úřadech práce zlehčuje, míní ODS a chce jednání K9*. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/drabek-podle-ods-problemy-s-vyplacenim-davek-zlehcuje.A120131_143858_domaci_jj.

⁵⁶ iDNES.cz. 2013. *Lidé byli rozmazlováni, na dávky si teď musí počkat, tvrdí Úřad práce*. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/prutahy-socialnich-davek.A130219_221201_domaci_brd.

⁵⁷ https://www.idnes.cz/zpravy/cerna-kronika/statni-zastupce-navrhl-vazbu-pro-zatcene-uredniky.A121003_104558_krimi_klm.

do praxe během necelých jedenácti měsíců, a to navzdory nesouhlasným a objektivním připomínkám většiny dotčených orgánů, kterých se změny měly dotknout. V tak krátkém časovém intervalu nebylo možné se dostatečně připravit na změny a být schopen akceptovat veškeré dopady reformy.

To se naplno potvrdilo ihned v prvních dnech nového systému, kdy začal nový IT systém kolabovat. Dále se kontaktní pracoviště Úřadu práce potýkaly, (a potýkají dodnes) s nedostatečným počtem kvalifikovaných zaměstnanců, jelikož jednak byla výrazná část zaměstnanců ÚP na počátku roku 2011 nesystémově propuštěna, aby se pak vypisovala nová výběrová řízení na (méně kvalifikovaný) personál, a jednak významná část kvalifikovaných sociálních pracovníků nebyla delimitována z obecních úřadů, poněvadž jim obecní úřady nově nabídly výhodnější podmínky ve snaze udržet si je na svých pozicích. Kromě těchto problémů dopadl nový systém také na adresáty nepojistných dávek, kterým nebyli kvůli nefunkčnímu a kolabujícímu IT systému vypláceny sociální dávky, případně jejich obsluha na Úřadu práce trvala řádově několik hodin. Sociální reforma z roku 2011, především pak její problémy, se staly předmětem výrazné medializace.

Aby se v případě rekodifikace stavebního zákona dokázalo zamezit a eliminovat výše zmíněné nedostatky, musí předkladatelé návrhu zohlednit rozsah plánovaných změn – zda uskutečnit všechny zamýšlené změny najednou, či postupovat formou dílčích změn. Toto rozhodnutí bude mít následně dopady na to, v jakém časovém rozsahu bude možné tyto změny zákona provést tak, aby došlo k uspokojivému naplnění předpokládaných změn a byly minimalizovány případné nedostatky. V neposlední řadě musí být od počátku komunikováno se zástupci dotčených ÚSC a dalších orgánů, jejichž připomínky musí být ve většině případů v návrhu zákona zohledněny a vypořádány.

16. Korupční rizika

Z návrhu právní úpravy není v současné době jasně patrné, který orgán bude příslušný v dané věci rozhodovat, a to z toho důvodu, že neznáme konečnou podobu institucionální struktury. Není k dispozici ani změnový zákon. Z návrhu je patrné pouze to, že vznikne Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady, ale není zjevné, jakým způsobem budou řešeny jednotlivá kontaktní místa krajských stavebních úřadů, tedy zda se zachová současný stav, nebo dojde ke snížení jejich počtu. Nejsou k dispozici ani teze příslušné vyhlášky, což je v rozporu s Legislativními pravidly vlády. Z paragrafového znění, které má MV k dispozici, vyplývá, že kontaktní místa („územní pracoviště“) jsou ze zákona určena pouze v sídlech ORP, o ostatních kontaktních místech se materiál nezmiňuje. Někteří politici se aktuálně díky tomu mohou snažit lobbovat za to, aby pracoviště stavebního úřadu i nadále zůstalo v jejich obci. Tato skutečnost sice nemá přímo korupční potenciál, avšak v kombinaci s možným přetížením jednotlivých kontaktních míst v rámci ORP může vést ke korupčnímu prostředí.

Jako problematické se dále jeví **příliš silná koncentrace v rozhodování u jednoho orgánu**, respektive, že nově již nebudou jednotlivé dotčené orgány vydávat závazná stanoviska, nýbrž pouhé vyjádření, které má být podkladem pro jedno rozhodnutí. Tato změna sice může na jednu stranu vést k urychlení celého procesu stavebního řízení, na druhou stranu tím, že bude veškerá rozhodovací pravomoc soustředěna k jednomu orgánu, se významně zvyšuje možnost vzniku korupčního prostředí. To je pak podpořeno také tím, že rozhodnutí jednotlivých úředníků mohou být mnohem jednodušeji ovlivnitelná ze strany společné nadřízené osoby (ředitele krajské pobočky), která bude např. rozhodovat o výši odměn pro dotčené zaměstnance.

Přílišná koncentrace v rozhodování u jednoho orgánu může negativně ovlivnit rovněž hájení jednotlivých veřejných zájmů ve stavebním řízení tak, jak uvádíme výše v kapitole č. 13. Z hlediska možných korupčních rizik připravované právní úpravy je nutné připomenout, že příprava rekodifikace stavebního práva nebyla svěřena nezávislým odborníkům, resp. MMR, nýbrž Hospodářské komoře ČR, která zatupuje a hájí zájmy úzké skupiny velkých podnikatelů ve stavebnictví. Jeden z veřejných zájmů je tak již od počátku tvorby rekodifikace zvýhodňován oproti ostatní veřejným zájmům, což podstatně ovlivňuje textaci věcného návrhu, resp. paragrafového znění. Pokud bude tento proces zvýhodňování zástupců hájícího jeden veřejný zájem na úkor ostatních veřejných zájmů pokračovat i v dalších fázích legislativního procesu, hrozí systémové problémy celé právní úpravy s rozsáhlými korupčními dopady, které svými důsledky mohou předčít stávající problémy systémové podjatosti či tvrzených zásahů vedení ÚSC do činnosti stavebních úřadů.

V neposlední řadě využití opravných prostředků může ztratit svoji nezávislou podobu, jak jí známe ze současného stavu. Návrh totiž opouští současný stav a je navrhován systém dvojinstančního správního řízení v rámci jednoho správního orgánu (ústředí rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí územního pracoviště – horizontální přezkum). Tato procesní konstrukce je sice výjimkou z obecného principu, nicméně z hlediska praktického fungování a možné korupce může být skutečně problematickou. Nejenom, že může být ohrožena nezávislost kontaktních pracovišť v rozhodování, když budou přímo personálně závislá na nadřízených krajských stavebních úřadech, jichž budou součástí (budou mít jednoho ředitele), ale také to může být problematické z hlediska rizika systémové podjatosti úředních osob.

Z návrhu pak také jednoznačně vyplývá, **že dojde k omezení veřejné kontroly**, která se zdá být příliš přebujelá. S cílem efektivnější a rychlejší výstavby by měla být omezena práva, oproti současnému stavu, veřejnosti, spolků zaměřených na ochranu životního prostředí či práva vlastníků sousedících nemovitostí. Navržená právní úprava se pak vůbec nezabývá interní kontrolou, v jakém rozsahu a jaké podobě bude uskutečňována, což představuje výrazný korupční potenciál.

Srovnání korupčních rizik současného a navrženého institucionálního systému.

Stávající institucionální systém obecných stavebních úřadů	Navržený institucionální systém stavebních úřadů
<ul style="list-style-type: none"> • ingerence politického vedení do stavebního řízení (přímá, nepřímá, legalizace přímých staveb, bossing) • úplatkářství – investor/žadatel vs. úředník, trestněprávní rovina 	<ul style="list-style-type: none"> • ingerence nadřízených orgánů do řízení • úplatkářství • přílišná koncentrace rozhodovací pravomoci u jednoho orgánu – krajský stavební úřad, který sdružuje rovněž řadu dnes nezávislých orgánů • horizontální přezkum (odvolací řízení bude provádět tentýž orgán) • OZV namísto OOP v případě územních plánů • další politické vlivy, narušující nestrannost a objektivitu: • omezení veřejné kontroly
Co současný systém způsobuje	Další korupční hrozby spojené s možnou paralýzou celého systému, neboť vše není dostatečně připravené
<ul style="list-style-type: none"> • nedostatečná kontrola ze strany MMR, nedostatečná metodická činnost • formální instanční kontrola ze strany KÚ • nedostatečné/formální kontrolní mechanismy v obecních úřadech 	<ul style="list-style-type: none"> • paralýza = úřady nefungují, kdo si zaplatí, bude mít potvrzení • nekvalitní personál, protože dobří úředníci nepřejdou = jsou náchylní ke korupci

Z výše uvedených důvodů vyplývá, že navržená právní úprava, včetně nové organizační struktury, má rovněž poměrně výrazný přímý i nepřímý korupční potenciál, který může dokonce být širší než korupční prostředí v současném stavu. I proto by měly být navržené změny předmětem dalšího zkoumání, a to například formou projednání na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí.

17. Alternativní návrh řešení institucionálních otázek v oblasti stavební správy

Návrh Ministerstva vnitra, který byl předložen do meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru zákona na jaře 2019, zachovává spojený model výkonu veřejné správy, neboť jsme přesvědčeni, že základních cílů rekonstrukce stavebního práva, kterými je podstatné zjednodušení procesněprávních, resp. hmotněprávních institutů současného stavebního práva, lze dosáhnout v (podstatně či méně podstatně) modifikované variantě stávající podoby spojeného modelu výkonu veřejné správy, kterou níže představujeme.

Analogicky ke zmíněnému návrhu věcného záměru rekonstrukce počítá alternativní návrh ministerstva rovněž se zřízením Nejvyššího stavebního úřadu (dále jen „NSÚ“). Totožně jako v případě věcného záměru zákona by se měl stát ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování, územního řízení, stavebního řádu a vyvlastnění bez přímého vztahu podřízenosti vůči Ministerstvu pro místní rozvoj. Věcný záměr Ministerstva pro místní rozvoj předjímá jmenování ředitele NSÚ vládou na návrh ministra pro místní rozvoj, což alternativní návrh Ministerstva vnitra akceptuje.

Vzhledem k zachování spojeného modelu výkonu veřejné správy však alternativní návrh našeho resortu zachovává pojem obecné stavební úřady, které jsou vymezeny v ustanovení § 13 současného stavebního zákona. Na rozdíl od jejich stávajícího vymezení však alternativní návrh Ministerstva vnitra snižuje jejich počet, a částečně rozdílně koncipuje rovněž jejich věcnou působnost, kterou vykonávají v prvním stupni. Z důvodu přehlednosti alternativní návrh zavádí pro obecní úřady obcí, obecní úřady s pověřenými obecními úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v rámci kterých neexistuje vzájemný vztah podřízenosti a nadřízenosti, jednotnou legislativní zkratku „místní stavební úřad“.

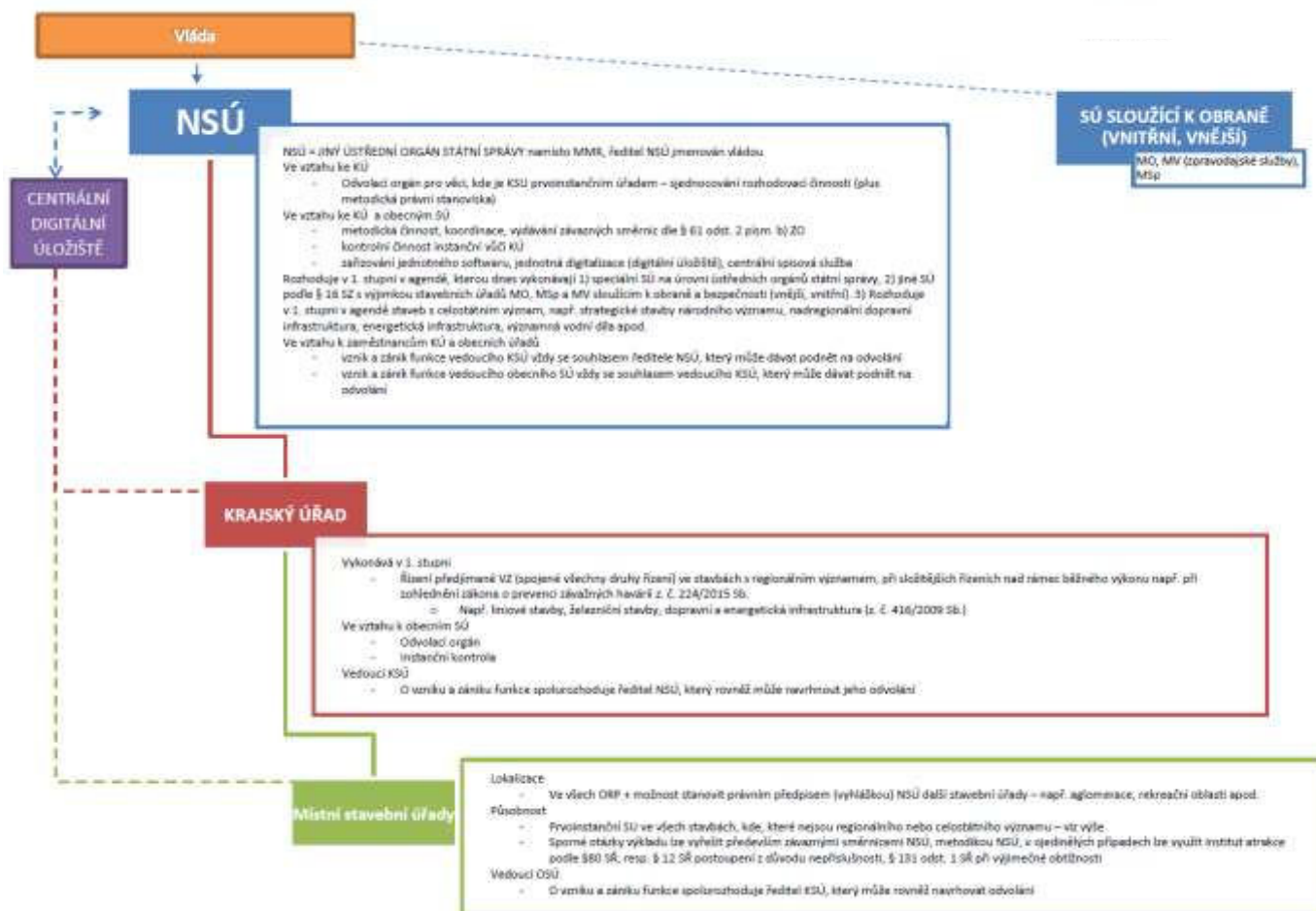
Totožně jako věcný návrh stavebního zákona však alternativní návrh obecně ruší speciální stavební úřady (§ 15 stávajícího stavebního zákona). Jejich působnost mají v prvním stupni vykonávat jednotlivé obecné stavební úřady podle toho, na jaké úrovni jsou vykonávány v současnosti podle zvláštních právních předpisů (úroveň obcí s rozšířenou působností, úroveň krajských úřadů, resp. úroveň ministerstva), v podrobnostech viz tabulka č. 1, která je uvedena níže. Tímto krokem se alternativní návrh aspoň částečně přibližuje pojetí jednoho stavebního úřadu, které předjímá věcný záměr zákona. Alternativní návrh zakotvuje jednotnou soustavu tří článků obecných stavebních úřadů – místních stavebních úřadů, krajských úřadů a NSÚ.

Jednotná soustava stavebních úřadů:



Alternativní návrh zachovává existenci a stávající působnost vybraných vojenských a jiných stavebních úřadů (§ 16 stavebního zákona), které slouží obecně řečeno k „vnější a vnitřní obraně a bezpečnosti České republiky“. Totožně jako věcný záměr zákona však návrh Ministerstva vnitra navrhuje alternativní návrh přesun „čistě civilních“ kompetencí z Ministerstva průmyslu a obchodu na NSÚ, resp. obvodních báňských úřadů coby jiných stavebních úřadů na krajské stavební úřady. Vzhledem k zachování existence vybraných vojenských a jiných stavebních úřadů používá alternativní návrh i nadále pojem obecné stavební úřady, který věcný záměr zákona již opustil.

Obrázek 11 - Alternativní návrh struktury stavebních úřadů dle MV



Zdroj: Ministerstvo vnitra

17.1 Místní stavební úřady

Varianta 1 „Výčtová vyhláška“

Na rozdíl od stávajícího pojetí § 13 stavebního zákona počítá alternativní návrh s tím, že nejnižším článkem soustavy obecným stavebním úřadem bude místní stavební úřad. Jde o výše uvedenou legislativní zkratku, která v sobě komponuje vybrané OÚ obcí, OÚ POÚ a všechny OÚ ORP, které budou vykonávat agendu stavebního práva. Zatímco OÚ ORP coby obecné stavební úřady by byly stanoveny přímo zákonem, vybrané OÚ obcí, resp. OÚ POÚ by byly definovány podzákonným právním předpisem NSÚ. Výčtová vyhláška by tak stanovila další obce, které budou mít působnost místního stavebního úřadu a jeho správního obvodu, přičemž se počítá se zachováním skladebnosti celé soustavy. Takovéto úřady by byly zachovány v místech se zvýšenou mírou stavební činnosti jako např. aglomerace velkých měst, rekreační oblasti apod.

Varianta 2 „Detašovaná pracoviště OÚ ORP“

Na rozdíl od stávajícího pojetí § 13 stavebního zákona počítá alternativní návrh MV s tím, že nejnižším článkem soustavy obecných stavebních úřadů bude obecní úřad obce s rozšířenou působností, který bude nazván „místní stavební úřad“. Do kategorie obecných stavebních úřadů dále spadá (analogicky

k výše uvedenému) krajský úřad a NSÚ, jak uvedeno výše v rámečku. Z návrhu Ministerstva vnitra tak vypadávají vybrané obce prvního, resp. druhého typu, které v současném systému tuto působnost z historických důvodů vykonávají. Na druhé straně však alternativní návrh Ministerstva vnitra počítá ve variantě 2 i se zřízením detašovaných pracovišť stavebních úřadů ORP v lokalitách, kde lze předjímat silnou stavební činnost. Co do jejich počtu a lokalizace je varianta č. 1 a varianta 2 obsahově identická. Základní rozdíl je ve formě jejich vzniku, kdy varianta č. 1 počítá s vyhláškou NSÚ, zatímco varianta č. 2 pouze s vnitřním rozhodnutím NSÚ (interním aktem). Seznam detašovaných pracovišť by dle alternativního návrhu měl vydat NSÚ interním aktem.

17.2 Rozšířená působnost obecných stavebních úřadů – zrušení dnešních speciálních stavebních úřadů

Vzhledem k plánovanému zrušení speciálních stavebních úřadů, jejichž působnost je stanovena zvláštními právními předpisy, budou dle alternativního návrhu vykonávat jejich věcnou působnost modifikované obecné stavební úřady. V souladu s § 15 stavebního zákona jde o *letecké stavby, stavby drah a na dráze, stavby dálnic, silnic, místních komunikací, veřejně přístupných účelových komunikací a vodních děl*.

Pokud zvláštní zákon určuje v současnosti jako speciální stavební úřad orgán obce, vykonává podle alternativního návrhu nadále jeho působnost obecní úřad ORP, pokud se ve zvláštním zákoně jednalo o krajský úřad coby speciální stavební úřad, přechází tato působnost na krajský úřad coby obecný stavební úřad, zatímco v případě rezortních speciálních stavebních úřadů bude věcně příslušný NSÚ coby třetí článek obecných stavebních úřadů. Podle alternativního návrhu přejde na NSÚ ze zákona rovněž věcná působnost Úřadu pro civilní letectví, resp. Drážního úřadu. Na NSÚ bude přesunuta rovněž věcná působnost MPO, coby jiného stavebního úřadu (viz výše). Oproti stávajícímu pojetí tak bude NSÚ vykonávat mnohem více specializovaných a náročných agend v prvním stupni než v současnosti.

Na základě alternativního návrhu tak dojde k podstatnému zvýšení věcné působnosti obecných stavebních úřadů, která se rozšíří právě o působnost speciálních stavebních úřadů, resp. vybranou působnost jiných stavebních úřadů podle § 16 stavebního zákona. Podrobnosti uvádí níže tabulka č. 1.

Tabulka 34 - Přechod působnosti speciálních stavebních úřadů/jiných stavebních úřadů

Současný speciální stavební úřad /jiný stavební úřad	zákon	obsah působnosti	působnost přechází
Úřad pro civilní letectví ve věcech leteckých staveb	49/1997 Sb., o civilním letectví	letecké stavby	NSÚ
Ministerstvo dopravy	266/1994 Sb., o drahách	stavby na dráze	NSÚ
Drážní úřad	266/1994 Sb., o drahách	stavby drah + stavby na dráze	NSÚ
Hlavní město Praha	266/1994 Sb., o drahách	stavby drah + na dráze	stavební úřad HMP
Ministerstvo dopravy	13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	stavby dálnic	NSÚ

krajské úřady	13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	stavby silnic I třídy	krajský stavební úřad/stavební úřad HMP
obecní úřady ORP	13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	stavby silnic II. a III. třídy	místní stavební úřady
obecní úřady ORP a úřady městských částí HMP	254/2001 Sb., o vodách	vodoprávní věci	místní stavební úřady
krajské úřady a Magistrát HMP	254/2001 Sb., o vodách	vodoprávní věci	krajské stavební úřady + stavební úřad HMP
újezdni vojenské úřady	254/2001 Sb., o vodách	vodoprávní věci	působnost zůstává
MZE	254/2001 Sb., o vodách	vodoprávní věci	NSÚ
MO	254/2001 Sb., o vodách	vodoprávní věci	působnost zůstává
MV	183/2006 Sb., stavební zákon (jiný stavební úřad)	u staveb pro bezpečnost státu	působnost zůstává
MSp	183/2006 Sb., stavební zákon (jiný stavební úřad)	u staveb pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních jednotek	působnost zůstává
MPO	183/2006 Sb., stavební zákon (jiný stavební úřad)	těžba, zpracování, transport a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů atd.	NSÚ
Obvodní báňské úřady	183/2006 Sb., stavební zákon (jiný stavební úřad)	působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech u staveb, které slouží otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek atd.	vybrané krajské stavební úřady

Zdroj: Ministerstvo vnitra

17.3 Další působnost obecných stavebních úřadů

S ohledem na rozmanitost staveb není možné zákonem taxativně stanovit působnost krajských stavebních úřadů, resp. NSÚ, které by v oblasti staveb vykonávaly v prvním stupni s výjimkou výše uvedené tabulky působnosti dnešních speciálních, resp. jiných stavebních úřadů, která by na ně měla zákonem přejít.

Alternativní návrh však předjímá, aby krajský stavební úřad v prvním stupni rozhodoval, jde-li o záměr, který se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více obecných stavebních úřadů⁵⁸. Dále by mohl krajský stavební úřad v prvním stupni rozhodovat o některých záměrech dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (například stavby energetické infrastruktury, o nichž podle současné úpravy rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností - § 2b odst. 3 zákona č. 416/2009 Sb.), v řízení o záměrech, které podle současné úpravy podléhají posouzení vlivů na životní prostředí krajským úřadem [srov. § 13 odst. 6 stavebního zákona, § 22 zákona

č. 100/2001 Sb.] či v řízení o záměrech týkajících se objektů, ve kterých je umístěna nebezpečná látka, které podle současné úpravy podléhají postupu zařazení do příslušné skupiny ve smyslu zákona o prevenci závažných havárií (§ 6 zákona č. 224/2015 Sb.).

Naopak NSÚ by v prvním stupni vykonával věcnou působnost v řízení o těch stavbách, které mají obecně celostátní charakter. Vedle agendy, která dnes spadá do působnosti zmíněných speciálních stavebních úřadů, to bude zejména obecně formulovaná agenda „staveb přesahujících hranice kraje“. Konkrétněji by se v případě působnosti NSÚ mohlo jednat rovněž o stavby „souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy, stavby náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení, stavby zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, pokud je územní řízení vedeno pro celou stavbu elektrického vedení nebo plynovodu, a dále u staveb zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více“. V tomto ohledu vrací alternativní návrh do připravovaného zákona znění platné do 31. 12. 2016.

Alternativní návrh usiluje rovněž o to, aby NSÚ sjednotil obsah některých neurčitých právních pojmů (které s ohledem na rozmanitost staveb nevyhnutelně použije jakákoliv stávající i budoucí právní úprava), resp. zavedl jednotná výkladová vodítka, jak předmětné pojmy v soustavě stavebních úřadů chápat. To se týká především neurčitých právních pojmů pro vyhrazení pravomoci stavebního úřadu (tzv. atrakce podle § 17 stavebního zákona, speciální ustanovení vůči § 131 správního řádu) v případě „zvláště obtížných“ nebo „neobvyklých“ staveb, resp. u „opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu“, či u „staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo u staveb s vlivem na území sousedních států“. Ve stavebním právu lze dále uvažovat o rozšíření počtu případů atrakce. Jednotným metodickým výkladem těchto institutů NSÚ se může v konečném důsledku nepřímo ustálit počet a druh staveb, které budou plošně vykonávat krajské stavební úřady, resp. NSÚ, aniž by však byl dotčen čl. 79 odst. 1 Ústavy.

Tabulka 35 - Nástin Kompetencí obecných stavebních úřadů podle alternativního návrhu Ministerstva vnitra v prvním stupni

Působnost místních stavebních úřadů by v prvním stupni obsahovala:

- 1) působnost přešlá na místní stavební úřady ze zrušených speciálních úřadů
- 2) všechna ostatní působnost s výjimkou působnosti krajských stavebních úřadů a NSÚ

Působnost krajských stavebních úřadů by v prvním stupni obsahovala:

⁵⁸ eventuálně může krajský stavební úřad stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý z místních stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má záměr uskutečnit (inspirováno § 13 odst. 4 stavebního zákona: „Jde-li o opatření nebo stavbu, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený stavební úřad. Ten může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit.“; podobně věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva: „Zasahuje-li území, stavba či záměr do správních obvodů více stavebních úřadů (detašovaných pracovišť), bude místně příslušným ústředí krajského stavebního úřadu, popř. ten stavební úřad, který určí nadřízený stavební úřad.“).

- 1) působnost přešlá na krajské úřady ze zrušených speciálních úřadů, resp. obvodních báňských úřadů
- 2) další působnost (příkladně)
 - rozhoduje v prvním stupni, jde-li o záměr, který se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více obecných stavebních úřadů
 - dále by mohl v prvním stupni rozhodovat například
 - a) o některých záměrech dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (například stavby energetické infrastruktury, o nichž podle současné úpravy rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností - § 2b odst. 3 zákona č. 416/2009 Sb.),
 - b) v řízení o záměrech, které podle současné úpravy podléhají posouzení vlivů na životní prostředí krajským úřadem [srov. § 13 odst. 6 stavebního zákona, § 22 zákona č. 100/2001 Sb.],
 - c) v řízení o záměrech týkajících se objektů, ve kterých je umístěna nebezpečná látka, které podle současné úpravy podléhají postupu zařazení do příslušné skupiny ve smyslu zákona o prevenci závažných havárií (§ 6 zákona č. 224/2015 Sb.).

Působnost NSÚ by v prvním stupni obsahovala:

- 1) působnost přešlá na NSÚ ze zrušených speciálních úřadů, resp. jiných stavebních úřadů
 - 2) stavby přesahujících hranice kraje
 - 3) stavby s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí
 - 4) stavby s vlivem na území sousedních států
 - 5) stavby související s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy
 - 6) stavby náležející k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, pokud je územní řízení vedeno pro celou stavbu elektrického vedení nebo plynovodu
 - 7) stavby zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém elektrickém výkonu 100 MW a více.
- Dále by NSÚ mohl rozhodovat v prvním stupni například v řízeních o záměrech, které podle současné úpravy podléhají posouzení vlivů na životní prostředí Ministerstvem životního prostředí [§ 21 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb.].

17.4 Instanční vztahy

Na rozdíl od věcného záměru zákona spočívá alternativní návrh na dvouinstančním principu. O odvolání proti rozhodnutí obecných stavebních úřadů OÚ ORP rozhoduje ve druhém stupni krajský stavební úřad, zatímco v případech, kdy byl prvoinstančně věcně příslušný krajský stavební úřad, rozhoduje ve druhém stupni NSÚ. Pokud byl v prvním stupni věcně příslušný NSÚ, rozhoduje ve druhém stupni ředitel NSÚ v rámci rozkladového řízení.

Základní pojetí instančních vztahů je totožné se současným stavem, avšak vzhledem k rozšíření agendy, kterou budou vykonávat krajské stavební úřady, resp. NSÚ v prvním stupni, přináší alternativní návrh oproti současnosti přeci jen kvalitativní změny. Klíčovou úlohu by do budoucna měla sehrát především

jednotná metodická činnost, resp. soustavná instanční kontrola a dozorová činnost NSÚ nad výkonem činnosti obecných stavebních úřadů. Pouze tak může dojít ke zlepšení stávajícího stavu na tomto úseku veřejné správy.

17.5 Nepřímá personální kompetence NSÚ

NSÚ nedisponuje vůči ostatním obecným stavebním úřadům personální, resp. organizační pravomocí. Přesto počítá alternativní návrh s tím, že by ředitel NSÚ mohl za určitých okolností v zákonem obecně definovaných případech ovlivňovat personální složení vedoucích obecných stavebních úřadů. Společným jmenovatelem zmíněných případů by byl opakovaný věcně nesprávný (tj. i průtahy), resp. nezákonný, výkon agendy předmětného obecného stavebního úřadu, na který by NSÚ v rámci své kontrolní a dozorové činnosti dotčený obecný stavební úřad již upozornilo.

Alternativní návrh počítá s legislativně vymezenou pravomocí ředitele NSÚ dávat souhlas se vznikem, resp. zánikem funkce vedoucího obecného stavebního úřadu, resp. s kompetencí navrhopvat ve výše uvedeném obecně formulovaném případě nesprávného, resp. nezákonného postupu obecného stavebního úřadu, jeho odvolání. Z legislativního hlediska může být jistým problémem definice vedoucího obecného stavebního úřadu, který může být v různých územně samosprávných celcích nazýván různě, z čehož vyplývá spíše identifikace tohoto úředníka opisem, tj. popisem agendy, kterou jeho útvar vykonává.

18. Dopad na konkurenceschopnost ČR

Kapitola 3.2 *Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR*, která má být zpracována v rámci RIA, by měla vycházet z *Metodiky hodnocení dopadů regulace na konkurenceschopnost*.

Na základě údajů uvedených v tomto dokumentu je možné uvažovat o vlivu na tzv. necenovou konkurenceschopnost, tj. takovou konkurenceschopnost, která zohledňuje veškeré klíčové faktory (infrastruktura, makroekonomické prostředí, instituce, zdravotnictví a základní vzdělání, velikost trhu, vývoj finančního trhu, efektivita trhu zboží, technologická připravenost, vyšší vzdělání, účinnost trhu práce, sofistikovanost obchodu a v neposlední řadě inovace).

Cílem navrhovaného zákona o stavebních úřadech je vynětí stavebních úřadů ze spojeného modelu veřejné správy a s tím související vznik Nejvyššího stavebního úřadu. Tím by mělo dojít ke zrychlení a zjednodušení stavebního a územního řízení. Navrhované procesní změny by skutečně mohly vést k mírnému navýšení konkurenceschopnosti České republiky. Novela stavebního zákona by v důsledku pravděpodobně mohla mít dopad např. na zlepšení výstavby infrastruktury, **nicméně jako problém se jeví institucionální uchopení navrhované změny zákona.**

Navrhovaná institucionální změna znamená takový **zásah do fungování veřejné správy, který by mohl oblast stavebnictví zasáhnout a paralyzovat v řádu let.** V negativním scénáři mohou nastat zásadní problémy s umístěním úřadů v území. Samosprávy nemusí souhlasit s umístěním státních zaměstnanců na stávajících místech v prostorách jejich úřadu a bude tak nutné hledat nové prostory, které by měly pojmout mj. i cca 300 km archiválií. Problém pravděpodobně nastane také s personálním obsazením. Stávající zaměstnanci stavebních úřadů nemusí akceptovat převod do státní instituce, ať již kvůli nutnosti vykonat odborné zkoušky nebo protože jednoduše nechtějí měnit místo výkonu práce (z obcí na ORP) a budou raději usilovat o přemístění na jinou agendu v rámci samosprávy. V současné chvíli se stavební úřady potýkají s personálním nedostatkem, avšak dle navrhované změny by mělo dojít také ke zmenšení počtu úřadů, které by se stavební agendou zabývaly, což by mohlo znamenat ztrátu zaměstnání pro neurčitý počet zaměstnanců stávajících stavebních úřadů a v neposlední řadě

zpomalení vydávání územních a stavebních rozhodnutí vzhledem ke sníženému počtu osob zabývajících se stavební agendou.

Vzhledem k výše uvedenému by navrhovaná změna zákona mohla vést ke stagnaci až ke snížení necenové konkurenceschopnosti České republiky.

Tabulka 36 - Navržený kontrolní seznam pro předběžné vyhodnocení dopadů regulace na konkurenceschopnost

Nákladová a cenová konkurenceschopnost	Dopad očekáván	Dopad neočekáván
Náklady na vstupy	ANO – vzniknou zásadní dodatečné finanční náklady např. na nové prostory, IT vybavení, odstupné, mzdy obslužných pozic, logistické převozy a manipulace...	
Náklady na práci	ANO – na lidské zdroje (nejen pro samotné úředníky, ale také pro nový podpůrný personál, logistiku, stěhování, vybavování)	
Produktivita práce	ANO – negativní: na zaměstnance bude vyvíjen větší tlak, aby v kratším čase zpracovali více rozhodnutí; často ve složitých případech. Přesun kompetencí na stát může znamenat zásadní odliv zaměstnanců stavebních úřadů, který může ochromit výkon agendy. Fakt, že se nepodaří převést všechny pracovníky obcí či krajů ke státu lze s jistotou očekávat. K tomu nutno počítat s nepřímým faktorem frustrace a demotivace pracovníků, kteří budou muset pracovat v podstavu a pod časovým tlakem.	
Další náklady na plnění	ANO – lze očekávat vedlejší náklady (personální, majetkové, logistické a další)	
Náklady na produkci, distribuci a post- prodejní služby		NERELEVANTNÍ
Cena výstupu	<i>Nestanoveno</i>	
Inovační kapacita		
Kapacita k produkci VaV a jeho přivedení na trh	ANO – nepřímo, rychlejší výstavbou může být navýšen počet nových vědeckých pracovišť	
Necenová konkurenceschopnost		
Podmínky pro podnikání		NERELEVANTNÍ

Trh práce	ANO – firmám se zmenší administrativní zátěž spojená se stavebním řízením, zrychlí se stavba nových podnikatelských areálů a vzniknou tak nová pracovní místa – to ovšem v ideálním případě. Může naopak dojít k zatížení systému.	
Velikost trhu		NERELEVANTNÍ
Zdravotnictví a základní vzdělání		NERELEVANTNÍ
Instituce	ANO – bude vytvořen transparentnější rámec legislativy, měla by být snížena míra korupce (stavební řízení by se mělo zrychlit pro všechny). Pozitivní: snížení rizika systémové podjatosti; negativní: zvýšení rizika korupčního potenciálu	
Makroekonomické prostředí		NE – bez přímého dopadu na státní dluh, vyrovnanost rozpočtu, inflaci apod.
Infrastruktura	ANO – v důsledku zjednodušení stavebního práva by v ideálním případě mohlo dojít k zvýšení kvality infrastruktury	

Zdroj: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Methodika-hodnoceni-dopadu-na-konkurenceschopnost.pdf>