

UNIVERZITA KARLOVA



FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ

Studijní program sociální a kulturní ekologie

Bc. Magdaléna Voldřichová

**STAVEBNÍ ZÁKON: VEŘEJNÝ ZÁJEM
NEBO VEŘEJNÝ KONFLIKT?
PROCES TVORBY STAVEBNÍHO ZÁKONA
POHLEDEM KLÍČOVÝCH AKTÉRŮ SE
ZAMĚŘENÍM NA PÉČI O VEŘEJNÉ ZÁJMY**

**Building Act: public interest or public conflict?
The process of creation of the Building Act from the perspective
of key stakeholders with focus on care for public interests**

Diplomová práce

Vedoucí práce: PhDr. Ivan Rynda

Praha 2023

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila pouze uvedené prameny a literaturu. Práce nebyla využita k získání jiného titulu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a v elektronické databázi vysokoškolských kvalifikačních prací a v souladu s autorským právem používána ke studijním účelům.

V Praze dne 6. 1. 2023

Magdaléna Voldřichová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda nejprve poděkovala vedoucímu práce PhDr. Ivanu Ryndovi za trpělivý doprovod na nelehké cestě psaní diplomové práce a za všechny cenné rady, připomínky a čas, které mi poskytl. Zároveň bych chtěla poděkovat své rodině a Jiřímu Chrpovi za podporu, zejména v závěru psaní práce.

V Praze dne 6. 1. 2023

Magdaléna Voldřichová

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá procesem přípravy nového stavebního zákona, s ohledem na vyjednávání a balancování veřejných zájmů, konkrétně na ochranu přírody, krajiny, životního prostředí a kulturního bohatství. Práce sleduje jednak legislativní proces vydávání zákona a dále to, jaký prostor v něm byl vymezen pro vyjednávání o uvedených veřejných zájmech. Zároveň sleduje i výsledek procesu, respektive zda a jakým způsobem bude v zákoně č. 283/2021 Sb. ošetřena ochrana výše uvedených veřejných zájmů. Výzkum je koncipován jako explanatorní případová studie, která si klade za cíl nejen porozumět danému fenoménu, ale tematizovat i vztahy jeho aktérů. Klíčovými zdroji dat pro výzkum byly písemné materiály a expertní rozhovory. Hlavním zjištěním je, že proces přípravy zákona byl, i přes ne zcela standardní průběh, legální a v souladu s procesními požadavky. Právní úprava je i legitimní – přijatá legitimní politickou reprezentací a odborně zaštitěná, a jsou v ní zakotveny mechanismy na ochranu vybraných veřejných zájmů.

Klíčová slova:

stavební zákon, legislativa, legislativní proces, veřejné zájmy, střet zájmů, rozhodovací proces

Abstract

This diploma thesis deals with the process of preparation of the new Building Act, with regard to negotiation and balancing of public interests, specifically on the protection of nature, landscape, environment and cultural values. The thesis examines both the legislative process of adopting a law and the representation of the specified public interests in it. At the same time, the thesis reflects the outcome of the procedure, respectively whether and how the protection of the above-mentioned public interests will be treated in Act No. 283/2021 Sb. The research is conceived as an explanatory case study aiming not only to understand the phenomenon, but also to thematize the relationships of the involved stakeholders. The key sources of data for the research were written materials and expert interviews. The main finding is that the legislative procedure was legal and in accordance with procedural requirements, despite not fully standard. The legislation is also legitimate, adopted by legitimate political representation with eligible expert backing, and there are mechanisms for the protection of the selected public interests included.

Key words:

building act, legislation, legislative process, public interests, conflict of interests, decision-making process

OBSAH

1.	ÚVOD	1
2.	TEORETICKÁ ČÁST	3
2.1.	Historický exkurz ke kořenům stavebního práva v českých zemích.....	3
2.1.1.	Vývoj stavebně-právních předpisů	5
2.1.2.	Vývoj procesu „stavebního řízení“	7
2.2.	Současné stavební právo	9
2.3.	Veřejný zájem	15
2.4.	Proces – rozhodovací, legislativní.....	18
3.	METODOLOGICKÁ ČÁST	28
3.1.	Metodologie.....	28
3.1.1.	Design výzkumu	28
3.1.2.	Metoda sběru dat	30
3.1.3.	Metoda analýzy dat.....	35
3.1.4.	Zajištění kvality výzkumu	37
3.1.5.	Etika výzkumu.....	38
4.	ANALYTICKÁ ČÁST.....	40
4.1.	Rok 2018	40
4.2.	Rok 2019	47
4.3.	Rok 2020	52
4.4.	Rok 2021	55
4.5.	Rok 2022	60
4.6.	Vztahy aktérů	61
4.6.1.	Ministerstvo pro místní rozvoj – Hospodářská komora	62
4.6.2.	Ministerstvo pro místní rozvoj – jiná ministerstva.....	63
4.6.3.	Ministerstvo – Parlament ČR	66
4.6.4.	Ministerstvo – další organizace (AOPK, Česká komise pro UNESCO) a odborná veřejnost (AV ČR, Zelený kruh)	67
4.6.5.	Ministerstvo – obce	68
4.7.	Další témata vyplývající z výzkumu	70
4.7.1.	Čas	70
4.7.2.	Emická a etická perspektiva	71
5.	DISKUSE.....	72
6.	ZÁVĚR	76
	SEZNAM POUŽITÝCH POJMŮ A ZKRATEK	80
	BIBLIOGRAFIE	81
	PŘÍLOHY.....	87

1. ÚVOD

Stavební zákon. Termín, který je pro některé nicneříkající, pro některé možná zavánějící nudou, pro další možná červeným „hadrem“. Pro mě je to fascinující soukolí principů, které nastavují rámec tomu, jak by měla vypadat krajina okolo nás v tom nejširším slova smyslu. Tedy mám na mysli jak krajinu obydlenou, urbánní, tak krajinu volnou. Stavební zákon je velice komplexní právní akt. Čítá několik desítek paragrafů a stanovuje, jak se má člověk – skupina lidí, organizace, instituce včetně státu – chovat na poli rozvoje a výstavby. Ovšem kromě toho, že stavební zákon upravuje, kde je možno stavět, z jakých důvodů a za jakých podmínek, je i jednou z důležitých pojistek proti neřízenému rozvoji v tom smyslu, že upravuje, kde naopak stavět nelze; resp. chrání možnost nerozvíjet území a zachovat je ve stávajícím stavu (např. stavební uzávěry) nebo dokonce v určitých situacích nařizuje podniknout kroky ke zlepšení stávajícího stavu (např. asanace území).

Stavební zákon dále představuje jednu ze stěžejních ploch, kde se stýká celá řada aktérů a zájmů. Právě stavební zákon jim nastavuje práva, povinnosti, podmínky a mantinely, jak se v krajině chovat; nastavuje rovnováhu mezi různými zájmy. Vedle zájmů soukromých, skupinových a obecních zde figurují samozřejmě i zájmy veřejné, které jsou velmi důležité z hlediska toho, že by měly být prospěšné pro celou společnost, a které vyžadují legislativní ochranu.

V roce 2018 nabyla účinnosti zásadní novela zákona č. 183/2006 Sb. a zároveň v té době nově ustavená vláda začala aktivně připravovat novou stavební legislativu. Jako téma své práce jsem si tedy zvolila právě proces přípravy tohoto nového stavebního zákona, a to s ohledem na péči o veřejné zájmy, konkrétně na ochranu přírody, krajiny a životního prostředí a kulturního bohatství. Zajímaly mě v tomto ohledu tyto otázky:

- Jakým způsobem probíhá legislativní proces přípravy nového stavebního zákona?
- Jaký prostor je v tomto procesu dán požadavkům na ochranu veřejných zájmů v oblasti ochrany kulturního dědictví a životního prostředí?
- Jak budou vypadat rozhodovací procesy dle této nové právní úpravy a zda zajistí ochranu veřejných zájmů?

Práce je strukturována do několika částí. V první části se dotýkám teorie – nastiňuji stručný historický vývoj stavebních předpisů, dále se věnuji současné podobě stavebního práva u nás, v závěru kapitoly se pak dostávám k tématům konceptualizace pojmu veřejný zájem a rozhodovací proces, úžeji i přímo k tématu legislativního procesu a jejich legalitě a legitimitě. V metodologické části představuji design výzkumu, který jsem pro dané téma vybrala. Zvolila jsem kvalitativní výzkumnou strategii – explanatorní případovou studii. Snažím se tak díky této strategii podat co nejúplnější obraz vydávání nového stavebního zákona s ohledem na vytyčené otázky. Dále jsem zařadila analytickou část, kde zhodnocuji data shromážděná v rámci výzkumu. Na základě písemných zdrojů a expertních rozhovorů sestavuji přehled legislativního procesu vydávání zákona, dále pak popisuji vztahy mezi gestorem zákona – Ministerstvem pro místní rozvoj – a dalšími aktéry, kteří byli přímo zapojeni do procesu přípravy zákona a s jejichž zástupci jsem v převážně většině uskutečnila rozhovor. V diskusi a závěru se pokouším shrnout výsledky výzkumu a vyslovuji své závěry.

Pro lepší orientaci jsem na závěr přiložila krátký seznam použitých zkratk. Veškeré využití zdroje jsou uvedeny v seznamu použité literatury. V příloze diplomové práce přikládám kromě projektu diplomové práce i otázky, které jsem využila během expertních rozhovorů a pro ukázkou přepisy dvou expertních rozhovorů.

2. TEORETICKÁ ČÁST

2.1. Historický exkurz ke kořenům stavebního práva v českých zemích

Stavební právo tak, jak ho známe dnes, je velmi komplikovanou materií. Stavební zákon, jak „nový“, tak „starý“, čítá několik stovek stran. Mohlo by se zdát, že je to až dnešní nebo více méně nedávná doba, holdující byrokracii, která přiměla úředníky vytvořit tento kolos, ovšem není tomu tak. Historické kořeny stavebních předpisů lze najít již ve 13. stol., kdy docházelo na našem území k většímu rozvoji měst. Nová města vznikala, stávající se zvětšovala. Do měst se stěhovalo více lidí za prací, rozvíjela se zde řemesla a řemeslné cechy, které do sebe soustředily řadu lidí, jež chtěla bydlet pospolu. Z toho důvodu bylo zapotřebí začít tento městský rozvoj koordinovat a určitým způsobem standardizovat a tomu se chci krátce věnovat v historickém exkurzu, než přikročím k teorii zabývající se přímo současným stavebním právem a dalšími tématy.

Výše uvedené problematice a historickému přehledu stavebního práva vč. stavebních předpisů se systematicky v českém prostředí věnuje především Martin Ebel z Ústavu památkové péče Fakulty architektury ČVUT, který sestavil publikaci *Dějiny českého stavebního práva*. Na tuto knihu navazuje i diplomová práce Gabriely Kubičkové, která v mnoha ohledech z této publikace vycházela, ale pokusila se přinést i vlastní další nové poznatky. V posudku práce je uvedeno, že je obtížné najít nějaké další ucelené zdroje k vývoji stavebního práva a tím pádem je i tato diplomová práce hodnotným zdrojem. Zároveň ještě Ministerstvo pro místní rozvoj rozvedlo ve věcném záměru zákona č. 283/2021 Sb. stavebního zákona historii právních předpisů. Využívám tedy v následujících řádcích právě tyto prameny.

Martin Ebel ve své publikaci píše k počátkům stavebního práva následující: „[...] stavební právo bylo v hrubých rysech kodifikováno již v době zakládání měst ve 13. století, kdy koncentrace osídlení ve městech musela nutně vést k formování jakýchsi stavebně právních zvyklostí, které dostávaly během doby podobu pevných a postupně zapisovaných zásad. [...] Ustanovení platná již ve 14. století byla později jen zpřesňována.“ [Ebel, 2007: 21] Vznik takovýchto stavebně právních zvyklostí podpořil i fakt, že v celé střední Evropě vládly podobné přírodní podmínky, které umožnily určitým způsobem zobecnit proces stavění s ohledem na pravidelně a vcelku předvídatelně se střídající roční období a využití daného, ne příliš širokého, spektra materiálů pro potřeby ne příliš širokého spektra staveb. „Zpracovávané téma [pozn. stavební právo] je doslova

tématem středoevropským. Pouze ve střední Evropě vytvořily klimatické poměry do jisté míry stejné podmínky pro budování staveb i jejich fungování.“ [Ebel, 2007: 10] Dalším zajímavým zjištěním je, že motivací ke vzniku stavebních předpisů byla již zmíněná koordinace rozvoje měst, která byla vedena primárně myšlenkou na ochranu veřejných zájmů, a to bezpečnosti obyvatel měst a na ochranu sousedských vztahů: „Prakticky až do počátku 19. století vznikaly stavební předpisy ze dvou hlavních příčin – jednak stavebník mohl poškozovat novostavbou či přestavbou majetková práva souseda či obce, jednak s ohledem na skutečnost, že každá špatně postavená stavba se mohla svým topením stát potenciálním místem vypuknutí požáru, který mohl zničit celou aglomeraci. [...] Až od 19. století se postupně přidružují (s nepodstatnými výjimkami) i jiné příčiny – estetické, podstatně později statické aj.“ [Ebel, 2007: 17] Pokud se ještě více ponoříme do hloubky, narazíme na to, že již na úsvitu stavebního práva bylo rozděleno na veřejné a soukromé. Martin Ebel tento fakt popisuje následovně: „Logickými dvěma celky jsou jednak ustanovení dotýkající se staveb (a záležitostí) obecních, jednak ustanovení regulující soukromou výstavbu. K prvnímu celku náleželo celé městské opevnění, veškeré komunikace, domy v majetku města – radnice, obecní domy i vězení. Dohled nad jejich výstavbou i stavem měli ve svém referátu přísežní měšťané, nad případnými závadami kromě nich i rychtář. Podstatněji sledovaný celek se dotýkal staveb soukromých. V podstatě je však lze rozdělit, až na malé výjimky, na dvě velké skupiny – jedna se dotýkala zamezení zasahování do práv souseda, druhá se týkala převážně příčin stavebně bezpečnostních či přesněji (proti-)požárních.“ [Ebel, 2007: 21]

Kromě obsahu samotných stavebních doporučení a předpisů nelze pominout procesualitu, která byla s realizací staveb spojena, a to taktéž již od středověku. Nad výstavbou bděli představitelé města, kteří měli právo stavbu povolit či nechat zbourat. „V první řadě musela být každá soukromá stavba schválena rychtářem a přísežnými měšťany, neschválena naopak zbořena. [...] Na svém pozemku mohl vlastník prakticky stavět do výšky i hloubky dle libosti, nesměl samozřejmě ohrozit základy souseda, zasahovat na parcelu souseda a pod veřejný prostor (komunikaci).“ [Ebel, 2007: 21] Dnes můžeme sledovat návaznost na tyto úkony v podobě např. stavební komise při radách obcí, či v institutu samotné rady obce.

Stavební činnost a její právní ošetření se tedy bezmála sedm století vyvíjí, tříbí, zahušťuje a zpřesňuje, přesto její základy, dle mého názoru, stojí zcela pevně na výše zmíněných základech, které v legislativě vystopujeme dodnes. V následujících

podkapitolách je stručně nastíněn historický vývoj jak obsahu stavebně-právních předpisů, tak i úřední postup s nimi spojený.

2.1.1. Vývoj stavebně-právních předpisů

Jak již bylo uvedeno v úvodu kapitoly, okolnosti, které přispěly ke kodifikaci stavebně-právních předpisů, byly v počátcích jasné, a to zejména bezpečnostní. Zabezpečení obyvatel proti požáru se od 13. století začalo více a více specifikovat. Postupem času přibývala i další hlediska, která se při stavění brala v potaz. Byly to jednak již zmíněné sousedské vztahy, kdy tento fenomén můžeme pozorovat až do dnešních dní. Při stavebním záměru na konkrétním pozemku, jsou ve velké většině případů osloveni právě i sousedé, aby byl ošetřen zájem obce na klidném soužití v území [Kubíčková, 2016: 12]

Dalším hlediskem, které se do stavebních předpisů propisuje, jsou, dnešním jazykem řečeno, obecné požadavky na stavby související jak s bezpečností, tak s estetikou. Příkladem může být již Koldínův zákoník platný v 16. stol [Kubíčková, 2016].

Po třicetileté válce, kdy se vlády v českých zemích ujímají Habsburkové, se pomalu začíná utvářet systém státní správy, jak jej známe i dnes. I když samozřejmě v době 18. a 19. stol. musíme uvažovat o zcela jiném státním zřízení, přestávají pomalu platit lokálně vytvořené stavební předpisy a začíná docházet k centralizaci a byrokratizaci státní správy vč. té v oblasti stavebního práva. Zde můžeme zmínit Josefa II. jakožto jednoho z nejproduktivnějších reformátorů. Kubíčková tento fakt ilustruje následovně: „V rámci těchto reforem Josef II. zásadně přebudoval městskou správu a zavedl magistráty, které představovaly odborné vedení města. V roce 1784 spojil čtyři pražská města, Staré Město, Nové Město, Malou Stranu a Hradčany. Toto nové hlavní město bylo řízené byrokratickým magistrátem, v jehož čele stál primátor.“ [Kubíčková, 2016: 20] Z hlediska stavebních předpisů je důležitý vznik a plošné rozšíření Požárních řádů v jednotlivých městech, které v sobě nesly prvky stavebního práva. Opět tedy do hry vstupoval především bezpečnostní aspekt spojený se stavěním.

Zásadním se pro české země stalo 19. století a vydání dvou stavebních řádů, a to z roku 1833 – jeho dvě novely z roku 1845 a 1864, dále pak zcela nový dokument z roku 1889. Tyto řády již značně specifikovaly podmínky a průběh stavby vč. ohledu na bezpečnost, majetkoprávní vztahy, obecní zájmy apod. Dále tyto řády také detailněji

popisovaly podobu dokumentace ke stavbám a rozhodovací proces, v rámci kterého byly stavby posuzovány a schvalovány. Kromě bezpečnosti přibyl i důraznější aspekt statiky a podoby města/vesnice (dnes bychom řekli krajinný ráz). Kromě podmínek a povinností pro stavebníky, obsahovaly stavební řády z 2. pol. 19. stol. i tresty a postihy za nedodržení předpisů. Tyto stavební řády také rozdělovaly území na město a venkov [Ebel, 2007]. Stavebnímu řádu z roku 1833 předcházela ještě jeden z roku 1815, nicméně ten z roku 1833 lze považovat za významnější a to proto, že se jednalo o jednotný stavební řád pro celé Čechy, tedy včetně venkova. Pro území Moravy vyšel jednotný stavební řád v roce 1828 v Brně resp. v 1835 i pro brněnský venkov a byl téměř totožný s tím českým. [Kubíčková, 2016]

Dalším milníkem a skutečným základem českého stavebního práva byl stavební řád z roku 1889 pro Čechy. Na Moravě byl pak vydán v roce 1894 stavební řád pro Brno, Olomouc, Jihlavu a Znojmo a druhý stavební řád platný pro moravský venkov. Stavební řády kladly velký důraz na ochranu zdraví jak během stavebních prací, tak i po dokončení. Novostavba neměla být nikomu nebezpečná. Kubíčková k obsahu stavebních řádů dodává toto: „Jako podstata stavebního práva bylo tedy viděno zachování a zvelebování obecného dobra a hájit veřejné zájmy v to zahrnuté měly orgány veřejné správy. Většina stavební agendy spadala do okruhu působnosti samosprávy.“ [Kubíčková, 2016: 31] Kromě veřejného zájmu na ochranu zdraví se projevoval i veřejný zájem na ochraně určité estetické normy. „Stavební plány měly být posuzovány i z toho pohledu, aby nedošlo k zohyzdění náměstí, třídy nebo ulice.“ [Kubíčková, 2016: 32] A stavební řády také zahrnovaly péči o městskou zeleň. Tyto zájmy v řádech a navazujících právních úpravách zůstaly. Oba stavební řády z konce 19. stol. sloužily jako základy pro úvahy o stavebním právu i v období První republiky a při tvorbě legislativy v této oblasti během okupace a druhé světové války.

Po druhé světové válce byl přijat zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově, který především reflektoval obnovu území zpustošenou válkou. Jeden ze zásadních milníků byl zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, který zavedl termín územní plánování. „Podle této zákonné úpravy existovaly tři druhy územních plánů podle velikosti a typu území, na které se vztahovaly. Pro celé území obce, popř. více obcí, se přijímaly směrné územní plány. Pro jednotlivé typy využití území se přijímaly podrobné územní plány. Přesné vymezení pozemků stanovily plány zastavovací. Účastníky řízení o přijímání těchto plánů byly pouze veřejné orgány. Občané měli

možnost se k daným plánům vyjádřit.“ [Věcný záměr, 2019: 10] Stavební právo resp. jeho ukotvení v zákoně se vyvíjelo i v socialistickém Československu. Mezi vznikající legislativou vynikají dva zákony z roku 1958 – zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování a zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Tím tedy byla rozdělena oblast územního plánování a stavebního řádu. Přičemž zákon č. 84/1958 Sb. zavedl termín územní rozhodování (např. umístování staveb) [Věcný záměr, 2019].

Naprosto klíčovým zákonem v historii stavebního práva byla ale „zlatá padesátka“. Zákon č. 50/1976 o územním plánování a stavebním řádu. Jak již vyplývá z názvu, slučoval tento zákon územní plánování a stavební řád. Tento zákon prošel více jak dvěma desítkami novel, nicméně musím vzápětí podotknout, že platil až do roku 2007, kdy nabyt účinnosti stávající stavební zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, jehož části jsou platné ještě i na počátku roku 2023.

2.1.2. Vývoj procesu „stavebního řízení“

Přestože stavební právo kodifikované ve stavebním zákoně v sobě zahrnuje velkou šíři témat, jedním z těch nejhlavnějších je procesní právo, tedy procesy – probíhající dle této legislativy. Stručně tedy nastiňuji, jak se tento fenomén vyvíjel v historii.

Jak již bylo uvedeno v kap. 2.1. s ohledem na soužití lidí ve městech bylo nutné výstavbu regulovat resp. v první chvíli alespoň kontrolovat. Již ve středověku lze tedy nalézt popisy z dnešního pohledu stavebních řízení, kdy hlavní slovo nad stavebními záměry vč. odstraňování staveb měla městská rada [Kubičková, 2016] Stavby a stavební záměry musely být ohlášeny, nedodržení předem dohodnutých podmínek mohlo být trestáno.

Zásadním obdobím, kdy se formoval proces stavebního řízení, bylo 19. století. Jak již bylo uvedeno výše, stavební řády z roku 1815 resp. 1889 se staly základem pro moderní uvažování o stavebním právu. Vzhledem k specifikaci a obsáhlosti řádu z roku 1815 vznikl nový úřad – stavební, jenž měl na starosti dodržování ustanovení řádu. [Kubičková, 2016] Čím více se stavební řády a později zákony zahušťovaly, tím se jednak konkretizovaly a do určité míry zvyšovaly nároky na stavebníka, zároveň byly také kladeny požadavky na dozírající úřady, zejména aby stavby a veškeré náležitosti k nim (zejm. dokumentaci) kontrolovaly.

S konceptem stavebního povolení se lze v historii setkat již od 18. stol., přičemž právě v 19. stol. se, s nabývajícím legislativou, rozšiřují záměry, ke kterým je povolení

potřeba (např. úprava, oprava, zásadní změna stavby). Orgány státní správy pak podle stavebních řádů plnily především funkci „stavební policie“, která dohlížela, aby nebyly v rámci stavění překračovány platné předpisy (např. stavba na jiném než vytyčeném pozemku, stanovená vzdálenost od jiných domů, šířka ulic) a zda je dodržena předložená dokumentace.

Stavební řízení, tak jak jej známe dnes je již patrné v novodobých zákonech z 2. pol. 20. stol. tzn. v zákoně 87/1958 Sb. je popsán, jak probíhá stavební řízení. Zároveň je zde v § 26 uvedeno, že: „Jestliže řízení a rozhodování podle tohoto zákona se týká stavebních památek nebo jejich prostředí anebo chráněných částí přírody, rozhodne stavební úřad nebo učiní opatření jen se souhlasem příslušného orgánu státní památkové péče nebo státní ochrany přírody. Souhlas může být vázán na splnění podmínek odpovídajících předpisům o státní památkové péči a o státní ochraně přírody.“ [§ 26 odst. 1 zákona č. 87/1958 Sb.] Což je dnešním stavebníkům důvěrně známé.

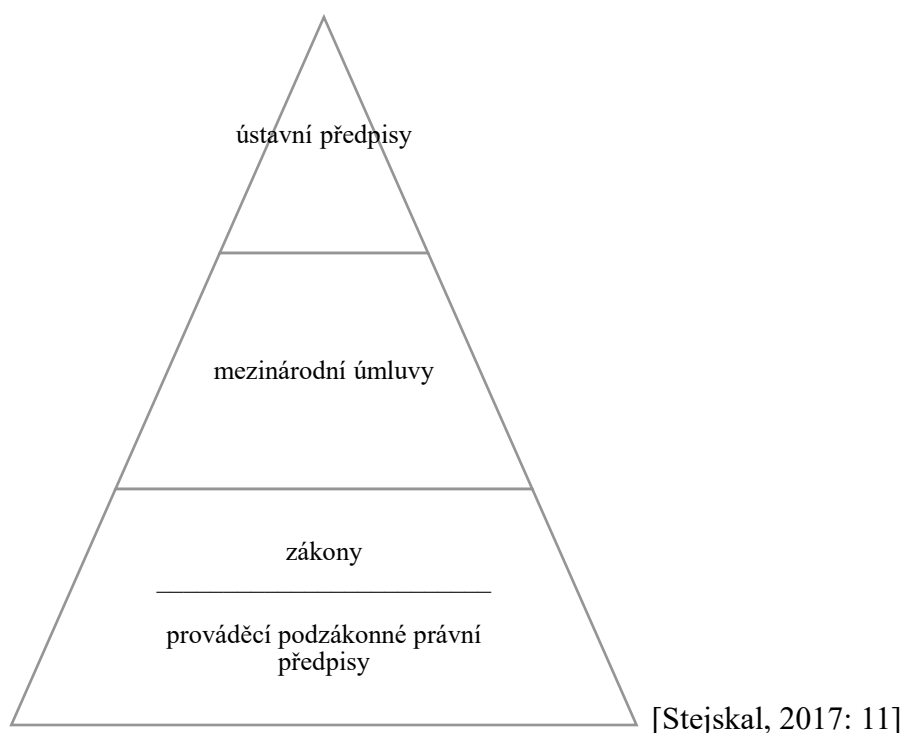
Zákon 50/1976 Sb. šel ještě více do detailu a krom úpravy samotného řízení a nároků na stavebníka detailněji podchycuje ochranu veřejného zájmu na ochranu přírody, krajiny, životního prostředí i památek jakož i kulturního bohatství. Ochrana složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů je předmětem § 126 a § 127 a ty určují, jakým způsobem je pak postupováno v řízení, jestliže jsou tyto zájmy stavební činností dotčeny.

Nejen stavební řízení, ale i další procesy stavebního práva dnes upravuje zákon č. 183/2006 Sb. Struktura tohoto zákona je pak načrtnuta v následující kapitole. Souvislost s orgány chránící veřejné zájmy nejen na ochranu přírody, krajiny, životního prostředí, kultury a památek je vyjádřeno na schématech v kap. 4.1.

2.2. Současné stavební právo

V této kapitole se již budu plně soustředit na současný stav stavebního práva. Než se ale tak stane, je třeba nahlédnout obecně strukturu českého práva a právního systému. Jakkoliv si tato kapitola nečiní nárok na to být vyčerpávajícím ryze právnickým textem, je zapotřebí seznámit se s právním pořádkem a prameny práva České republiky, ze kterých pak vychází i samotný stavební zákon.

Hierarchie právního pořádku v České republice dle síly právních předpisů vypadá následovně:



Na vrcholu pyramidy se nacházejí ústavní předpisy vyplývající z nejvyššího zákona – Ústavy České republiky. Jan Wintř ve své knize *Principy českého ústavního práva* tuto skutečnost popisuje takto: „Pojem ústavního pořádku ČR podle čl. 112 odst. 1 Ústavy zahrnuje právní předpisy nejvyšší právní síly. Součástí právního pořádku jsou kromě Ústavy a Listiny ústavní zákony přijaté dle Ústavy (tj. všechny platné ústavní zákony přijaté po 1. lednu 1993), ústavní zákony upravující státní hranice ČR (přijaté od roku 1918) a ústavní zákony ČNR přijaté po 6. červnu 1992. [...] Mezi nejvýznamnější ústavní zákony přijaté po 1. lednu 1993 patří kromě přímých novel Ústavy ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a ústavní zákon č. 11/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.“ [Wintř, 2020: 13] Ústavních předpisů není mnoho,

nicméně všechny další prameny jsou jim podřízeny. Ústavní předpisy lze změnit opět jen ústavním zákonem [Stejskal: 2017].

Pod ústavními předpisy stojí mezinárodní úmluvy, které jsou pramenem především mezinárodního práva. Pod takovou úmluvou si lze představit například Úmluvu Rady Evropy o krajině, Kjótský protokol, CITES - Úmluvu o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a celou řadu dalších nejen v oblasti ochrany přírody a krajiny a životního prostředí. „Mezinárodní smlouvy jsou především pramenem mezinárodního práva [...], zavazují tedy primárně stát, nikoliv jeho občany.“ [Wintr, 2020: 17]

Dalším stupněm pod mezinárodními úmluvami jsou zákony. Jejich podobu a funkci komentuje Jan Wintr takto: „Typickým kontinentálním pramenem práva je zákon. Zákon je výrazem vůle [...], vůle lidu. Zastupitelský sbor lidu, parlament, může zákonem stanovit obecně závazná pravidla týkající se čehokoliv, je omezen jedině ústavním pořádkem. Zákonodárnou moc v České republice má dvoukomorový parlament (čl. 15 Ústavy) [...].“ [Wintr, 2020: 14] Zákonů je nepřehledné množství. Pouze a jedině v zákonech mohou být obsaženy zákazy, příkazy, omezení či sankce. Toto pak již nemůže být součástí prováděcích právních předpisů k zákonům [Stejskal, 2017].

Posledním stupněm v pyramidě jsou pak podzákoné – prováděcí právní předpisy. Jejich obsah vysvětluje Jan Wintr následovně: „Právní normy, tj. obecně závazná pravidla chování, mohou být dále obsaženy v podzákoných předpisech. Ústava připouští, aby zákony byly prováděny, konkretizovány předpisy vydanými orgány výkonné moci.“ [...] Pro podzákoné předpisy platí: Mají nižší právní sílu než zákon, proto mohou být pro rozpor se zákonem zrušeny [...] nebo neaplikovány [...]. Nemohou upravovat vztahy zákonem dosud neupravené, nemohou uvalovat na občany povinnosti, které nemají žádnou oporu v zákoně. Naopak, podzákoné předpisy jsou odvozeny od zákona a pohybují se v jeho mezích.“ [Wintr, 2020: 15]

Hierarchie právního pořádku České republiky a především zajištění jeho fungování jsou spojené s dělbou moci ve státě. Tu je třeba také krátce popsat pro hlubší pochopení procesu tvorby nového stavebního zákona, především legislativního procesu. Moc se v České republice dělí na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Ty mají být od sebe odděleny a vzájemně se vyvažovat. [Wintr, 2020] „Dělba moci však neznamená absolutní oddělení

mocí; moc zákonodárná, výkonná a soudní jsou propojeny a vyvažovány systémem brzd a protiváh.“ [Wintr, 2020: 82]

Zákonodárnou moc představuje v České republice dvoukomorový parlament – Poslanecká sněmovna a Senát. Úlohou parlamentu je vydávání zákonů, které upravují chování lidí. Vykonavatelem moci výkonné je především vláda, dále prezident a správní úřady. Náplní těchto orgánů je vše, co nenáleží zákonodárcům nebo moci soudní [Wintr: 2020]. „Výkonná moc disponuje státními financemi, silovými prostředky i pravomocí provádět zákony, tj. uplatňovat je vůči jednotlivým občanům. Systém dělby moci však výkonnou moc dalekosáhle omezuje.“ [Wintr, 2020: 81] Poslední z trojice je moc soudní. Soudní moc je praktikována skrze obecné soudy, které rozhodují zejména v občanských soudních řízeních, trestních řízeních a ve správních řízeních. Soudní orgán, který vystupuje na ochranu ústavnosti, je pak Ústavní soud. Všechny tři moci jsou oddělené a nemohou být soustředěny v týchž rukou. Dále jsou tyto moci na sobě nezávislé a nesmějí se navzájem úkolovat [Wintr, 2020].

Na základě výše popsaného nyní tedy lze popsat stavební právo. Josef Staša shrnuje obsah stavebního práva takto: „Předmětem stavebního práva jsou, nejobecněji řečeno, vztahy týkající se využívání území a výstavby. [...] V realitě našeho správního řádu se stavební právo ‚rozpadá‘ na soukromé a veřejné. Zatímco soukromé stavební právo je v současnosti prakticky ztraceno či rozptýleno v obecných soukromoprávních úpravách, představuje veřejné stavební právo zřetelněji ohraničenou materii, reprezentovanou především stavebním zákonem. Ten dnes obsahuje obecnou úpravu územního plánování (= regulace využívání území, resp. změn využití území včetně umístování staveb) a stavebního řádu (= pravidla pro provádění, užívání a odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení).“ [Staša, 2018: 8]

Stavební právo je v současnosti upraveno zejména dvěma zákony respektive k prosinci 2022 se stále ještě nachází v přechodné fázi. Ještě platí části původního *zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu*. Dále v práci nazývám zákon č. 183/2006 Sb. jako stávající stavební zákon. Současně už ale nabyly účinnost i některé části nového *zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon*. Dále je v práci zákon č. 283/2021 Sb. označován jako nový stavební zákon. Ovšem zákon 283/2021 Sb. ještě nenabyl účinnosti v plném rozsahu, a tak oba zákony koexistují vedle sebe. Zároveň k zákonu č. 283/2021 Sb., který již byl v roce 2022 novelizován zákonem č. 195/2022 Sb., je k prosinci 2022 projednávána věcná novela (sněmovní tisk 330).

Zákon č. 183/2006 Sb. je jedním z nejrozsáhlejších zákonů. S lehkou nadsázkou by se dal připodobnit k *zákonu č. 89/2012 Sb. občanský zákoník*, byť občanský zákoník je ještě více obsáhlý a zabírá širší pole témat. Zákon č. 183/2006 Sb. zasahuje do celé řady oblastí stejně jako zákon nový č. 283/2021 Sb. Navíc zákon č. 283/2021 Sb. je doprovázen tzv. změnovým zákonem – *zákon č. 284/2021 Sb. zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona*. Zákon č. 183/2006 Sb. je rozdělen na několik částí a upravuje především procesy dvou hlavních oblastí, jak bylo naznačeno výše v citaci Josefa Staši. A to v oblasti územního plánování a dále stavebního řádu vč. realizace staveb. V úvodním ustanovení je v § 1 odst. 1 – 3 popsán předmět úpravy následovně:

„(1) Tento zákon upravuje ve věcech územního plánování zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost.

(2) Tento zákon upravuje ve věcech stavebního řádu zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb.

(3) Tento zákon dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.“
[§ 1 až 3, zákona č. 183/2006 Sb.]

Zákon č. 183/2006 Sb. řeší jak prostý popis termínů spojených s územním plánováním a „stavěním“ – např. co jsou to územně analytické podklady nebo územní plán, kdo je stavebník, či stavební dozor, tak především upravuje procesy, které s konkrétními termíny souvisí – např. pořizování územně analytických podkladů, pořizování územního plánu, ohlášení stavebního záměru, stavební řízení, nařízení odstranění stavby apod. Dále popisuje dokumenty a jejich náležitosti, které jsou podkladem pro procesy podle stavebního zákona (např. stanoviska dotčených orgánů k územně plánovací dokumentaci, rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na

životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, závazná stanoviska dotčených orgánů atd.). Poněvadž je tedy stavební zákon především procesním zákonem, jsou tyto procesy upraveny zejména na základě správního práva respektive v návaznosti na správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.). Speciálně upravuje některé procesy, které se týkají územního plánování nebo stavebního řádu. Řízení, která probíhají podle stavebního zákona, jsou řízeními, která jsou zpravidla zakončena několika způsoby – opatřením obecné povahy (např. vydání územního plánu), nebo rozhodnutím (např. územní rozhodnutí, rozhodnutí o stavebním povolení, kolaudační rozhodnutí), nebo neformálními akty (např. územní souhlas, ohlášení). Stavební zákon obsahuje speciální úpravu odlišnou (většinou specifickou a více podrobnou) od správního řádu, který se v řízeních podle stavebního zákona použije v případech neupravených stavebním zákonem (§ 192 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.). Zákon č. 183/2006 Sb. byl mnohokrát novelizován (29krát k prosinci 2022), přičemž poslední velice významná novela nabyla účinnost v roce 2018. Příprava zákona č. 283/2006 Sb. spočívala v revizi zákona č. 183/2006 Sb. s přihlédnutím k novým trendům, požadavkům z praxe, zejména digitalizaci, dále pak požadavkům ze strany státní správy, obcí, občanského sektoru i samotných občanů. Do znění zákona č. 283/2021 Sb. se samozřejmě promítly i politické ambice vlády uvedené mimo jiné v Programovém prohlášení vlády A. Babiše z června roku 2018.

Od roku 1976 (po dobu 30 let) upravoval oblast veřejného stavebního práva zákon č. 50/1976 Sb., který měl za celou dobu své účinnosti pouze 25 novel. Tento zákon však neodpovídal svou strukturou i filozofií novým společenským i právním poměrům, které nastaly po roce 1989.

Stavební zákon č. 183/2006 Sb. reagoval na nové společenské a právní poměry, ale ne zcela v plném rozsahu. Mnoho oblastí zůstalo právně neupraveno, nebo bylo upraveno až v prováděcích právních předpisech (například definice mnoha pojmů majících rozhodující vliv na rozhodování správních orgánů). Tento zákon má pouze jednu přílohu k zákonu (Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí). Také již zmíněných téměř třicet novel během 15 let, které mnohdy nebyly systematické (procesy upravené ve stavebním zákoně mají dopady do mnoha desítek zákonů), mělo vliv na určitou nepřehlednost současné právní úpravy veřejného stavebního práva.

Zákon č. 283/2006 Sb. upravuje tutéž oblast jako zákon č. 183/2006 Sb., ale podrobněji zejména tam, kde aplikační praxe ukázala jeho nedostatky. Tento zákon také důsledněji upravuje oblasti, které jsou dnes upraveny v prováděcích právních předpisech, ač by měly být podle dnešní teorie práva upraveny zákonem, má tak více příloh – celkem dvanáct. Klíčová je pak právní úprava v oblasti povolování staveb, kdy se ustupuje od spojeného modelu výkonu státní správy vykonávané v přenesené působnosti, přistupuje se k modelu, kdy státní správu na úseku povolování staveb vykonávají pouze orgány státní správy.

2.3. Veřejný zájem

Pro potřeby této práce je třeba nahlédnout téma veřejného zájmu. Nicméně veřejný zájem je pouze jeden ze tří dalších skupin zájmů, se kterými se lze setkat. Kromě veřejného, jsou zde ještě soukromé, skupinové a obecní.

Soukromé zájmy jsou takové, které zpravidla reprezentují zájmy jednotlivce. Skupinové zájmy, jsou takové, které zastává větší skupina jedinců, přičemž účast v této skupině si může jedinec zvolit a v případě nesouladu změnit. Příkladem může být skupina zahrádkářů, chovatelů psů, nebo třeba tanečníků lidových tanců. Vedle skupinových zájmů figurují i zájmy obecní, které jsou podobné těm skupinovým. Obcí v tuto chvíli nemyslím pouze územně samosprávný celek. Zásadní rozdíl oproti skupinovým zájmům je v tom, že zájem obce je jedinci přiřknut – narodí se v určité kultuře, v určitém státě, městě apod. Je samozřejmě možné rodiště či stát opustit, kulturu či náboženství ignorovat, ale stále bude nějakým způsobem člověka provázet. Poslední skupinou zájmů jsou zájmy veřejné. [Rynda, 2018]

Skupiny soukromých, skupinových a konečně i obecních zájmů jsou, dle mého názoru, snáze uchopitelné. Například zájem skupiny zahrádkářů na nerozšiřování ploch pro bydlení v územním plánu, nebo zájem jednotlivce, který naopak změnu územního plánu podporuje, protože si chce na ploše pro bydlení postavit svůj dům. Obec, územně samosprávný celek, pak rozhoduje, co je v jejím zájmu – více ploch pro veřejnou zeleň nebo bydlení nebo výrobu. Ovšem co je to zájem veřejný? Jak se ustavuje a kdo ho vlastně zastává a chrání?

Veřejný zájem nemá neměnnou přesnou definici, která by se na něj nepřetržitě vztahovala. Nikde nenajdeme striktní výčet věcí, které jsou veřejným zájmem. Dohoda na tom, co je veřejný zájem probíhá neustále a je určena konkrétním časoprostorem a sociokulturním kontextem, ve kterých se tyto diskuse dějí. Čím si ovšem můžeme pomoci při výkladu pojmu veřejný zájem, je tzv. negativní definice, to znamená, že lze říci, co veřejný zájem není. A to je zájem soukromý. Veřejný zájem se vztahuje k větší množině lidí, či skupině hodnot, pro které je tento nějakým způsobem důležitý, podstatný nebo určující. Svatava Havelková v časopise Ochrana přírody uvedla k veřejnému zájmu toto: „Z povahy věci lze vyvodit, že zájem je zájmem veřejným, jestliže je zájmem celé nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru.“ [Havelková, 2008]

Veřejný zájem vyplývá mj. z ústavního práva, jak zmiňuje opět Jan Wintr: „Velmi významným principem ústavního práva je tudíž princip ochrany státního a veřejného zájmu. [...] Jeho význam je tento: Stát je povinen chránit bezporuchový výkon státních funkcí, bezpečnost státu, řádné a nepřetržité zabezpečování veřejných služeb a přírodní a kulturní bohatství země.“ [Wintr, 2020: 225]

Naproti tomu sociologická encyklopedie definuje veřejný zájem jako téměř totožný s celospolečenským zájmem, přičemž tento zájem je čitelný zejména ve chvíli, kdy se tento vymezuje proti jinému zájmu – typicky soukromému. I když se etymologicky jedná o zájem, který zastává veřejnost, obvykle se veřejným zájmem myslí spíše zájem státní či jiný, např. podnikatelský apod. [Nešpor, 2017]

Veřejný zájem se také snažili podchytit odborníci na semináři pořádaném katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie v roce 1999, ze kterého vznikl sborník s názvem *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Daniela Dostálová a Kateřina Křivková ve svém příspěvku *Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu* uvádějí mimo jiné: „Důkazem existence veřejného zájmu je například vznik a uplatňování právních norem. Zakotvení norem chování do práva je vyjádřením veřejného zájmu společnosti. [...] vše, co je ve veřejném zájmu se pokrývá zákonem. Na druhé straně můžeme vidět, že žádný čistě soukromý zájem není právně ošetřen.“ [Dostálová; Křivková, 1999: 26] Dále v příspěvku uvádějí, že: „Veřejný zájem se neustále vyvíjí.“ [Tamtéž] Obě autorky v závěru konstatují, že existence veřejného zájmu je oprávněná, protože na základě historického vývoje existují potřeby, jejichž naplnění a uspokojení přinese užitek celé společnosti, jakkoliv si to jedinec nemusí vždy uvědomovat. Je tedy ve veřejném zájmu tyto potřeby naplňovat. [Dostálová; Křivková, 1999]

Veřejným zájmem se samozřejmě zabývala další řada vědců z různých disciplín. V odborných diskusích jde většinou o vymezení šíře veřejného zájmu a toho, komu je vlastně veřejný zájem určen (jak velké či malé skupině), kdo ho může chránit či bránit a jakými prostředky. Z povahy své práce se více přikláním k chápání veřejného zájmu z pohledu práva, jak bylo naznačeno v citacích Wintra, Dostálové a Křivkové. A to zejména proto, že se od právních aktů odráží i oba veřejné zájmy, které jsem si zvolila jako klíčové – tedy veřejný zájem na ochranu kulturního bohatství a veřejný zájem na ochranu přírody a krajiny. Na těchto obou veřejných zájmech panuje shoda, že skutečně veřejnými zájmy jsou a má smysl je brát v potaz při rozhodování a věnovat jim pozornost a ochranu.

Nutno podotknout, že to nejsou jediné veřejné zájmy. Tyto ovšem vycházejí již z preambule Ústavy České republiky, kde je výslovně napsáno: „My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, [...]odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, [...]“ [preambule ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky] Přírodní bohatství a péče o něj je navíc ještě zmíněn v samostatném čl. 7 „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ [Čl. 7 zákona č. 1/1993 Sb.] Významné místo přiznává kulturnímu a přírodnímu bohatství i Listina základních práv a svobod v čl. 34: „Právo přístupu ke kulturnímu bohatství je zaručeno za podmínek stanovených zákonem.“ [Čl. 34 odst. 2 usnesení 2/1993 Sb.], a v čl. 35: „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“ [Čl. 35 odst. 3 usnesení 2/1993 Sb.]. Střežení a rozvíjení přírodního a kulturního bohatství je dále zakotveno v celé řadě mezinárodních smluv (např. Úmluva Rady Evropy o krajině, CITES, Úmluva o zachování nemateriálního kulturního dědictví UNESCO apod.) a i v českém právním systému v takzvaných složkových zákonech. Zákon č. 114/1992 Sb. – Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny, Zákon č. 17/1992 Sb. – Zákon o životním prostředí a Zákon č. 20/1987 Sb. – Zákon České národní rady o státní památkové péči.

Stát tedy tímto právním ukotvením dává najevo, že jsou zájmy na ochranu přírodního a kulturního bohatství v jeho zájmu. Stejně tak jako je tomu například v případě ochrany veřejného zdraví (zákon č. 258/2000 Sb.), nebo jako v případě dostupného bydlení, o kterém nyní probíhá společenská debata. Pokud bude dostupné bydlení vyjednáno jako veřejný zájem, měla by k němu také vzniknout legislativa.

Stavební zákon (jak stávající, tak nový) resp. stavební právo obecně je jednou z největších ploch, kde se stýkají nejen různé skupiny zájmů, ale stýká se zde právě i celá řada veřejných zájmů, které, byť jsou jednotlivě prospěšné, ne vždy musí být vzájemně kompatibilní. Je tedy zcela klíčové vést debatu jak o ustavení samotných veřejných zájmů, tak o jejich vzájemném vyvážení.

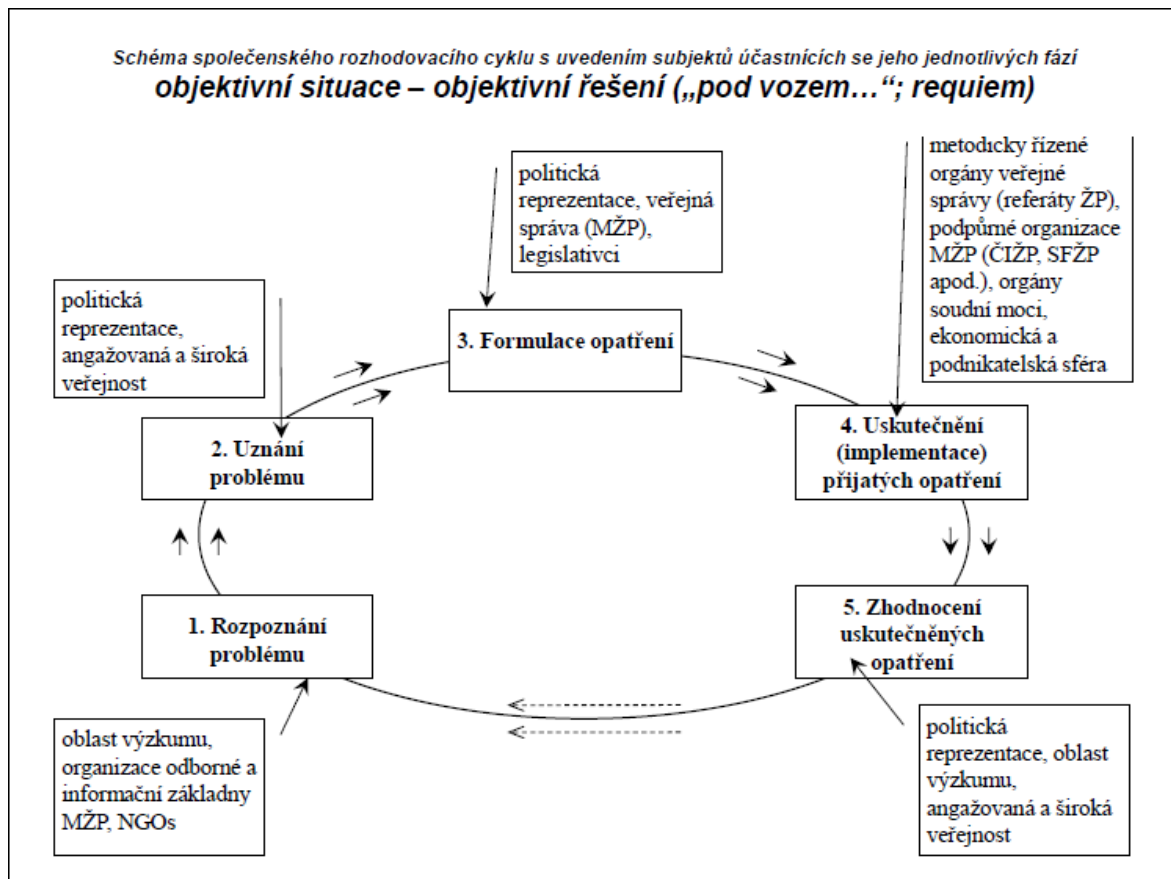
2.4. Proces – rozhodovací, legislativní

Hlavním tématem, které ve své diplomové práci sleduji, je rozhodovací proces, jeho kvalita, a samozřejmě výsledek s ohledem na veřejné zájmy. Problematika veřejného zájmu byla naznačena v minulé kapitole, a tudíž považuji za nutné nějakým způsobem uchopit teoreticky i samotný rozhodovací proces, protože „Veřejný zájem v teorii a hlavně v praxi může být jen:

- výsledkem dobře definovaného rozhodovacího procesu, který respektuje profesionály i amatéry, většiny i menšiny, elity i řadové občany, veřejné statky a dohodnuté hodnoty,
- ve veřejném prostoru, kde aktéři sliby plní a dohody dodržují...“ [Rynda, 2018: 153]

Jak tedy může vypadat rozhodovací proces? Na základě přednášek pana doktora Ryndy rozlišuji čtyři různé typy rozhodovacích procesů.

Prvním z nich je takový, který přichází na řadu ve chvíli, kdy nastal problém a je třeba ho řešit. V takovém případě není nevýhodné použít schéma DPSIR – driving forces – pressure – state – impact – response. Tento typ procesu je nezdědka využíván jak v politice, tak ve veřejném prostoru. Spočívá v tom, že v první fázi je rozpoznán problém, který je hnacím motorem pro uskutečnění nějaké změny. V druhé fázi je tento problém a jeho působení na okolí skutečně uznán jako zásadní a nutnost řešení je neopominutelná. Ve třetí fázi jsou definována opatření, jež mají problém řešit. Ve čtvrté fázi jsou tato opatření implementována. V poslední fázi přichází ke slovu zhodnocení dopadu opatření a zkoumání, zda jsou nějaké staré či nové hnací síly pro další změnu.



[Rynda, 2018: 134]

Druhým typem rozhodovacích procesů je ten, který je vyvolán záměrem konkrétního aktéra, jímž může být právě stavebník (např. podnikatel, soukromá osoba, ale i stát); proto můžeme tento typ rozhodovacího procesu nazývat „vynucený“. Prostředí pro řešení situace, tedy střetů zájmů jednotlivých aktérů („pravidla hry“), je předem stanoveno zákonem, příp. podzákonnými předpisy, a konkrétní etapy postupu mohou být aktérům rovněž oznámeny předem. Řešení problému má jasné hranice, pravidla rozhodování pro všechny strany včetně opravných prostředků. Je zpracováno několik variant řešení. Obvykle od varianty 0, kdy je nastíněno, co se stane, když se nestane nic, až po varianty 1 – X, kdy nabývá řešení ideální podobu. Na základě široké diskuse s pominutelnými i nepominutelnými účastníky, institucemi, odbornou veřejností atd. a vyřešení připomínek, je pak zvoleno takové řešení, které je z hlediska předem stanovených kritérií (např. bezpečnost, nákladnost, prospěšnost apod.) uznáno jako nejprůchodnější a nejvhodnější. [Rynda: 2018]

Třetím typem rozhodovacího procesu je normativní. Ještě, než vznikne nějaký konkrétní problém, už je daná strategie, jak ho řešit. Ne vždy musí být tato strategie

vhodná nebo přínosná resp. tím, že je strategie vybudovaná na základě předcházejících zkušeností a obecných norem, nebo se spoléhá na „samořešení“ pomocí neviditelné ruky trhu, není příliš pružná a tudíž účelná. Tento typ procesu lze najít tam, kde je rozhodování založeno na bezvýhradné důvěře v trh nebo na socialistickém centrálním plánování. Tento typ procesu se nyní příliš často již nevyskytuje.

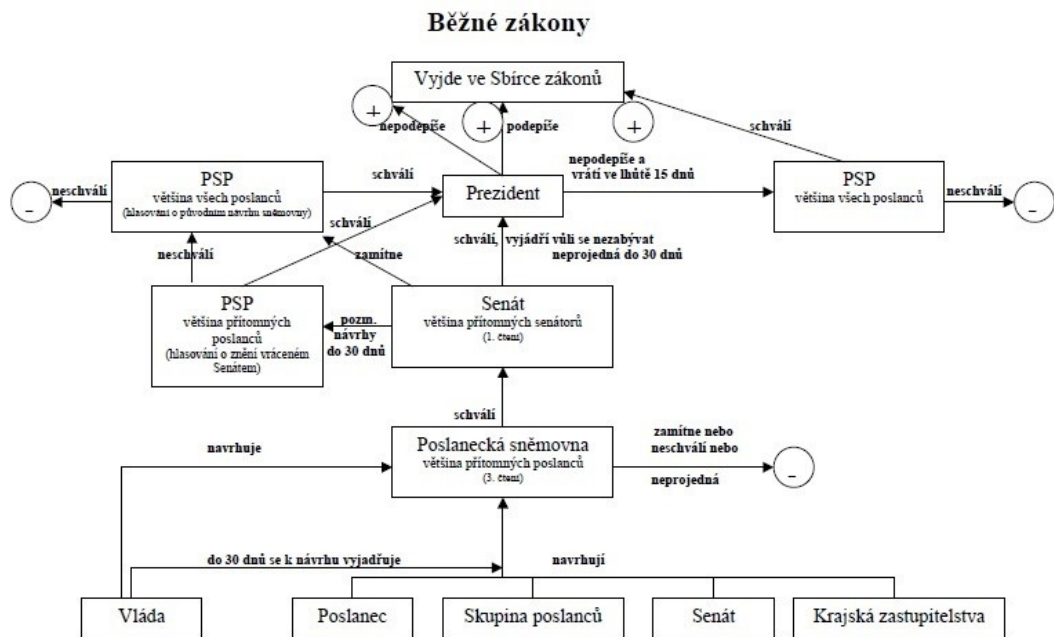
Posledním typem rozhodovacího procesu je proces prognosticko-strategický obnášející strategické plánování. Takové plánování můžeme využít v situaci, kdy předvídáme určitý problém v dostatečném předstihu a v dostatečné šíři konsekvencí. Strategické plánování vyžaduje dva pilíře – komunitní pilíř, kde jsou zapojeni aktéři občanské společnosti (samotní občané, neziskové organizace apod.). Tento pilíř nastoluje otázku, co je třeba řešit. Druhý pilíř je pak expertní, který řeší, jak nastolenou situaci řešit, případně to, jak ji určitě neřešit. Oba tyto pilíře jsou ve vzájemné interakci a podílí se na konstrukci řešení. Dění v obou pilířích i vzájemnou spolupráci sleduje v ideálním případě politik, který je finálně zodpovědný za řešení problému, poněvadž disponuje financemi (např. veřejný rozpočet) a mandátem (na základě legálních voleb). Takové strategické plánování má největší šanci na úspěch hned na několika úrovních. Zaprvé podněcuje zájem občanské společnosti o věci veřejné i péči o stát. Za druhé podporuje roli politika v zastupitelské demokracii, který je na svém místě a dělá rozhodnutí nejen na základě přání občanů, ale i odborníků a nejlépe z výstupů diskuse obou pilířů. Toto vše generuje důvěru v samotný systém zastupitelské demokracie a konečně i ve vyřešení konkrétního problému. [Rynda: 2018]

V prvním, druhém i čtvrtém typu rozhodovacího procesu je možné využít různé nástroje napomáhající k rozklíčování problému, hnacích sil, cílů řešení apod. Například DPSIR rámeček, SWOT analýzy, studie proveditelnosti, tvorba scénářů atd.

Rozhodovací proces obecně je velmi široký pojem a ty procesy, které byly výše popsány, jsou především použitelné na menší ploše, jak obrazně řečeno, tak i reálně. Se strategickým plánováním se můžeme hojně setkat při řešení řady témat v tzv. zdravých městech. S řešením objektivně existujících problémů s pomocí DPSIR schématu se lze potkat např. při řešení různých problémů ve firmách a podobně. Už hůře se dají tyto procesy zapracovat do postupů upravených zákony. V případě zákonů totiž vstupuje do hry proces legislativní, který je mnohem užší co do pojmu i plochy, kde je uplatňován. Totiž při konstrukci legislativních aktů.

To neznamená, že by procesy nemohly existovat vedle sebe, resp., že by jeden nemohl předcházet druhému a nemohly se vzájemně doplňovat. Nicméně například proces vydání územního plánu nebo jeho změny je krok za krokem stanoven v zákoně č. 183/2006 Sb. respektive č. 283/2021 Sb. a nelze z něj nějak zásadně vybočit. Tím se tedy dostávám k tomu, že pro pochopení tvorby stavebního zákona je důležité popsat i proces legislativní, který není co do principů jednotlivých typů rozhodovacích procesů zcela protichůdný, ale je mnohem více rigidní a svázaný pevnějšími pravidly. Legislativní proces, jímž zákon projde a následně nabyde účinnosti, pak nastoluje podobu rozhodovacích procesů, které se podle tohoto zákona dějí. Legislativní proces je tedy rámcem pro tvorbu samotného zákona č. 283/2021 Sb.

Legislativní proces přijímání zákonů vypadá následovně.



[Web1]

Zákonodárnou iniciativu svěruje Ústava České republiky do rukou vlády, poslanců (jednotlivcům i jakkoliv velké skupině), senátorů nebo krajským zastupitelstvům včetně zastupitelstva Hlavního města Prahy. Návrh zákona je předložen předsedovi Poslanecké sněmovny. Předseda Sněmovny pak rozesílá návrh všem poslancům a poslaneckým klubům. Návrh zákona musí splňovat formální náležitosti. Návrh zákona musí být předložen v paragrafovém znění, musí být k němu předložena důvodová zpráva, která je

rozdělena na dvě části. Obecná část: „[...]musí zhodnotit platný právní stav, vysvětlit nezbytnost nové právní úpravy, zhodnotit předpokládaný hospodářský a finanční dopad návrhu na veřejné rozpočty a soulad návrhu zákona s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem.“ [Web1] V druhé, tzv. zvláštní části jsou pak vysvětlena konkrétní ustanovení zákona, aby byl čitelný budoucí výklad zákona, vnitřní konzistence a provázanost zákona a souvislost s jinými právními předpisy.

Po podání návrhu následují tzv. čtení. I když lze zákon projednat v takzvaném zkráceném projednávání, kdy proběhnou pouze první čtení, obvykle proběhnou čtení tři. V prvním čtení Sněmovna zákon zamítne, nebo postoupí do dalšího projednávání. Pokud se Sněmovna rozhodne zákon připustit dále, přikáže zákon nějakému výboru (nebo výborům). Ve výboru je prostor pro zevrubnou a věcnou debatu nad zákonem. Výbor může formulovat pozměňovací návrhy, eventuálně komplexní pozměňovací návrhy, které pak nahradí původní text zákona. Výbor pak formuluje doporučení Sněmovně, zda má návrh zákon zamítnout, přijmout nebo přijmout pozměňovací návrhy. Referenci o výsledcích jednání výboru má na starost osoba zpravodaje, který materiály prezentuje plénu Sněmovny. Ve druhém čtení tedy představí zákon navrhovatel či zástupce navrhovatele a zpravodaj, který sdělí doporučení výboru. Následuje rozprava přítomných poslanců, ze které může vzejít i celá řada dalších připomínek a pozměňovacích návrhů. Ty pak znovu posoudí výbor a vydá ke každému doporučující nebo nedoporučující stanovisko pro jednání Sněmovny v rámci třetího čtení. Výbor určí, v jakém pořadí se bude o jednotlivých návrzích hlasovat. Ve třetím čtení pak přichází na řadu hlasování, nicméně lze navrhnout i návrat do druhé čtení, kde je možno podávat další pozměňovací návrhy. Ve třetím čtení už se připouští pouze formální změny textu. Sněmovna ve třetím čtení hlasuje o těch návrzích, které jsou doporučeny k zamítnutí, dále hlasuje o návrhu, který byl předložen, případně i ve znění doporučených pozměňovacích návrhů [Wintr, 2020: 87].

Detailní schéma projednání návrhu zákona ukazuje následující grafika.

Poslanecká sněmovna, a pokud chce prosadit svůj původní návrh, opět potřebuje „stojedničkovou“ většinu. Přijatý zákon je podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, prezidentem republiky, předsedou vlády a je vyhlášen ve Sbírce zákonů [Winter, 2020: 87-88].

Pro přijaté zákony jsou pak zásadní ještě dva termíny – nabytí platnosti a nabytí účinnosti. Zákon nabývá platnosti v den vyhlášení ve Sbírce zákonů. Tímto se stává zákon součástí právního řádu. Nicméně účinnost – účinky zákona, vliv na práva a povinnosti – může nastat jiný den – ten který je uveden v posledním ustanovení zákona. Pokud takové datum v posledním ustanovení zákona není, platí, že nabývá zákon účinnosti nejbližším 1. lednem nebo 1. červencem. Doba nabytí účinnosti nesmí být dříve, než datum nabytí platnosti tzn. dříve než vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů. Doba mezi nabytím platnosti a nabytí účinnosti se nazývá legisvakance a slouží k tomu, aby se občané a zpravidla i úředníci a osoby, které s danou právní úpravou přijdou do styku, měli čas se zákonem seznámit [Winter, 2020: 88-89].

Takto velmi stručně naznačený legislativní proces není jediný možný. Jiné postupy projednávání mohou nastat např. v přijímání a úpravě ústavních předpisů, zákona o státním rozpočtu, který je jediným zákonem, který projednává i schvaluje pouze Poslanecká sněmovna. Jiná pravidla platí také pro zákony přijímané ve stavu ohrožení nebo ve válečném nebo i ve stavu legislativní nouze. Nicméně pro potřeby chápání vzniku stavebního zákona je relevantní právě běžný legislativní proces.

Vzhledem k tomu, že návrh stavebního zákona předkládala ministryně pro místní rozvoj Kateřina Dostálová, reprezentantka ministerstva, čili součást vlády, je nutné zde zmínit i dokument s názvem Legislativní pravidla vlády. Legislativní pravidla vlády byla schválena již v roce 1998. Nicméně jejich existence je mnohem delší. Dokumenty odpovídající obsahu dnešních pravidel najdeme jak v minulém režimu, tak za První republiky a úplné prvopočátky lze vysledovat i v Rakousku-Uhersku. Současná pravidla z roku 1998 byla již několikrát upravována, přesto je jejich poslání neměnné, dle Radima Boháče a kol.: „Současná Legislativní pravidla vlády z roku 1998 vymezují svůj hlavní účel a předmět úpravy tak, že jednak upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednávání připravovaných právních předpisů, a dále vymezují požadavky týkající se obsahu a formy připravovaných právních předpisů.“ [Boháč, 2011: 279 – 280] Vláda si tedy sama stanovuje, jak chce, aby vypadalo navrhování právních předpisů. Současná pravidla jsou dostupná na webových stránkách vlády.

Legislativní pravidla vlády jsou přijata formou usnesení, tudíž se nejedná o právně závaznou úpravu (např. zákon nebo nařízení), přesto jsou ale obsahem pravidel vázána ministerstva a další orgány státní správy. Radim Boháč k tomu dodává toto: „Legislativními pravidly ve formě usnesení vlády tak vláda může regulovat legislativní činnost všech členů vlády, resp. ministerstev, ale i členů vlády bez portfeje, jakož i legislativní činnost ostatních orgánů státní správy. [...]Naopak tímto způsobem nelze zavazovat jiné subjekty nadané normotvornou pravomocí, resp. zákonodárnou iniciativou. Legislativní pravidla vlády ve formě usnesení vlády nezavazují ani poslance či Senát, ani zastupitelstva vyšších územních samosprávných celků, realizují-li zákonodárnou iniciativu ve smyslu čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky, a to ani co se týče formálních požadavků na obsah návrhu zákona.“ [Boháč, 2011: 286]

Legislativní pravidla vlády mohou být velmi dobrým nástrojem, jak sjednotit a zefektivnit proceduru přípravu i projednávání zejména zákonů, ale i novel a dalších právních dokumentů spadajících do zákonodárné iniciativy vlády. Nicméně protože se jedná o pravidla uvedená v usnesení vlády, nelze s nimi počítat absolutně. „Zatímco porušení procedury, která je stanovena v jednacích řádech komor parlamentu, tím spíše pak v samotné Ústavě, může vést ke zrušení zákona Ústavním soudem, v případě porušení procedury podle legislativních pravidel vlády, mají-li formu toliko usnesení vlády, podobné riziko nehrozí.“ [Boháč, 2011: 288]

Zároveň s legislativními pravidly vlády ještě souvisí dva další dokumenty potažmo orgán, které se dotýkají legislativního procesu a těmi jsou Statut Legislativní rady a Jednací řád rady upravující činnost Legislativní rady vlády (dále LRV) a stálých pracovních komisí. LRV je jedním ze zcela klíčových poradních orgánů vlády a pojistkou správnosti předkládaných právních dokumentů. LRV kontroluje a vyslovuje názor k věcným záměrům zákonů, k zákonům předkládaným vládou i k nařízením vlády. Ve statutu LRV v Čl. 1 odst. 3. je výslovně uvedeno, že: „Legislativní rada při výkonu své působnosti posuzuje legislativní návrhy (věcné záměry zákonů, návrhy zákonů a návrhy nařízení vlády) z toho hlediska, zda

- a) jsou v souladu s ústavním pořádkem a s ostatními součástmi právního řádu České republiky,
- b) jsou v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- c) jsou v souladu s právem Evropských společenství a Evropské unie,
- d) jsou ve všech svých částech a jako celek nezbytné,

- e) jejich obsah je přehledně členěn, srozumitelně a jednoznačně formulován a je v souladu s ostatními závaznými pravidly legislativního procesu,
- f) bylo provedeno hodnocení dopadů regulace v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA).“ [Čl. 1, odst. 3., Statut Legislativní rady vlády]

Legislativní rada vlády je tedy nepominutelnou součástí legislativního procesu co do jeho kvality, a především výstupní kvality právních dokumentů. Sehrála také důležitou roli i v tvorbě nového stavebního zákona.

Na základě uvedených informací v této kapitole a s ohledem na téma práce považuji za nutné zmínit ještě dva termíny spojené s rozhodovacími procesy, a to pojem legality a legitimacy. Legislativní proces je z podstaty svého původu navázán na legislativu, na právní normy. Pakliže tedy legislativní proces proběhne dle platných norem, pak jej lze považovat s vysokou pravděpodobností za legální, jestliže toto není zpochybněno vyšší autoritou – např. Nejvyšším správním soudem nebo Ústavním soudem. Obdobně lze postupovat při úvaze o rozhodovacím procesu, který je mnohem širší, přičemž pravidla těchto procesů nemusejí být nutně ukotvena v legislativě. Pokud ovšem rozhodovací proces proběhne dle předem daných a konkrétní skupinou či komunitou přijatých a respektovaných pravidel, pak jej lze považovat za legální.

Složitější je pak otázka legitimacy. Zde vycházím především z pojmu právní legitimacy, jak jej popsali Filip Horák a David Lacko. Legimititu práva můžeme chápat jako vnější a vnitřní. Právní akt má vnější legitimitu, jestliže ho vydal k tomu oprávněný orgán složený z odborníků, a je vnitřně legitimní, jestliže dostal obsahovým a formálním kritériím [Horák; Lacko, 2019]. Vnitřní legitimitu lze pak ještě dále zkoumat na základě obsahu nebo jejího zdroje. Za zdroj legitimacy může být považován Bůh či nějaká božská entita, příroda, charisma normotvůrce, společenská smlouva nebo ‚grundnorma‘ [Horák; Lacko, 2019: 111]. Po obsahu se pak pídíme tehdy, když se ptáme, proč vůbec danou normu vytváříme, proč ji potřebujeme, komu či čemu bude k užitku. Autoři článku ke zdroji a obsahu právní legitimacy říkají toto: „Problémem, před kterým stojí soudobá jurisprudenc zabývající se legitimitou práva v demokratickém státě je, že zdroj legitimacy a vlastní obsah legitimacy se v demokratické společnosti slévají a je velmi těžké je analyticky odlišit. Zdrojem legitimacy je totiž fikce suverénního lidu přijímajícího a uznávajícího právo, které je vlastně pouze jeho vlastní vůlí explicitně formulovanou prostřednictvím lidem zvolených orgánů. Obsahem legitimacy v demokratické společnosti je pak nejčastěji právě vlastní přijetí a uznání práva lidem. Rozdíl je tak pouze v pojetí

lidu. Na jedné straně je to fiktivní suverén, na straně druhé skuteční občané žijící v rámci daného právního řádu.“ [Horák; Lacko, 2019: 112] Autoři se shodují, že o zdroji legitimacy, z důvodu fiktivní vůle lidí, lze pouze spekulovat. Naopak obsah legitimacy, z důvodu reálného uznání a přijetí lidem, je „důležitou a cennou zpětnou vazbou pro zákonodárce či soudce ohledně postojů a percepce subjektů právního systému.“ [Horák; Lacko, 2019: 113].

Také Jan Petr Kosinka se ve svém příspěvku Krize legitimacy práva na konferenci Weyrovy dny právní teorie věnoval tomuto tématu. Kosinka rozebírá tři právní teoretické koncepce (iusnaturalismus, pozitivismus a teorie suverenity), kdy v zásadě může být legitimita odvozena od boha/náboženství či přirozeného „dobra“, obecných morálních pravidel vyplývajících například z nároků na svobodu, důstojnost a právo nebo od vůle lidu či moci nebo od psaného práva samotného, přičemž každý z těchto možných zdrojů legitimacy a z něj odvozené právní uspořádání s sebou nesou nějaká úskalí a potenciál pro zneužití. [Kosinka, 2019]

V kontextu této práce lze legitimitu odvozovat od ochrany veřejného zájmu, na níž panuje alespoň základní společenská shoda formalizovaná například zakotvením některých zájmů v Ústavě, ale například i práv účastníků procesů upravovaných zákonem – například účastníků stavebních řízení.

Chápu tedy výše uvedené tak, že pokud je tedy z legislativního vzešlá právní norma přijata lidem (jakkoliv je slovo lid komplikované), respektive jeho demokraticky zvolenou reprezentací, pak jej lze považovat za legitimní. Analogicky tedy, pokud je výsledek rozhodovacího procesu přijat těmi, kterých se týká a kteří se na něm podílí, pak je tento legitimní.

3. METODOLOGICKÁ ČÁST

3.1. Metodologie

Vzhledem k tomu, že je stavební zákon a proces jeho tvorby velmi bohatou materií, pro jejíž pochopení je zapotřebí hlubší, detailní zkoumání celé řady zdrojů různého charakteru (od norem určujících pravidla tvorby legislativy přes záznamy o reálném průběhu tvorby zákona až po postoje aktérů celého procesu), zvolila jsem jako rámec své práce kvalitativní výzkumnou strategii a konkrétně pak případovou studii. Teoretiků případových studií je celá řada, nicméně k nejvíce etablovaným nepochybně patří trojice vědců, která se zabývala popisem případové studie jako metody, jsou – Robert K Yin, Robert E. Stake a Sharan Merriamová. Pro potřeby své práce jsem si vybrala případovou studii, jak jí vymezuje Robert Yin ve své knize *Case study research: design and methods*. Případovou studii, jako výzkumnou metodu lze použít v situacích, kdy chceme porozumět individuálním, skupinovým, sociálním, politickým jevům nebo jevům v různých organizacích.¹ [Yin, 2009] Případovou studii popisuje také v českém prostředí mimo jiné i Jan Hendl takto: „V případové studii jde o zachycení složitosti případu, o popis vztahů v jejich celistvosti.“ [Hendl, 2005: 104] A dále „Případové studie jsou nejvýhodnější strategií, když nás zajímají otázky ‚proč‘ a ‚jak‘, přičemž nemáme vliv na průběh události a zaměřujeme se na přítomný jev v rámci jeho reálných kontextů.“ [Hendl, 2005: 109] Právě to je prisma, jakým jsem chtěla tvorbu stavebního zákona nahlédnout. Níže popisuji, jak jsem postupovala při konstrukci a realizaci konkrétně této studie.

3.1.1. Design výzkumu

Z pestré škály typů případových studií jsem pro zpracování zvoleného tématu vybrala explanatorní případovou studii, jejíž název je odvozen od anglického slova „to explain“ – vysvětlit, objasnit, vyložit. Tento typ případové studie se soustředí na vztah příčina – důsledek – usiluje o vysvětlení, jaká příčina vede k jakému důsledku, tedy nalézt možnou kauzální spojitost zkoumaných jevů a skutečností. Explanatorní případová studie popisuje konkrétní událost z jednoho pohledu nebo omezeného počtu pohledů a neusiluje o široké zobecnění. [Wholey; Hatry; Newcomer, 2010] Zjištění a vysvětlení příčinných

¹ Pokud není uvedeno jinak, jsou uvedené citace z cizojazyčné literatury přeloženy přímo mou osobou. Kompletní seznam použité literatury, včetně cizojazyčných zdrojů, je uveden v bibliografii v závěru této práce.

souvislostí je klíčovým prvkem explanatorní případové studie i podle Jana Chrastiny: „Explanatorní případová studie se pokouší poskytnout přehled o tom, co způsobilo (zapříčinilo) konkrétní (sociální) fenomén pozorovaný ve studii, tzn., že tato studie je zaměřena na procesy vysvětlování a vysvětlení [Chrastina, 2019: 99]. Jan Hendl k popisu explanatorní případové studie dodává: „Explanatorní studie podává vysvětlení případu tím, že rozvádí jednotlivé příčinné řetězce, které lze u případu identifikovat.“ [Hendl, 2005: 110] Jde tedy především o vztahovost v rámci sledovaného fenoménu – události, situace, instituce, procesu. Robert Yin uvádí, že případová studie, jako výzkumná strategie může mít funkci exploratorní i deskriptivní, přičemž právě explanatorní funkce případové studie nám dává možnost pochopit popisovaný fenomén i jeho kontext. [Yin, 1981].

V této práci je zkoumaným fenoménem samotný proces tvorby nového stavebního zákona, a to od začátku – od diskusí a tezí předcházejících věcnému záměru zákona, přes přípravu prvního i druhého paragrafového znění, až po přijetí zákona. Vzhledem k tomu, že diskuse vztahující se ke stavebnímu zákonu stále probíhá a nelze ji považovat za uzavřenou, ukončila jsem sledování fenoménu na jaře 2022, kdy se začal připravovat návrh věcné novely nového stavebního zákona 283/2021 Sb., která je v prosinci 2022 stále ještě projednávána. V procesu tvorby jsem se snažila identifikovat aktéry, přímé účastníky, tohoto procesu a na základě širší palety typů zdrojů – tiskové zprávy, články, publikace, expertní rozhovory, příspěvky na konferencích, přednášky apod. rozklíčovat vztahy mezi nimi, respektive funkčnost těchto vztahů. Uvedený výčet zahrnuje prakticky veškeré veřejně dostupné zdroje umožňující sledovat postoje i vztahy zúčastněných aktérů a rovněž zdroje získané přímo pro tuto práci – expertní rozhovory.

Průběh tvorby stavebního zákona se odehrává v mírně rigidním rámci legislativního procesu osvětleného v kap. 2.5., který je pevně dán, nicméně mým záměrem bylo nahlédnout, jak i v tomto systému vztahy fungují nebo nefungují, zda je tedy celý proces legální a následný výsledek i legitimní, tj. zda naplňuje zamýšlený či deklarovaný účel zákona, kterým je korektní nastavení podmínek stavebního řízení, vyvažující ochranu veřejného zájmu, zájmů jednotlivých aktérů (nejen stavebníků, ale i institucí reprezentujících určité úlohy a funkce) a praktické otázky, mezi které patří například administrativní náročnost řízení. Klíčovým tedy pro mě bylo slovo JAK? Zásadní pro byla tato témata uvozená otázkami:

- PROCES: Jak proběhla tvorba tohoto nesmírně složitého dokumentu krok za krokem? Jakým způsobem proběhl legislativní proces přípravy nového stavebního zákona?
- VYJEDNÁVÁNÍ: Jak probíhalo vyjednávání mezi jednotlivými aktéry? Jaký prostor byl v tomto procesu dán požadavkům na ochranu veřejných zájmů v oblasti ochrany kulturního dědictví a životního prostředí? Jak jednotliví aktéři přistoupili k otázce veřejných zájmů na ochranu přírody a krajiny a na ochranu památek ve stavebním zákoně?
- VÝSLEDEK: Jak budou vypadat rozhodovací procesy dle této nové právní úpravy, resp. zda zajistí ochranu veřejných zájmů a jakým způsobem?

Nalezení odpovědí na tyto otázky umožňuje právě explanatorní případová studie jako metoda vhodná k rozklíčování vztahů a zájmů jednotlivých aktérů procesu tvorby zákona a diskuse o něm.

Cílem práce bylo pochopit, jak se nový stavební zákon zrodil během delšího časového úseku a v dosti složitých podmínkách a jestli proces proběhl správně a byli do něj zapojeni v adekvátním rozsahu všichni aktéři, kteří měli na zapojení legitimní nárok. Dalším cílem bylo zjištění, jak se do procesu aktéři zapojili, ale také jak byli a jsou spokojeni s výsledkem, tj. výsledným zněním zákona, který bude mít přímo vliv na jejich práci, protože bude upravovat rozhodovací procesy vedené podle tohoto zákona. V dalším kroku by bylo jistě zajímavé mít jako ústřední otázku PROČ? Proč vůbec stavební zákon potřebujeme a proč vznikl, zrovna v podobě, v jaké vznikl? S jakými motivacemi a představami vstupovali do procesu konkrétní aktéři? Byly tyto motivace a záměry jejich osobní, či ovlivněné institucí, kterou zastupovali, a případně do jaké míry? Proč byla vybrána taková koncepce zákona, jaká byla, a z jakých dalších možností byla vybrána. Tyto otázky ovšem již přesahují zaměření této práce, jakkoliv jsem se i jich, zejména v expertních rozhovorech, dotkla a nezůstávají zcela nepovšimnuté. Klíčovým rámcem mé práce byla již zmíněná procesualita a to jak v podobě rozhodovacího, tak legislativního procesu a sledování její legality a legitimacy.

3.1.2. Metoda sběru dat

Data v případové studii by měla být co možná nejpestřejší, pocházející z více zdrojů, aby byla mozaika zkoumaného případu bohatá a nabídla tak adekvátní prostor pro pochopení, osvětlení a vysvětlení zkoumaného případu. Švaříček a Šed'ová ke sběru dat ve

své knize *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách* dodávají toto: „[...] badatel kromě více informačních zdrojů využívá veškeré dostupné metody sběru dat. Klíčové jsou pro takto pojaté případové studie kvalitativní techniky, tj. všechny formy pozorování a rozhovorů, analýza dokumentů apod.“ [Švaříček; Šedřová, 2007: 98] Zvolila jsem tedy několik cest sběru dat, aby došlo k jejich vzájemné triangulaci, kterou popisuje i Wendy Olsen. Ve společenských vědách je triangulace definována jako mísení dat nebo metod tak, aby různé pohledy nebo stanoviska osvětlily dané téma. Míchání různých typů dat, známé jako datová triangulace, je často pomocné při ověřování tvrzení, která by mohla vyplynout z počáteční pilotní studie. Míchání metodologií, např. kombinování použití údajů z průzkumu a rozhovorů je hlubší formou triangulace [Olsen, 2004: 3]. K triangulaci se vyjadřuje i Jan Hendl: „Pod pojmem triangulace se rozumí kombinace různých metod, různých výzkumníků, různých zkoumaných skupin nebo osob, různých lokálních a časových okolností a teoretických perspektiv, jež se uplatňují při zkoumání určitého jevu.“ [Hendl, 2005: 149]

Použité zdroje lze principiálně rozdělit na dvě skupiny – data sebraná tzv. nevtíravými technikami, tj. tak, aby zúčastněným aktérům zůstával probíhající výzkum skrytý a získané poznatky nemohly být ovlivněny jejich reakcí na výzkumníka, a expertní rozhovory, umožňující cílený a strukturovaný sběr informací od konkrétních relevantních aktérů.

Nevtíravé techniky sběru dat jsou takové kdy: „Badatel nevchází do přímé interakce s terénem, resp. do terénu nezasahuje“ [Novotná, 2009/2010] Jak uvádí Hedvika Novotná prezentaci ke kurzu Úvod do společenskovedních metod. Data sebraná nevtíravými technikami mohou mít různé povahy, např. fyzické stopy, smyslové vjemy nebo i písemné dokumenty. K analýze takto sebraných dat Novotná dodává: „Předmětem analýzy jsou obvykle takové prameny, které nebyly vytvořeny za účelem výzkumu; resp. které badatel nevyhotovil sám.“ [Novotná, 2009/2010] Použitá data sebraná nevtíravými technikami zahrnují především písemné prameny, a to konkrétně institucionální prameny: „produkt organické činnosti veřejných a soukromých institucí.“ [Novotná, 2009/2010] Využila jsem texty tiskových zpráv, zprávy a vyjádření např. ministerstev, AOPK, Zeleného kruhu, Hospodářské komory apod. uveřejněné na internetových stránkách organizací a institucí a dále materiály uveřejněné na elektronickém portálu vlády eKLEP a sněmovní tisky. Využila jsem též další texty – články z médií a odborných periodik na dané téma opět umístěné na internetu. Mimo textové dokumenty jsem se také zúčastnila

několika konferencí na téma tvorby stavebního zákona a zejména dopadů na veřejné zájmy, které nový stavební zákon bude mít. Dvě z nich pořádala organizace Zelený kruh ve spolupráci se Senátem ČR – Ochrana veřejných zájmů ve stavebním právu ze dne 25. 2. 2022 a Územní plánování, ekonomické nástroje a vyvlastňování: výzvy pro stavební zákon ze dne 14. 3. 2022, další pořádalo Sdružení pro architekturu a rozvoj – Summit architektury a urbanismu ze dne 14. 9. 2022. Vedle (obsahové) analýzy výše uvedených veřejně dostupných materiálů a vyjádření je tak jednou z využitých nevtíravých metod jako doplněk i skryté nezúčastněné pozorování – jednak celého procesu tvorby zákona a jednak aktérů samotných nejen v rámci tohoto procesu, ale i přímo při jejich vystupování v rámci procesu, například na odkazovaných konferencích. Poznámky z pozorování jsem zachytila v terénním deníku a využila následně při analýze. Pozorování nebylo vzhledem k rozmanitému charakteru sledovaných procesů a interakcí strukturované; na získané materiály a poznámky jsem však uplatnila kódování (viz kapitola Metoda analýzy dat), aby byla strukturovaná práce s nimi snazší.

Dalším zdrojem dat byly expertní rozhovory, kterých jsem provedla celkem deset. Rozhovory v této případové studii posloužily jako další rozšíření palety zdrojů. Výběr komunikačních partnerů proběhl dle následujícího klíče. V první řadě jsem vybírala takové komunikační partnery, kteří reprezentují identifikované aktéry daného procesu. Jak vysvětluje i Leo van Audenhove ve své prezentaci zaměřené na experty a expertní rozhovory: „Za experta můžeme považovat osobu zodpovědnou za vývoj, implementaci nebo kontrolu daných řešení, strategií nebo politik. Zároveň expert má exkluzivní přístup k informacím o aktérech procesu nebo o procesu samotném.“ [Van Audenhove, 2007: 7] To znamená, že nešlo o ryze osobní zpovědi vybraných účastníků, jakkoliv se v rozhovorech objevovaly i jejich osobní názory; šlo mi především o výpovědi expertů zastupujících organizace, jejichž postoj byl v procesu uplatňován, a to jak po horizontální ose (ministerstva pro místní rozvoj, kultury, životního prostředí), tak i po té vertikální (ministerstvo, expertní organizace ministerstev, obce, organizace občanské společnosti). S ohledem na zvolené veřejné zájmy na ochraně památek a přírody, krajiny a životního prostředí, které vyplývají z ústavy ČR (viz kap. 2.4.), byli na horizontální ose oslovení právě zástupci Ministerstva kultury a Ministerstva životního prostředí, nikoliv třeba Ministerstva dopravy nebo Ministerstva zemědělství, kteří by v případě jiného zaměření práce byli jistě relevantní.

Dále jsem chtěla dát vyvážený prostor zástupcům politické reprezentace i expertům. Oslovila jsem tedy celkem 16 lidí, z nichž se rozhovorů zúčastnilo 10. Konečný seznam komunikačních partnerů proto vypadal následovně:

- **JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.:** expertka z oboru práva životního prostředí, Vedoucí Centra pro klimatické právo a udržitelnost z Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. Akademie věd České republiky, členka Komise pro životní prostředí Akademie věd ČR, členka České společnosti pro právo životního prostředí a členka Vědecké rady ministryně životního prostředí; označení v analytické části – **rozhovor 1, HM** nebo **rozhovor 1, TS**; na přání mluvčí byla u rozhovoru přítomna a vyjadřovala se i **JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.**, v době rozhovoru kolegyně Hany Müllerové na Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. Akademie věd České republiky;
- **RNDr. Jitka Seitlová:** místopředsedkyně Senátu České republiky, členka Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury a dalších komisí; označení v analytické části – **rozhovor 2, JS**;
- **Ing. Martin Kolovratník:** poslanec, člen Hospodářského výboru, strůjce zásadního komplexního pozměňovacího návrhu nového stavebního zákona; označení v analytické části – **rozhovor 3, MKo**
- **Mgr. Martin Kupka:** ve volebním období 2017 – 2021 poslanec, místopředseda Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, od roku 2021 ministr dopravy, strůjce druhého zásadního komplexního pozměňovacího návrhu; označení v analytické části – **rozhovor 4, MKu**;
- **JUDr. Martin Zídek:** zástupce Ministerstva kultury, – ředitel odboru památkové inspekce; označení v analytické části – **rozhovor 5, MZ**;
- **Ing. Marcela Pavlová:** zástupce Ministerstva pro místní rozvoj, bývalá náměstkyně ministryně pro místní rozvoj pro řízení sekce výstavby a veřejného investování a jedna z nejdůležitějších osob tvůrčího týmu nového stavebního zákona; označení v analytické části – **rozhovor 6, MP**;
- **Mgr. Ondřej Boháč:** zástupce velkých měst, ředitel IPR; označení v analytické části – **rozhovor 7, OB**;
- **PhDr. Stanislav Štech, CSc.:** zástupce České komise pro UNESCO, předseda komise byl; označení v analytické části – **rozhovor 8, SŠ**;

- **Mgr. Petra Kolínská:** zástupce Zeleného kruhu – asociace sdružující ekologické nevládní organizace, pověřená vedením organizace; označení v analytické části – **rozhovor 9, PK**;
- **Ing. Hana Landová:** zástupce Hospodářské komory, předsedkyně Sekce územního a regionálního rozvoje; označení v analytické části – **rozhovor 10, HL** nebo **rozhovor 10, AK**; na přání mluvčí byl u rozhovoru přítomen a vyjadřoval se i **Ing. Adam Kalous**, v době rozhovoru bývalý člen Poslanecké sněmovny.

Kromě osob, které skutečně rozhovor poskytly, byli osloveni zástupce Ministerstva životního prostředí Richard Brabec, zástupci Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen AOPK) Jaromír Kosejk, Sdružení místních samospráv (dále jen SMS) a Svazu měst a obcí (dále jen SMOČR), a rovněž bývalý ministr kultury Lubomír Zaorálek a bývalá ministryně pro místní rozvoj Klára Dostálová; bohužel nikdo z nich na často opakované emailové i telefonické výzvy k rozhovoru nereagoval, i když jsem se snažila oslovit komunikační partnery všemi dostupnými cestami a někteří komunikační partneři zprvu spolupráci přislíbili, následně k ní ale z jejich strany nedošlo, zejména důvodu velkého časového vytížení (týká se rozhovoru s Jaromírem Kosejkem).

Uskutečněné rozhovory byly provedeny formou polostrukturovaného rozhovoru – rozhovoru s návodem. Vybraní komunikační partneři byli osloveni emailem, v němž jsem popsala, co je obsahem a cílem mé diplomové práce. Následně jim bylo vysvětleno, proč jsou osloveni zrovna oni a jakou instituci bude jejich vyjádření reprezentovat. Vzhledem k cílům a charakteru práce, pro niž je podstatné vyjádření konkrétních osob reprezentujících konkrétní instituce, jsem nezvažovala možnost anonymizace rozhovoru, která by jednak snížila vypovídací hodnotu získaného vyjádření a jednak by byla obtížně proveditelná. V závěru zprávy byli také komunikační partneři upozorněni na nutnost nahrávky rozhovoru, kvůli jeho následnému zpracování. Ti, kteří s rozhovorem souhlasili, souhlasili i s jeho nahráním a zpracováním. Před zahájením sběru dat pomocí rozhovoru jsem si připravila seznam otázek, které jsou přiloženy v příloze této práce (příloha č. 2.).

K rozhovoru jsem přistoupila s vědomím, že každý komunikační partner je z jiného oboru, tudíž pořadí a doslovné znění otázek bude třeba přizpůsobit situaci, s čímž v obdobných studiích počítá i Jean-Claude Kaufmann v knize *Chápající rozhovor*: „Seznam otázek je v případě chápajícího rozhovoru velmi flexibilním návodem. Je velmi nepravděpodobné, že výzkumník bude číst a klást otázky v pořadí, v jakém si je předtím

sepsal. Je to jednoduše návod, jak respondenty přimět, aby se rozmluvili o daném tématu, přičemž ideálem je konverzace, která bude bohatší než pouhé odpovědi na otázky, aniž se přitom odchýlí od tématu.“ [Kaufmann, 2010: 52] Základní sada a smysl otázek byly nicméně stejné pro všechny dotazované. Zároveň jsem se snažila každým rozhovorem zahájit kontakt s komunikačními partnery neformálně, vzbudit v nich zájem o dané téma a navodit pocit důvěry, ve kterém pak mohli v klidu mluvit na nahrávací zařízení (diktafon, mobilní telefon). Tu samou snahu jsem aplikovala i po rozhovoru, kdy často následovaly neformální diskuse o různých konkrétních bodech, které se objevily v rozhovoru. Z těchto závěrečných diskusí jsem si dělala stručné výpisky a jejich reflexi jsem využila při analýze. Rozhovory byly z velké části provedeny osobně a pořídila jsem z nich audiozáznam na diktafon. Rozhovory s Petrou Kolínskou, Jitkou Seitlovou a Stanislavem Štechem – byly uskutečněny pomocí online videokonference s využitím nástrojů Zoom a Google Meet. Tyto konference jsem opět se souhlasem komunikačních partnerů nahrála. Rozhovory trvaly v rozmezí 45 min. – 90 min. Všechny rozhovory jsem doslovně přepsala s pomocí webové platformy www.přepisovatel.cz. Vzorový přepis rozhovoru s Marcelou Pavlovou a Martinem Kupkou jsem přiložila přímo do přílohy diplomové práce. Vybrala jsem právě tyto dva rozhovory, protože jsou svým obsahem velmi cenné a jsem velmi ráda, že se podařilo právě tyto komunikační partnery získat ke spolupráci. Marcela Pavlová již není náměstkyní ministra a dále nepracuje na Ministerstvu pro místní rozvoj; mohla tak mluvit velice otevřeně. Martin Kupka byl osloven ještě jako poslanec, ale rozhovor byl uskutečněn již ve chvíli, kdy zastával post ministra dopravy. Rozhodně tedy nepovažuji za samozřejmé, že byl ochoten si v této funkci udělat na rozhovor čas. Navíc oba rozhovory reprezentují jistou diverzitu názoru na daný problém. Stranu navrhovatele reprezentuje rozhovor s Marcelou Pavlovou, bývalou náměstkyní ministryně pro místní rozvoj, stranu tehdejší politické opozice pak Martin Kupka, který se skupinou dalších poslanců stál za druhým komplexním pozměňovacím návrhem zákona. Další rozhovory jsou ve zvláštní příloze. Citace z rozhovorů jsou označeny číslem rozhovoru a iniciály mluvčích.

3.1.3. Metoda analýzy dat

Analýza dat probíhala, z povahy kvalitativního výzkumu, souběžně s výzkumem. Rozhovory byly po provedení doslovně transkribovány, segmentovány a okódovány otevřeným kódováním podle Strauss – Corbinové, kteří uvádějí, že: „Kódování představuje operace, pomocí nichž jsou údaje rozebrány, konceptualizovány a opět složeny novými způsoby.“ [Strauss; Corbinová, 1999: 39] Vzhledem k povaze výzkumu byla analýza

rozhovorů spíše pomocným prvkem, protože expertní rozhovory měly zcela jasnou strukturu a témata, kterých se dotýkaly, přestože byl každý rozhovor více či méně odlišný z důvodů uvedených v kapitole 3.1.2. Z těchto důvodů jsem využila kódování celého dokumentu, podle Strausse – Corbinové: „Třetím způsobem je vzít celý dokument, pozorování nebo rozhovor a ptát se: ‚O co zde jde?‘ V čem je tento dokument stejný a v čem se odlišuje od dokumentů, které jsem již kódoval?“ [Strauss; Corbinová, 1999: 51] Dále, zejména při mapování celého procesu tvorby zákona rok za rokem a následně při identifikaci vztahů mezi jednotlivými aktéry, jsem využila kódování po větách a odstavcích. „Při kódování je možné postupovat po větách nebo odstavcích. Zde se můžete ptát: ‚Jaká je hlavní myšlenka vyjádřená touto větou nebo tímto odstavcem (rozhovoru, poznámky nebo dokumentu)?‘“ [Tamtéž] Kódování bylo tedy navázáno na otázky výzkumu, rozvedené v kapitole 3.1.1., které se zaměřovaly především na to, jak nový stavební zákon vznikl, jak vypadal proces jeho vyjednávání mezi jednotlivými aktéry a jak se v procesu odráželo téma veřejných zájmů.

Kódy, které jsem při analýze dokumentů použila, jsem si pojmenovala a stručně popsala takto:

- postup příprav – jak vypadal postup tvorby zákona, legislativní proces i procesy mimo něj (pracovní komise, diskuze, debaty);
- obsah – jak se vyvíjel a vyvinul obsah zákona, podle kterého se pak bude rozhodovat; podle kterého budou postupovat ti, kteří přijdou s legislativou do styku;
- časovost – vztah k času příprav, projednání, výslednému materiálu;
- vztahovost – kdo s kým vstoupil do nějakého kontaktu, proč a za jakým účelem, nebo naopak kýžený kontakt vůbec nenastal.

Optikou těchto kódů jsem pak nahlížela i na materiály sebrané nevtíravými technikami, to znamená na písemné prameny, články a příspěvky na konferencích. Dále jsem si ke každému rozhovoru i příspěvku na konferenci vytvořila poznámkový aparát v rámci terénních poznámek. Tyto poznámky byly silně osobní, zachycující aktuální úvahy, rozpoložení výzkumníka a porozumění konkrétní situaci. Poznámky jsem využila při analýze, protože: „předběžně interpretují analyzovaná data“ [Heřmanský, 2009] jak doporučuje Martin Heřmanský v prezentaci ke kurzu Úvod do společenskovedních metod.

V analytické části jsou využity citace a parafráze písemných pramenů a konkrétní citace z uskutečněných rozhovorů.

3.1.4. Zajištění kvality výzkumu

V této podkapitole bych chtěla stručně načrtnout, jakými způsoby byla zajištěna kvalita výzkumu. Jakkoliv „Podstatné je uvědomit si, že neexistuje žádná správná technika, která by zaručila kvalitativnímu přístupu kvalitu. Hledání kvality každého výzkumu je složitý proces [...]“ [Švaříček; Šed'ová, 2007: 29]; přesto jsem se snažila o dodržení kritérií pravdivosti, platnosti a komplexního kritéria vnitřní validity výzkumu. K pravdivosti a platnosti výzkumu Švaříček a Šed'ová uvádějí toto: „[...] se v kvalitativním výzkumu zpravidla hovoří o pravdivosti a platnosti výzkumu a celého výzkumného procesu. Atribut pravdivý znamená, že nálezy reprezentují jevy, ke kterým odkazují, atribut platný znamená, že zjištěné nálezy jsou podepřeny důkazy.“ Vnitřní validitou se pak myslí komplexní spojení kritérií důvěryhodnosti, potvrditelnosti a autenticity [Švaříček; Šed'ová, 2007: 31].

Aby mohl být výzkum vnitřně validní, je třeba mimo jiné dbát na správný výběr účastníků výzkumu [Švaříček; Šed'ová, 2007]. Z toho důvodu jsem v kapitole 3.1.2. popsala, jak jsem postupovala, zejména při výběru komunikačních partnerů pro expertní rozhovory. Výběr nebyl nahodilý a plně se orientoval na obsah výzkumu. Dále jsem také popsala, jaké další zdroje byly využity. Vnitřní validitu podporují i terénní poznámky, které jsem si po celou dobu tvorby práce vedla, zejména pak před a po uskutečnění rozhovorů. Tyto poznámky sloužily jako reflexe uskutečněného rozhovoru, resp. jeho kontextu, ale i jako moje vlastní sebereflexe. Některé rozhovory byly pro mě velice náročné co do odstupu od komunikačních partnerů a od jejich vyjádření, názorů a pohledů na dotazované téma, což jsem v poznámkách a při analýze reflektovala. Dalším úkonem, který zvyšuje validitu výzkumu, je využití přímých citací. Uvědomuji si, že pouhou prezentací dat, zejména citací z rozhovorů, nelze považovat za výzkum [Švaříček; Šed'ová, 2007]. Přesto jsem v části analýzy, která mapuje postup samotné tvorby zákona, využila hojně citace z rozhovorů, poněvadž se domnívám, že i když jsou vytržením z toku celého rozhovoru, poskytují čtenáři úplnější obraz celé situace a je pro něj pak pochopitelnější a celistvější část věnující se vztahům jednotlivých aktérů procesu, která následuje. Zároveň jsem se snažila data sebraná různými technikami vzájemně triangulovat, jak jsem uvedla v kapitole 3.1.2., a doplnit analytickým komentářem. Přímé citace slouží i jako (doslovná) ilustrace

zjištěných vztahů a postojů jednotlivých aktérů, zabraňující nechtěnému zabarvení vlastní analýzou, která je od nich jasně oddělena.

Kromě kritérií pro udržení vnitřní validity výzkumu z pera Švaříčka a Šed'ové jsem měla také na paměti tři nebezpečí pro validitu výzkumu, která formuluje Jan Hendl, a to reaktivitu, zkreslení ze strany výzkumníka a zkreslení ze strany účastníků. Reaktivitu popisuje Hendl tak že: „přítomnost výzkumníka může ovlivnit procesy, na něž je výzkum zaměřen.“ [Hendl, 2005: 148] Vzhledem k tomu, že se jednalo o expertní rozhovory, které byly zpravidla uskutečňovány ve formálním prostředí kanceláří, jednacích místností, event. online skrze webové platformy, pouze jeden byl uskutečněn v restauračním zařízení, nedomnívám se, že by přímo jen samotná moje přítomnost v daném prostředí byla nějakým zásadním zkreslujícím faktorem. Také bych zde chtěla podotknout, že jsem se s většinou komunikačních partnerů neznala osobně a před uskutečněním rozhovoru jsem s nimi byla pouze v elektronickém kontaktu. Martina Kupku a Jitku Seitlovou jsem znala před uskutečněním výzkumu pouze z přednášek na půdě FSH UK.

S čím jsem se musela vyrovnat mnohem více, bylo zkreslení ze strany výzkumníka. To Hendl definuje tak, že: „Zkreslení ze strany výzkumníka se týká toho, co výzkumník jako pozorovatel přináší do výzkumu v podobě svých subjektivních teorií a předsudků či vlastností.“ [Hendl, 2005: 148] Sama jsem velmi záhy zjistila, jak je pro mě moje vlastní pozice v tomto výzkumu složitá a že ji nutně musím reflektovat jak v terénních poznámkách, tak i při uskutečňování rozhovorů a kladení otázek, abych neovlivňovala výpovědi komunikačních partnerů, a samozřejmě pak při analýze. Zkreslení ze strany účastníků výzkumu jsem se při rozhovorech snažila minimalizovat vhodným dotazováním, doptáváním a upřesňováním na základě již nabytých vědomostí jak z předchozích rozhovorů, tak z četby písemných pramenů.

3.1.5. Etika výzkumu

Etiku v rámci svého výzkumu jsem zvažovala dle čtyř principů prezentovaných v kurzu Úvod do společenskovedních metod FHS UK. Jde o princip dobrovolné participace, princip důvěryhodnosti, princip neubližování, princip správnosti a integrity. [EZZEDDINE; HEŘMANSKÝ; NOVOTNÁ; MÁLKOVÁ SEIDLOVÁ; JANTULOVÁ ŠŤOVÍČKOVÁ; ZANDLOVÁ, 2010]

Princip dobrovolné participace byl docílen tak, že oslovení komunikační partneři nebyli k rozvoru v žádném případě nijak nuceni. Byli předem seznámeni se

zaměřením práce celkově i s tématy, jakých se bude dotýkat rozhovor. Zároveň jim byla sdělena jejich pozice ve výzkumu, to že bude rozhovor nahrán i to, že jejich jméno bude uvedeno jako reprezentant vybrané instituce. Komunikační partneři měli možnost svou účast odmítnout, a to jak před započítím spolupráce, tak i přímo během rozhovoru.

Princip důvěryhodnosti jsem aplikovala jak při vedení rozhovorů, když rozhovor nijak nezasahoval do soukromí komunikačních partnerů, tak i při analýze, kdy získané informace nebyly využity proti aktérům samotným. Tento princip souvisí i s principem neublížení, v rámci kterého jsem dbala, aby výzkumem nebyl žádný aktér výzkumu či komunikační partner poškozen a aby nebyl poškozen ani terén, ve kterém jsem se pohybovala – institucionální či úřednické, prostředí.

Princip správnosti a integrity jsem se snažila zajistit maximálně možným transparentním postupem výzkumu, popisem jeho fází a správným citováním tak, aby došlo k eliminaci chyb a nesprávných interpretací získaných dat.

4. ANALYTICKÁ ČÁST

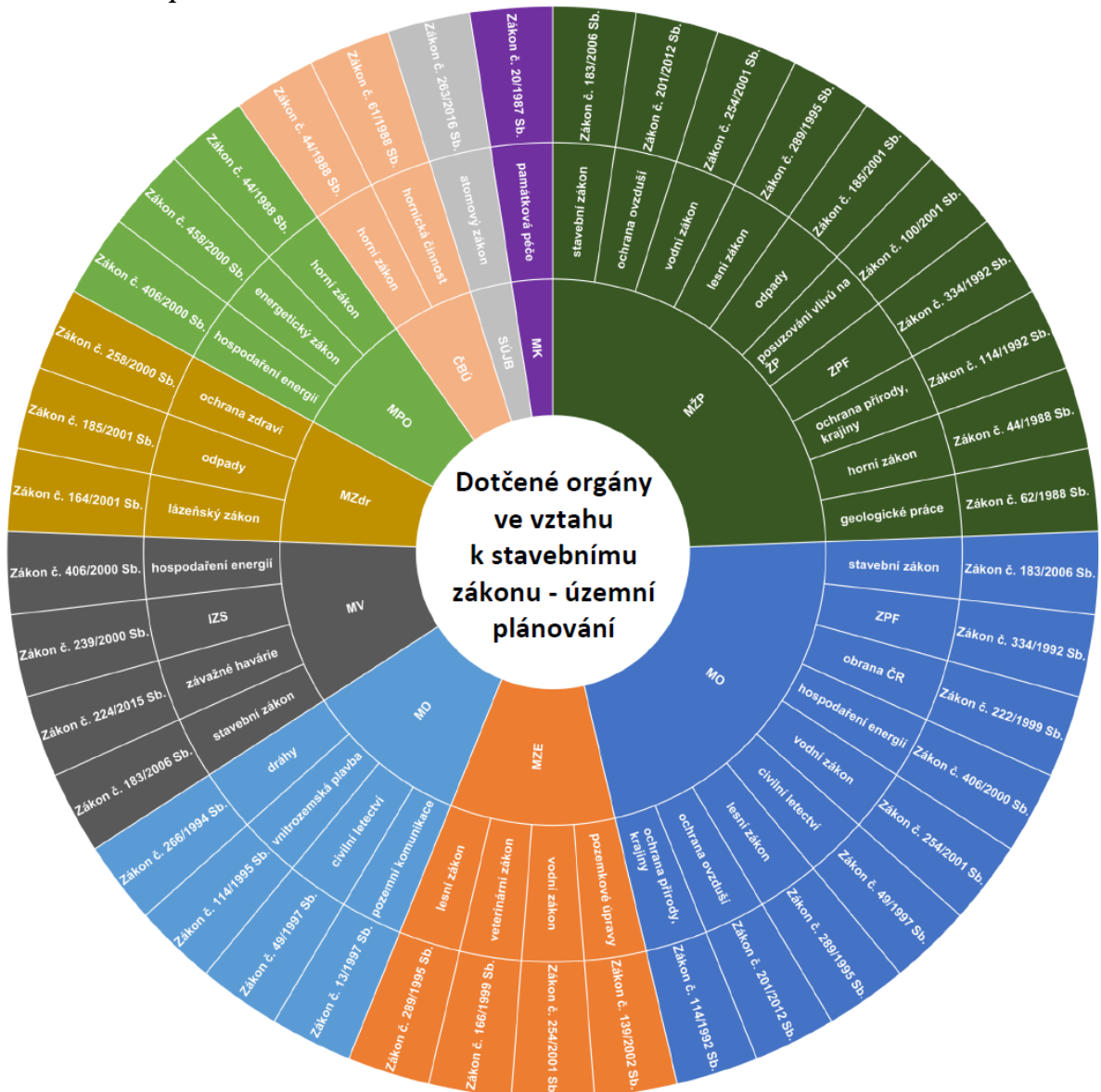
Analytická část je principiálně rozdělena na dvě části. V první části jsem se snažila rok za rokem zmapovat postup tvorby zákona s klíčovými milníky. Hojně jsem při tom využila zejména rozhovory s komunikačními partnery. V druhé části jsem se pak soustředila na podchycení vztahů gestora nového stavebního zákona – MMR – s dalšími aktéry. Zde jsem využila k formulaci závěrů jak rozhovory, tak další zejména písemné materiály.

4.1. Rok 2018

Rok 2018 byl pro nový stavební zákon začátkem realizace, jakkoliv se o něm mluvilo řadu let předtím. Již v roce 2017 představila vládě tehdejší ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová (nestr. za ANO) materiál s názvem *Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze.*, ze kterého měl nový stavební zákon vycházet. Uvádí zde mimo jiné, že „Lze konstatovat, že podle dosavadních zkušeností s délkou projednávání novely stavebního zákona je možné očekávat, že proces přípravy celkové rekodifikace veřejného stavebního práva v České republice bude poměrně náročný jak časově, tak také personálně a nebude možné jej dokončit během jednoho volebního období. Právě proto je potřeba dosáhnout co možná nejširšího konsenzu napříč jednotlivými zájmovými skupinami, resorty a dalšími zúčastněnými osobami. Proto již v této fázi je navrženo zřízení Kolegia ministryně pro místní rozvoje pro rekodifikaci veřejného stavebního práva a dále Pracovní skupiny pro rekodifikaci veřejného stavebního práva.“ [Web5, 11] Dokument s formulovanými tezemi byl rozdělen na tři oddíly, přičemž první oddíl pojednává o obecných oblastech veřejného stavebního práva, o nichž je třeba v případě nové legislativy přemýšlet – jedna z těchto oblastí jsou právě veřejné zájmy, kdy zde Karla Šlechtová uvádí, že bude zapotřebí prověřit současný stav ochrany veřejných zájmů a dotčených orgánů, které je chrání, zvážit opodstatněnost této ochrany a zaměřit se i na formu jakou se tyto orgány mají a mohou vyjadřovat. Zásadní myšlenkou je eliminace nadbytečné působnosti dotčených orgánů [Web5]. Dalšími oblastmi jsou například digitalizace státní správy, systémová podjatost nebo velice zajímavá oblast pojednávající o nutnosti průběžného výzkumu, který by sledoval na poli urbanismu, územního plánování, architektury stavebnictví stav a vývoj území v zemi. Další oddíly se zabývaly klíčovými oblastmi v územním plánování, v územním rozhodování a ve stavebním řádu.

Souvislost stavebního zákona s dotčenými orgány dokresluje grafika převzatá z *Hodnocení dopadů regulace (RIA) stavebního zákona*, která vznikla v návaznosti na tyto teze v roce 2020 a je dostupná ve sněmovním tisku 1008/0. Obě grafiky ukazují, s jakými zákony souvisí nynější zákon č. 183/2006 Sb. jak v oblasti územního plánování, tak stavebního řádu, a s jakými se tedy bude muset vyrovnávat i zákon nový.

Obrázek 1: Demonstrativní výčet DO ve vztahu ke stavebnímu zákonu v oblasti územního plánování



[Web2, 56]

způsobila velkou zátěž orgánů územního plánování a volání po novém stavebním zákoně tak ještě nabylo na intenzitě. Po prvním působení Babišova kabinetu od prosince 2017 do června 2018 byla 27. 6. 2018 byla jmenována druhá Babišova vláda, která ve svém programovém prohlášení záměr nového stavebního zákona naznačila hned v několika oblastech. Jednou z nich byla oblast dopravy: „Připravíme koncepční změnu stavebního práva v oblasti prioritních infrastrukturních staveb. Upravíme a doplníme zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury a připravíme zákon o liniových stavbách tak, aby se zjednodušilo schvalování veřejně prospěšných staveb, omezilo obstrukční chování při povolovacích procesech dopravních staveb a snížila nadbytečná byrokratická zátěž v rámci povolovacích procesů.“ [Web3] Dále v oblasti veřejných investic Babišova vláda deklarovala: „Podpoříme a zrychlíme výstavbu v České republice, prosadíme rekodifikaci veřejného stavebního práva a zjednodušíme a zkrátíme přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti.“ [Web3] Již tyto výňatky z programového prohlášení naznačují směr a intence, s jakými tvorba nového stavebního zákona byla zahájena a následně probíhala.

Dalším zásadním milníkem roku 2018 bylo uzavření memoranda mezi Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen MMR), jehož tehdejší ministryní byla Klára Dostálová (nestr. za ANO), a Hospodářskou komorou, což odpovídá rétorice, jaká byla vládou nastolena v jejím programovém prohlášení; přesto je tento krok krajně neobvyklý. Memorandum totiž předpokládá delegování nikoliv nepodstatné části prací na přípravě zákona mimo orgán státní správy s příslušnou gescí, respektive úplně mimo státní správu. V Preambuli memoranda je uvedeno: „[...] Ministerstvo je odpovědné za přípravu a předložení rekodifikace veřejného stavebního práva vládě České republiky.“ [Web4, 1. Preambule, odst. 1.1.] Dále je v odstavci 1.2. uvedeno, že: „Komora sdružuje podnikatele všech velikostí a napříč odvětvími, a je tak s ohledem na skladbu své členské základny a četné kontakty se zahraničními obchodními a průmyslovými komorami legitimována kompetentně prezentovat cenné zkušenosti mimo jiné v oblasti veřejného stavebního práva, a to jak z hlediska České republiky, tak i z hlediska zahraniční praxe, a zároveň má schopnost komplexně integrovat různé názory a zájmy přímo i nepřímo dotčené podnikatelské i odborné veřejnosti.“ [Web4, 1. Preambule, odst. 1.2.] V předmětu memoranda je uvedeno, že: „Předmětem tohoto Memoranda je vzájemná spolupráce mezi Ministerstvem a Komorou, ohledně efektivního a co nejrychlejšího postupu při rekodifikaci veřejného stavebního práva, jemuž se komora nabídla napomoci poskytnutím

podkladů podle odst. 2.2.“ [Web4, 2. Předmět memoranda, odst. 2.1.] Z odstavce 2. 2. memoranda považuji za velmi zajímavé následující: „Komora provede, odborně zpracuje a Ministerstvu bezúplatně poskytne

a) návrh věcného záměru nového stavebního zákona zpracovaného v souladu s Legislativními pravidly vlády [...],

c) paragrafové znění návrhu nového stavebního zákona zpracovaného v souladu s Legislativními pravidly vlády dle schváleného věcného záměru [...],“ [Web4, 2. Předmět memoranda, odst. 2.2.]

Dále se Hospodářská komora v memorandu zavázala ke spolupráci s MMR, ke společným konzultacím věci a k maximální možné spolupráci, aby byl nový stavební zákon vyhotoven co nejrychleji. K tomuto kroku se vyjádřila Marcela Pavlová, tehdejší náměstkyně pro řízení sekce výstavby a veřejného investování Ministerstva pro místní rozvoj:

„Nícméně bylo to politické rozhodnutí, bylo to politické rozhodnutí a popravdě řečeno se spěchalo, protože třeba ten dnes účinný stavební zákon [183/2006 Sb. pozn]., tak jeho zpracování projednání trvalo nějakých 10 let, že jo. A volební období 4 roky. Takže opravdu paní ministryni, kdy potom paní ministryni Šlechtovou vystřídala paní ministryně Dostálová. Takže tato honila, chtěla to honit. Chtěla to honit tak, aby právě vláda, aby vláda schválila, nebo aby ten nový stavební zákon schválila ještě ta Poslanecká sněmovna, která vlastně končila na podzim toho roku 2021.“ [rozhovor 6, MP]

Přímo k zapojení Hospodářské komory Marcela Pavlová uvedla:

„Paní ministryni k tomu rozhodnutí uzavřít s Hospodářskou komorou memorandum vedl i ten časový prostor těch čtyřech let, kdy opravdu tedy chtěla, aby v průběhu toho volebního období ten stavební zákon byl ukončen a byl přijat. Takže to si myslím, že byl, že byl hlavní důvod, protože kdybychom na tom dělali jenom svými lidmi ministerskými, tak bychom to v takovém čase určitě nezvládli.“ [rozhovor 6, MP]

Naproti tomu další z komunikačních partnerek Hana Müllerová odbornice na právo AV ČR, k zapojení Hospodářské komory uvedla v rozhovoru toto.

„No já to nemůžu nazvat jinak než bezprecedentní situace, protože podle kompetenčního zákona ministerstva mají určitý teda úkoly v určitých oblastech a do toho

patří i příprava návrhů předpisů. A MMR vlastně v tomhle případě tu přípravu jako svěřilo ven. Externí, teda externímu subjektu Hospodářské komoře.“ [rozhovor 1, HM]

Svůj názor na tvůrčí tým vyjádřil v rozhovoru i poslanec Martin Kolovratník (ANO), který tvrdě odmítl, že by byl zákon přílišně ovlivněn spoluprací s Hospodářskou komorou:

„Často vnímám ty debaty o Hospodářské komoře a odmítám je. Jako když třeba ti protihráči nebo protiargumentující říkají: ‚tenhle zákon psala komora,‘ jo, tak to opravdu odmítám, že ho nepsala komora, ale byla u toho jako připomínkové místo. A primárně... To znamená to zadání, kde se řeklo, jak to má být, ty základní teze toho věcného zadání, nevznikly na žádné Hospodářské komoře, ale vznikly u nás, a to bylo vlastně politické zadání, to znamená v nejužším týmu tehdejší naší vlády“. [rozhovor 3, MKo]

Reakce na spolupráci MMR a Hospodářské komory z řad odborné veřejnosti i politiků byly velice bouřlivé. Hospodářská komora ústy Hany Landové, předsedkyně Sekce územního a regionálního rozvoje, považuje svou hlavní úlohu v přípravě nového stavebního zákona za oprávněnou a vyjádřila se k tomu v rozhovoru takto.

„To stavební právo jako celek je prostě nadresortní záležitost a prostě stát nemá vůbec žádný orgán, který by byl schopen zkoordinovat. Historicky byly různé pokusy, že se to řešilo na vládě, že byla rada vlády pro stavebnictví a tak dále, ale protože se třeba rada vlády scházela, jenom jen čtyřikrát do roka, jednou za tři měsíce, tak vlastně věcně nic nevyřešila. Nikdy se nic jako nestalo. [...] potom bylo uzavřeno memorandum o spolupráci s tím, že Hospodářská komora právě tím, že je zákonem zřízená a právě tím, že sdružuje podnikatele napříč jednotlivými sektory, tak byla vlastně jediným místem v celé České republice, které sdružovalo těch pohledů víc. A proto byla jedním z těch jakoby koordinačních nebo konzultačních míst na základě memoranda.“ [rozhovor 11, HL]

„A jediná výjimečné specifikum kromě vlády České republiky, která se tomu detailnímu psaní textu prostě z podstaty nemůže věnovat, tak jediný nadresortní subjekt je Hospodářská komora a jediná role, kterou měla, byla tato jakoby koordinační role.“ [rozhovor 11, HL]

Po iniciaci procesu tvorby zákona Ministerstvem místního rozvoje a v návaznosti na odkazované memorandum uzavřené tímto ministerstvem s Hospodářskou komorou se příprava zákona i přes značně nestandardní postup rozběhla a až v neuvěřitelně krátkém čase vznikl věcný záměr nového stavebního zákona. Vzhledem k okolnostem – významu

zákona, očekávání řešení dlouhodobých problémů nastavení, vyplývajícího z dosavadní právní úpravy, a rovněž neobvyklému způsobu zpracování – bylo veškeré dění kolem nového stavebního zákona velice bedlivě sledováno odbornou veřejností, politiky i veřejností obecně.

Způsob zpracování zákona ve spolupráci s Hospodářskou komorou je oslovenými experty, kteří se přímo na tvorbě zákona podíleli, na jednu stranu není nepochopitelný s ohledem na zadaný časový rámec pro přípravu zákona a kapacitu státní správy, přičemž někteří oslovení experti považují Hospodářskou komoru za velice kompetentní v této oblasti. Zároveň však jinými aktéry bylo kritizováno delegování úkolu standardně vykonávaného ústředním orgánem státní správy na organizaci, v níž jsou zapojeny zájmové skupiny, které mohou své zájmy významně promítnout do výsledné podoby zákona, potenciálně na úkor jiných aktérů a jejich zájmů (např. snadné povolení stavby × veřejný zájem na ochraně životního prostředí).

4.2. Rok 2019

Dne 6. února 2019 byl vložen do elektronického úložiště vlády eKLEP k připomínkování věcný záměr nového stavebního zákona, který vypracovalo MMR společně s Hospodářskou komorou. Dále byl k 30. dubnu 2019 vložen do eKLEPU věcný záměr po zapracování připomínek. Další změna po zapracování připomínek následovala 6. května 2019. O věcném záměru se hlasovalo na jednání vlády 24. června 2019. Verze věcného návrhu i připomínek a dalších průvodních materiálů jsou dostupné na portálu informačního systému ODok Úřadu vlády ČR.

Jestliže již podpis memoranda vzbudil zájem odborné i laické veřejnosti, věcný záměr pak vyvolal ještě řádově silnější reakce. Komise pro životní prostředí Akademie věd vydala stanovisko k věcnému záměru, v němž mimo jiné uvádí: „Komise pro životní prostředí AV ČR tímto vyslovuje nesouhlas jak s chystaným oslabením nástrojů, které umožňují v rámci plánování výstavby chránit veřejné zájmy včetně životního prostředí, tak se způsobem přípravy této důležité rekodifikace, jež je fakticky v rukou reprezentantů subjektů podnikajících ve stavebnictví, tedy strany mající důvody chránit především své soukromé zájmy.“ [Web6] Velmi ostře se do zveřejněného věcného záměru pustila i organizace Zelený kruh, která sdružuje celou řadu ekologických nevládních organizací. Ve své tiskové zprávě z 21. 6. 2019 zaznělo toto: „Návrh připravila Hospodářská komora na základě smlouvy (pozn. autora – zde je patrně myšleno výše odkazované memorandum mezi MMR a Hospodářskou komorou) s Ministerstvem pro místní rozvoj. Ačkoli se komora ve smlouvě zavázala připravit věcný záměr a následně i paragrafované znění stavebního zákona ‚v souladu s legislativními pravidly vlády‘, závazek splněn nebyl. Za nedodržení dohody však komoře nehrozí žádné sankce. Smlouva totiž žádná sankční ujednání neobsahuje. Návrh ve skutečnosti připravil tým externistů, který Hospodářská komora najala. Není však známo, kdo a jakým způsobem práci, která je běžně oceňována v milionech korun, zaplatil. Proti klientelistickému a netransparentnímu způsobu přípravy stavebního zákona od počátku protestují ekologické organizace. S procesními i věcnými výhradami se obrátily také na ministryně a ministry.“ [Web7]

Dále z mnoha organizací a orgánů, které se k věcnému záměru stavebního zákona vyjadřovaly, vybírám ještě výňatek z otevřeného dopisu České komise pro UNESCO, jež je jedním z garantů veřejného zájmu na ochranu památek, a to zejména v mezinárodním kontextu Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. Předseda České komise pro UNESCO Stanislav Štech uvedl v otevřeném dopise toto: „Připravovaný věcný

záměr byl projednán odbornými sekcemi, Výkonným výborem a na plenárním zasedání České komise. Její členové se shodují, že vzhledem ke své jednostrannosti, možným dlouhodobým dopadům na kulturní krajinu a na architektonické a urbanistické dědictví České republiky, včetně nerespektování resp. úplnému pomínutí řady mezinárodních závazků, které se k tomuto dědictví váží, je věcný záměr v předložené podobě nebezpečný, a mají k jeho obsahu a způsobu projednávání vážné výhrady.“ [Web8]

Vzhledem k legislativním pravidlům vlády, které jsem více rozvedla v kapitole 2.5., byl věcný záměr předložen i Legislativní radě vlády. Legislativní rada ústy tehdejší předsedkyně a ministryně spravedlnosti Marie Benešové se na jednu stranu vyjádřila k záměru kriticky, zejména co do souladu s evropskou legislativou. A dále k rozporům s dalšími ministerstvy, které vzešly z meziresortního připomínkového řízení a k rozporům s dalšími organizacemi a institucemi (např. Generální inspekce bezpečnostních sborů, kraje apod.). Nicméně i přes celou řadu připomínek stanovisko Legislativní rady vlády uvádí v části V. Závěr: „Pokud vláda dospěje k závěru, že obecné připomínky obsažené v části IV. tohoto stanoviska pod body 1 až 3 nejsou důvodem k dopracování věcného návrhu zákona a že se s nimi lze vypořádat až při přípravě paragrafového znění návrhu stavebního zákona, navrhuje se, aby vláda schválila návrh věcného záměru stavebního zákona [...]“. [Web9, 33]

Vláda na svém zasedání 24. 6. 2019, i přes kritické hlasy, věcný záměr nového stavebního zákona schválila. Zákon se tedy začal připravovat v tandemu MMR a Hospodářská komora. Ministerstvo i Hospodářská komora zřídily pracovní skupiny, ve kterých se měla diskutovat různá témata, kterých se zákon dotýká tak, aby byl nalezen rychle a efektivně pokud možno konsenzus. Složení skupin mělo být co nejpestřejší a to jak z řad politiků, tak odborné veřejnosti. Zástupce Hospodářské komory Hana Landová tuto proceduru okomentovala.

„Vlastně celý legislativní proces, jak při věcném záměru, tak při tvorbě toho paragrafového znění probíhal tak, že existovaly pracovní skupiny na jednotlivé oblasti, ve kterých byli zástupci všech tady těch skupin zájmových, který vy říkáte zaprvé.“ [rozhovor 11, HL]

„A co se týče pracovní skupiny, tak třeba jenom na to na tu oblast toho stavebního řádu měla přes 50 členů, přes jako zástupců 50 různých druhů tady těch skupin a Ministerstvo kultury, pokud se ptáte na památky, tak mimo jiné bylo zastoupeno. My jsme

se osobně potkali i s panem profesorem Roytem jakožto reprezentantem takzvané skupiny 101 akademiků z právě oblasti té jakoby ochrany těch památek co říkáte. Takže určitě jako s těmito lidmi bylo minimálně hovořeno.“ [rozhovor 11, HL]

Existenci pracovních nebo přípravných skupin, a to již z doby přípravy věcného záměru zákona potvrdila i Marcela Pavlová.

„[...] již tedy v průběhu, kdy se zpracovával věcný záměr, tak na ministerstvu byly zřízeny takzvané pracovní skupiny. Teď jestli ty je vyjmenuju všechny správně. Určitě to byla pracovní skupina pro územní plánování. Byla to pracovní skupina pro stavební právo hmotné. Byla to pracovní skupina stavební řád. Byla to určitě pracovní skupina pro tu veřejnou správu, to znamená, kdo bude tím úředníkem, respektive či zaměstnanec ten úředník bude a myslím, že tam byla ještě pátá pracovní skupina pro vyvlastnění a je možné, že jsem na jednu dvě pracovní skupiny zapoměla. Ale tohleto si myslím, že bylo pět těch, [...]“ [rozhovor 6, MP]

K složení pracovních skupin Marcela Pavlová v rozhovoru uvedla.

„Já jsem chtěla, aby v těch pracovních skupinách byla co možná nejvíce odborná veřejnost. Takže určitě tam byli zástupci Svaz měst a obcí. Určitě tam byli zástupci Asociace krajů. Určitě tam byli zástupci profesních komor, jako je Komora architektů, Komora inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Myslím si, že i v některých pracovních skupinách byly zástupci, nebo byl zástupce Zeleného kruhu a podle toho, na co se ta pracovní skupina orientovala, co bylo její gró, tak podle toho odpovídal i obsah nebo složení té skupiny.“ [rozhovor 6, MP]

Fungování pracovních skupin komentoval v rozhovoru i ředitel odboru památkové inspekce Ministerstva kultury Martin Zídek, který uvedl, že se pracovní skupiny ustavily již v roce 2018, jejich hlavní působnost pak ovšem byla v roce 2019 a to jak při přípravě věcného záměru, tak při přípravě prvního paragrafového znění.

„Takže začínáme někdy na podzim, na podzim listopad 2018 a tam začíná první komunikace a to se ustavují ty první pracovní skupiny. [...] No ta vlastní činnost probíhala v tom roce 2019. [...] Já si myslím, že byly, že byly 3 pracovní skupiny. Teda, že bylo 6 pracovních skupin a my jsme tedy byli účastni za Ministerstvo kultury myslím ve 3 pracovních skupinách. Pro hmotné právo, pro organizaci veřejné správy a v komisi pro vyvlastnění, která svým způsobem díky tomu, že vyvlastnění bylo vyvedeno do samostatného režimu, tak to byla pracovní skupina, která se scházela relativně minimálně,

takže jinými slovy, ten prostor jsme měli v zásadě ve 2 pracovních skupinách.“ [rozhovor 5, MZ]

K fungování a konstruktivní diskusi v rámci těchto pracovních skupin se Martin Zídek také vyjádřil.

„[...] neměl jsem z toho dojem, že by to, kromě funkce alibi, mělo nějaký zásadní vliv na podobu té normy, protože základní koncepce byla dána. Základní koncepce se vyjednávala jinde než na těch pracovních skupinách. Takže ačkoli se posouvaly ty základní koncepce, rozhodně to nemělo nějaký zásadní, nebo na posun těch koncepcí, nemělo tohleto jednání nějaký zásadní vliv, nebo nepamatuju si, že by to zásadní vliv mělo. Byli jsme vždycky pochváleni za to, čeho jsme si všimli a další verzi jsme to mohli připomínkovat znova. Takže to byl můj dojem, kdy v podstatě se nabalovalo větší a větší množství připomínek, které byly opakovaně zasílány, a dá se říct, že mnohdy až do toho věcného záměru a někdy až do toho paragrafovaného znění byly prostě opakovány.“ [rozhovor 5, MZ]

Jak tvorba věcného záměru, který ale, jak bylo výše uvedeno, nakonec vláda schválila, tak i prvního paragrafového znění, by se nedala označit jako zcela hladký a bezproblémový proces. Přesto návrh nového stavebního zákona běžel dál. První paragrafové znění bylo postoupeno do mezirezortního připomínkového řízení 25. 11. 2019.

O přípravě tohoto prvního výsledného paragrafového znění se zmínila Marcela Pavlová.

„No ale ta komora připravila ten první návrh, potom ho konzultovala s úředníky ministerstva. Pak se ten návrh probíral v těch pracovníků komisích a na základě výsledků jednání v těch pracovních komisích se ten návrh upravoval. Ano, rozumím tomu a vím, že ne vždy zástupci Hospodářské komory souhlasili s tím, jak jsme požadovali a v kterých částech jsme požadovali ten návrh upravit.“ [rozhovor 6, MP]

První paragrafové znění sklidilo kritiku stejně jako věcný záměr zákona. Nejen experti z oblasti ochrany veřejných zájmů na ochranu přírody a krajiny kritizovali především myšlenku centralizace stavební správy a jisté riziko de-expertizace řízení vedených dle stavebního zákona [rozhovor 8, SŠ]. V časopise Ochrana přírody vydávaný AOPK tuto obavu vyjádřil Petr Svoboda. „Dosavadní věcná působnost podle zvláštních zákonů upravujících složky životního prostředí, která se v nějakém ohledu týká záměrů povolovaných podle StavZ, bude odňata stávajícím dotčeným orgánům a pohlcena

stavebními úřady. Dosavadní pravomoc dotčených orgánů k vydávání závazných stanovisek k záměrům povolovaným podle StavZ z hlediska ochrany ovzduší, vody, ZPF, lesa, ochrany přírody a krajiny a některých dalších složek či aspektů životního prostředí, tak zanikne, neboť bude „rozpuštěna“ do pravomoci a působnosti nově zřízených státních stavebních úřadů. Zvláštní veřejné zájmy na ochraně uvedených složek či aspektů životního prostředí v povolovacích řízeních podle StavZ tak už nebudou chránit dotčené orgány formou závazných stanovisek, ale jen specializovaní úředníci v rámci státních stavebních úřadů prostřednictvím svých neformálních a nezávazných názorů. Tito úředníci budou podřízeni řediteli stavebního úřadu a v souladu se zákonem o státní službě budou vázáni jeho (závaznými) příkazy. Tím bude procesně-právně umožněno, aby stavební úřad jako celek, řízený jeho ředitelem, podle potřeby změnil původní samostatný odborný názor příslušného úředníka, který by měl být příslušný k ochraně toho či onoho zvláštního veřejného zájmu podle zvláštního zákona.“ [Svoboda, 2020: 26-27]

4.3. Rok 2020

Záhy z kraje roku 2020 odstoupila od příprav nového stavebního zákona Hospodářská komora, konkrétně 13. ledna 2020, což bylo velmi překvapivým krokem po uzavření memoranda a vzniku jak věcného záměru zákona, tak i prvního paragrafového znění. Přitom 23. 12. 2019 skončila lhůta pro podávání připomínek k paragrafovému znění, kterých přišlo mimořádně velké množství a bylo nutno je vypořádat. Tuto skutečnost okomentovalo hned několik komunikačních partnerů. Marcela Pavlová označuje jako jednu z hlavních příčin odstoupení Hospodářské komory od příprav právě nakládání s připomínkami naznačené výše:

„A právě proto a právě proto, že ne vždy souhlasili s tím výsledkem v těch pracovních skupinách, tak proto i po tomto memorandum bylo ze strany Hospodářské komory rozvázáno.“ [rozhovor 6, MP]

V tiskové zprávě MMR tento krok nepřímo ministryně Dostálová svázala s dohodou MMR se SMOČR: „My jsme uzavřeli 13. ledna dohodu se Svazem měst a obcí, kterou ctím. Je nám líto, že Hospodářská komora dala ruce pryč od zákona, který expertně zaštitila.“ [Web10] Dohoda na úrovni premiéra Andreje Babiše, ministryně Kláry Dostálové a předsedy SMOČR Františka Lukla vnesla do návrhu klíčovou změnu, a to takovou, že se ministerstvo odklonilo od návrhu centrální stavební správy a přiklonilo se ke smíšenému modelu výkonu přenesené působnosti a samostatné působnosti. Martin Kolovratník postihl v rozhovoru tuto situaci následovně.

„Pak byl další krok, kde došlo vlastně k tomu jakoby sporu s těmi obcemi. To, co se týkalo té institucionální změny, že oni to teda nechtějí. A bylo to vlastně taky politické rozhodnutí, že teda všechny ty pilíře toho systému se nechají, ale pouze teda se změni a zachová se teda na obcích ta přenesená působnost u těch stavebních úřadů.“ [rozhovor 3, MKo]

Předseda SMOČR František Lukl se v tiskové zprávě vyjádřil k výsledkům výše uvedeného jednání následovně: „Jsme velice rádi, že konstruktivní debata ohledně návrhu nového stavebního zákona vedla k tomuto kroku a děkujeme i za podporu prvnímu místopředsedovi vlády a ministru vnitra ČR Janu Hamáčkoví, který se také pro zachování stavebních úřadů na obcích vyslovil.“ [Web11]

Ve chvíli, kdy před MMR bylo několik tisíc připomínek k vypořádání, nastávala v České republice první vlna pandemie onemocnění covid-19, která byla komplikací pro

další jednání s ohledem na omezené možnosti setkávání expertů, pracovních skupin aj. V tomto období se navíc původní koncepce celého zákona musela najednou dramaticky proměnit vzhledem k dohodě se SMOČR. Vypořádávání připomínek k návrhu zákona podaný 25. 11. 2019 tak probíhalo s ohledem na tvorbu zcela nového paragrafového znění, které mělo plně v rukách pouze Ministerstvo pro místní rozvoj. Martin Zídek na to upozornil takto:

„V rámci vlastně zpracování paragrafovaného znění došlo k evidentnímu rozkmoření mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Hospodářskou komorou. A dá se konstatovat, že tu minimálně druhou fází vypořádání připomínek, už si režírovalo Ministerstvo pro místní rozvoj samo.“ [rozhovor 5, MZ]

Pracovní nasazení úředníků ministerstva bylo stejné jako při prvním paragrafovém znění vzhledem k tomu, že druhé paragrafové znění vzniklo v obdobném čase jako první (okolo 5 měsíců). Ministryně Dostálová v rozhovoru pro businessinfo.cz: „Samozřejmě s ohledem na aktuální pandemii je možné, že se nám některé termíny změní. Bude záležet na tom, kdy bude moci zasednout legislativní rada vlády. Nicméně i v situaci, kdy by vláda mohla návrh projednat až v létě, stihne MMR předložit návrh sněmovně v září, což by bylo stále dostatečné pro to, aby nový zákon vstoupil v platnost v roce 2021.“ [Web12]

Po zapracování celé řady připomínek k novému paragrafovému znění byl materiál postoupen rovnou LRV a neprobíhalo nové meziresortní připomínkové řízení. Po několika zasedáních vydala LRV 18. srpna 2020 doporučující stanovisko k návrhu nového stavebního zákona. Tento návrh schválila na svém zasedání 24. srpna 2020 vláda a 11. září byl návrh předložen Poslanecké sněmovně.

Jednání s LRV popsala Marcela Pavlová jako velmi konstruktivní:

„Tak že jo legislativní rada vlády už projednává vlastně návrh, který byl na ministerstvu ukončen, protože proběhne meziresortní připomínkové řízení. Ten návrh se upraví na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení, a pak to jde na úřad vlády. Na úřadu vlády to prochází pracovními komisemi, a na závěr tedy to jde do, my tomu říkáme, velká legislativní rada vlády. [...] Ale musím říct, že členové legislativní rady vlády, zejména pan doktor Vedral, se k tomu postavili opravdu čelem a byli vstřícní a nemyslím si, nepamatuju si, že bychom tam měli nějaký takový jako rozpor, kde bychom třeba nechtěli ustoupit, nebo kde bychom nenašli kompromis. Já si myslím, že vždycky jsme ten kompromis našli.“ [rozhovor 6, MP]

Organizační výbor Poslanecké sněmovny navrhl, aby garančním výborem pro návrh nového stavebního zákona byl Hospodářský výbor, dále přikázal, aby návrh projednal i Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj a Ústavně právní výbor. Projednávání ve výborech probíhalo až do jara 2021, v probíhající pandemii covid 19.

Během roku 2020 došlo v procesu přípravy zákona k podstatné změně, když hned v lednu ukončila Hospodářská komora spolupráci s MMR. Na základě dohody premiéra, ministryně pro místní rozvoj a SMOČR vzniklo nové paragrafové znění, které mimo jiné upustilo od původního záměru centralizace stavební správy. Byly tak zohledněny požadavky vzešlé z pracovních skupin a z odborné veřejnosti. Postup během roku 2020 byl pak završen projednáním, dle vyjádření účastníků konstruktivním, zákona legislativní radou vlády, která jej schválila.

4.4. Rok 2021

V průběhu projednávání návrhu nového stavebního zákona ve výborech Poslanecké sněmovny vzniklo několik pozměňovacích návrhů, z nichž nejvýraznější byly dva komplexní pozměňovací návrhy, a to z pera skupiny poslanců okolo Martina Kupky (ODS) a skupiny poslanců okolo Martina Kolovratníka (ANO).

Komplexní pozměňovací návrh skupiny okolo Martina Kupky vzešel z Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Hlavní myšlenkou bylo zachování struktury stavební správy tak, jak ji nastavuje současný stavební zákon. Martin Kupka to v rozhovoru okomentoval velmi stručně a výstižně:

„Mně šlo vlastně o to nerozvrstat to, co funguje.“ [rozhovor 4, MKu]

K sestavení komplexního pozměňovacího návrhu Martina Kupku a skupinu poslanců okolo něj vedly především zkušenosti z terénu, které byly veskrze pozitivní, a nedostatek analýz a tím pádem i důvodů pro kompletní změnu stavební správy. [rozhovor 4, MKu]

Trochu paradoxním se stal komplexní pozměňovací návrh skupiny poslanců okolo Martina Kolovratníka. Martin Kolovratník byl poslancem ANO čili byl z vládní strany, která nominovala Kláru Dostálovou na post ministryně pro místní rozvoj. Tento komplexní pozměňovací návrh byl naopak návratem k původní myšlence ministerstva, ještě před dohodou premiéra, ministryně pro místní rozvoj a SMOČRu. To znamená, že chtěl prosadit naopak zpět model centrální stavební správy. Martinu Kolovratníkovi jsem položila otázku, jaký má názor na tuto situaci, kdy de facto tatáž strana podává dva zcela odlišné návrhy.

„No uznávám, že to je jakoby netypický, že lepší nebo tak nějak řeknu čitelnější nebo jasnější už bylo jako držet jednu linii, ať tu nebo tu nebo nějakou jinou a za tu bojovat. Tady si myslím, že v tom velké roli hrálo to politické rozhodnutí, že prostě v nějakém momentu teda byla dohoda, nebo nějaký slib vůči těm obcím, že to půjde tou, a to se teďka týká té institucionální změny, teda že to půjde touhle cestou, že se to tam zachová a my jsme přišli jako s tou druhou alternativou a ta paní Klára Dostálová, teda v té době ministryně, říká: „No my jsme tady cestu číslo jedna, variantu číslo jedna, jsme udělali, dodrželi slib, ale já zase mě se líbí, jako mně větší logiku dává tady ta změna, kterou chystá kolega Kolovratník. Jako tu bych ráda... Jako ta mně dává větší logiku.“ Ale chtěla být fér. Nechtěla to jako potopit, tak nechci teď použít slovo alibistický, ale jako politik se k tomu

postavila prostě takhle, že řekla: „Já podpořím obě a je na Sněmovně, která získá víc hlasů.“ [rozhovor 3, MKo]

Martin Kolovratník také shrnul, jak vypadal tým, se kterým komplexní pozměňovací návrh připravoval. Narazil i na osobu Františka Korbela, člena Legislativní rady vlády, jehož jméno je ovšem známé i v souvislosti s Hospodářskou komorou.

„A u toho mého, to znamená u toho mého komplexního, tam, a to není žádný tajemství, tam jsem úžeji nebo víc úzce spolupracoval s panem Františkem Korbelem, který teda spolupracuje s Hospodářskou komorou. Takže on mi, řekněme nějaké teze nebo oponenturu, mi k tomu dával jo, to zase to není žádný tajemství. Prostě byl u toho a pomáhal mi a díval se na to. To znamená tvůrčí tým toho bodu jedna, toho vládního návrhu, bylo teda, vzešlo to z vlády a byla to Klára Dostálová a její úředníci. Ten řekněme tvůrčí tým 2, na ten můj komplexní, tak byl jsem u toho já s tou Klárou. Dělalí jsme to teda oba, a pak tady poslanec kolega Adam Kalous nám s tím pomáhal, koho jsme tam ještě měli z těch poslanců? Ten Leo Luzar za KSČM, byl tam i třeba Petr Dolínek za sociální demokracii no a tady ten František Korbel jo. Takže on s námi jako v tom týmu byl. Ale rozhodně odmítám jako tu zkratku nějakou zlý jako popis Hospodářská komora, že si napsala zákon. To, není pravda.“ [rozhovor 3, MKo]

Marcela Pavlová hlavní myšlenky obou komplexních pozměňovacích návrhů shrnula v jedné větě právě s důrazem na obce a výkon státní správy v přenesené nebo samostatné působnosti:

„No a pak pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně, že jo tam bud' všechno přenesená pan poslanec Kupka a spol. a nebo všechno státní správa pan Kolovratník a spol.“ [rozhovor 6, MP]

Oba poslanecké komplexní pozměňovací návrhy opět velmi rozvířily odbornou debatu. K pozměňovacím návrhům nového stavebního zákona s navazující změnou zákona č. 114/1992 Sb. se vyjádřil například velice kriticky Milan Damohorský, předseda České společnosti pro právo životního prostředí. „Podle navrhované právní úpravy již budou moci vydávat jen právně nezávazná vyjádření [pozn. speciální orgány ochrany přírody]. Tím ztratí správy národních parků a Agentura ochrany přírody a krajiny kontrolu nad ochranou přírody ve zvláště chráněných územích. Rozhodování nových stavebních úřadů nebude zárukou prosazování veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny a ohrozí dosahování cílů ochrany přírody, a to i v kontextu naplňování závazků ČR

plynoucích z evropského unijního práva a mezinárodních smluv z oblasti ochrany přírody a biodiverzity. [...] Shrneme-li, ať bude přijat kterýkoliv ze tří uvedených návrhů [pozn. vládní návrh, Kolovratník, Bauer] [...], bude to vždy v neprospěch účinného prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody. K uvedeným změnám kvalitní a přes 28 let dobře fungující právní úpravy není jediný rozumný důvod. Česká společnost pro právo životního prostředí nepodporuje žádné změny zákona o ochraně přírody a krajiny tohoto typu, neboť mají potenciál způsobit destrukci ochrany přírody a negovat dosavadní dochovaný stav přírody ve zvláště chráněných přírodních územích.“ [Damohorský, 2021]

26. května 2021 prošel ve 3. čtení návrh ve znění komplexního pozměňovacího návrhu Martina Kolovratníka. Ten byl tedy v tu chvíli vzat jako nový základní text pro další projednávání a byl postoupen do Senátu.

Po přijetí komplexního pozměňovacího návrhu se velice kriticky k navrhované právní úpravě vyjádřily obce prostřednictvím SMOČR: „V podstatě byla schválena nejhorší možná kombinace pozměňovacích návrhů, kombinace, která centralizuje státní správu a koncentruje moc v jejích rukou.“ [Web13]

V Senátu byl jako garanční výbor určen Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Dál Senát přikázal projednání ve Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, v Ústavně-právním výboru a ve Stálé komisi Senátu pro rozvoj venkova. Ze všech zasedání výše uvedených orgánů vzešlo zamítavé stanovisko a Senát na svém zasedání 1. 7. 2021 zákon zamítl a vrátil do Poslanecké sněmovny. V Poslanecké sněmovně však zákon prošel v původní verzi, která putovala do Senátu, a to „stojedničkovou“ většinou resp. 104 hlasy. Jitka Seitlová jakožto zástupkyně Senátu byla z celé této situace velmi zneklidněna:

„[...] najednou se tu objevil pozměňovací návrh, jehož gestorem bylo ANO a pan poslanec Kolovratník, který tvrdil, že na všem je dohoda. [...] A předložil návrh, který byl ještě vlastně tvrdší, než byl ten původní návrh zákona paní ministryně Dostálové z hlediska té preference té výstavby. No a protože samozřejmě měli v Poslanecké sněmovně většinu no tak to prohlašovali. Senát to zamítl a oni nám to znovu prohlašovali. Takže tohle byla ta cesta, která vlastně se dělá v Poslanecké sněmovně [...].“ [rozhovor 2, JS]

13. července 2021 byl na 111. schůzi Poslanecké sněmovny přijat nový stavební zákon a pod číslem 283/2021 Sb. byl vyhlášen 29. července ve sbírce zákonů. Nabývání účinnosti zákona je navrženo jako postupné. Část ustanovení nabyla účinnosti hned den po

vyhlášení ve sbírce zákonů, tzn. 30. 7. 2021, další část nabyla účinnosti 1. 1. 2022 a poslední část má nabýt účinnosti 1. 7. 2023. Ke schválení zákona a jeho dopadům se vyjádřilo a stále vyjadřuje nepřeborné množství politiků, odborníků, profesních organizací i nevládní organizace. Za předkladatele zákona Marcela Pavlová hodnotí stavební zákon takto.

„Já jsem rozuměla tomu požadavku paní ministryně a pana premiéra, že teda chtějí ten zákon, nebo že by si přáli, aby ten zákon opravdu se zvládnul v tom jejich volebním období. A on to nebyl jenom nový stavební zákon, že jo, on s tím souvisel ještě ten změnový zákon, který měnil nějakých osmdesát nebo skoro devadesát souvisejících právních předpisů. Takže já si myslím, že kolik práce bylo na novém stavebním zákoně, tak možná stejné práce bylo i na tom změnovém zákoně. Nicméně zvládli jsme to. Já jsem ráda za to, že jsme to zvládli. Je pravda, že některé věci chtěly více prodiskutovat, že chtěly více času, ale myslím si, že ten výsledek, který je teď v té sbírce zákonů, tak si myslím, že ten zákon je kvalitní. A že to je maximum, čeho jsme mohli dosáhnout, protože to není jenom o tom, že všichni řeknou tak, jak se to vymyslelo, tak je to úžasné, ale je to o hledání kompromisu v určitých oblastech a těch oblastí nebylo málo, ale já si opravdu myslím, že ten zákon tak špatný není.“ [rozhovor 6, MP]

Vzápětí po přijetí zákona se začalo mluvit o jeho novelizaci. Ve svém webovém časopise Z+i se k novému stavebnímu zákonu vyjádřila i Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě: „O podobě stavebního zákona prohlásil předseda ČKAIT Ing. Robert Špalek, že ‚jak prošel parlamentem, bude vyžadovat řadu změn‘. Také podle vyjádření řady poslanců se čerstvě schválený stavební a změnový zákon má bezprostředně po vyhlášení začít novelizovat a dá se očekávat, že se změny dotknou i s ním souvisejícího ‚změnového zákona‘. Další podoba stavebního a změnového zákona tedy do značné míry souvisí s tím, jak na podzim dopadnou volby.“ [Kohoutová, 2021]

V závěru roku 2021 proběhly volby do Poslanecké sněmovny a byla ustavena nová vláda (koalice Spolu, Piráti, Starostové a KDU-ČSL), v které již není zastoupeno ANO – bývalá vládní strana stojící za přijatým návrhem nového stavebního zákona. Na postu ministra pro místní rozvoj stanul Ivan Bartoš (Piráti). Kabinet Petra Fialy vydal 6. ledna 2022 programové prohlášení, ve kterém je uvedeno přímo k novelizaci stavebního zákona: „V 1. pololetí roku 2022 předložíme úpravu nového stavebního zákona tak, aby bylo zajištěno rychlé, transparentní, digitální a občanovi blízké stavební řízení prostřednictvím Portálu stavebníka. Zabráníme kolapsu stavebního řízení v ČR, který by byl důsledkem

destrukce smíšeného modelu veřejné správy. Ve spolupráci se samosprávami a kraji (SMO ČR, SMS ČR a AK ČR) zákon změníme a zachováme stavební úřady na místní úrovni, kde rozhodují se znalostí prostředí. Začne fungovat specializovaný stavební úřad pro strategické a rozsáhlejší liniové stavby.“ [Web14]

Rok 2021 byl pro nový stavební zákon zásadní nejen protože byl v tomto roce nakonec přijat, ale i vzhledem k dalším zvrátům v jeho projednávání. Došlo jednak k pokusu tehdejší opozice (viz pozměňovací návrh Martina Kupky) usměrnit podobu zákona tak, aby byly minimalizovány některé zamýšlené změny, především se ale opět vrátila do hry podoba zákona v mnoha zásadních ohledech korespondující s původním návrhem Hospodářské komory, která dříve z přípravy zákona a úzké spolupráce s MMR odstoupila. Paradoxní je, že se tak stalo pozměňovacím návrhem Martina Kolovratníka z vládního hnutí ANO, který byl do jisté míry podobný s původním vládním návrhem, ještě před dohodou se SMOČR. I přes zamítnutí Senátem byl pak nakonec zákon odhlasován Poslaneckou sněmovnou.

4.5. Rok 2022

V květnu 2022 byla schválena novela, která odkládá účinnost části ustanovení až na 1. ledna 2024 resp. až na 30. června 2024. Zároveň je v současné chvíli stále projednávána věcná novela stavebního zákona, toho času na půdě Poslanecké sněmovny. Tato novela je návratem k druhému paragrafovému znění z roku 2021, která vycházela vstříc SMOČR ve smíšeném modelu státní správy.

Martin Kupka, t. č. již v postu ministra dopravy, uvedl na otázku, co by určitě ve věcné novele nového stavebního zákona nemělo chybět:

„My tam budeme uplatňovat to, s čím jsme přišli ještě tehdy jako s návrhem toho komplexního pozměňovacího návrhu:

- Větší prostor pro skutečné dohádovací řízení, kde se prostě ti aktéři musejí potkat a hledat podmínky, za jakých by ten projekt mohl vzniknout, aniž by poškodil jiné veřejné zájmy důležité. To vnímám jako podstatné.

- To, aby se zjednodušoval ten proces, bez ohledu na to, kde ten úředník bude sedět, protože ta digitalizace je schopná tohle nahradit.

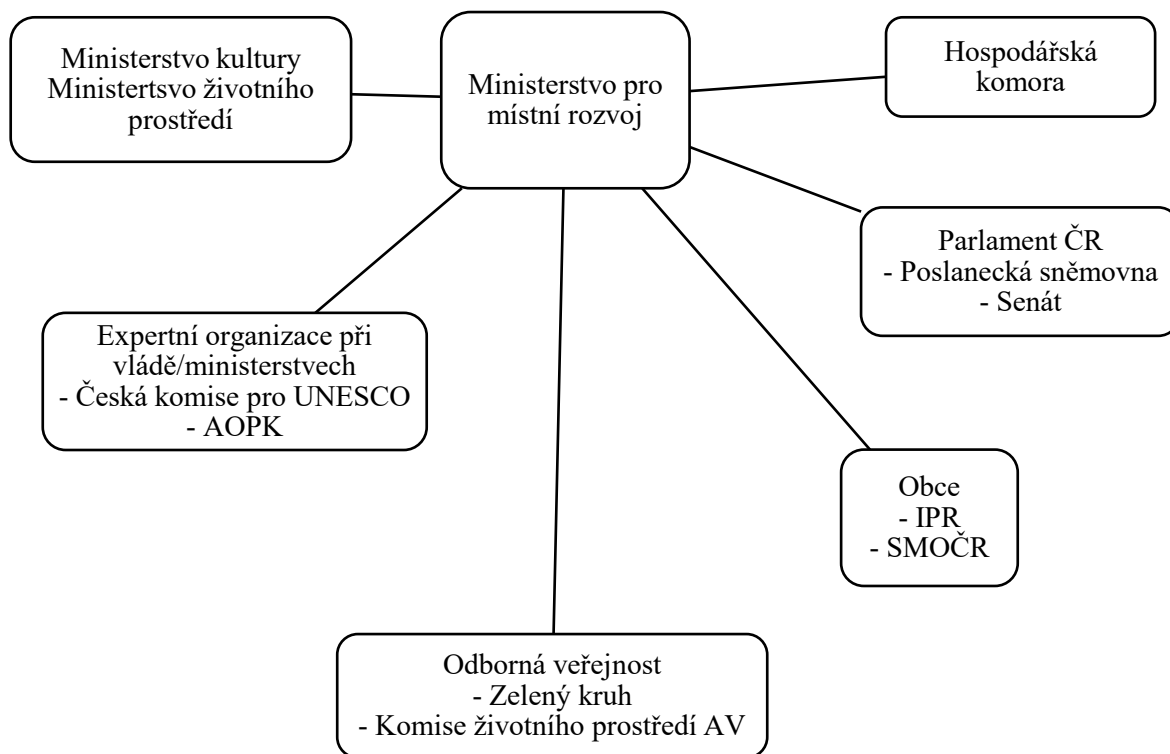
- Digitalizace jako jeden z důležitých nástrojů, který ale zasahuje vlastně i do té principiální roviny úpravy toho zákona.“ [rozhovor 4, MK]

Projednání věcné novely nového stavebního zákona má za sebou 1. čtení v Poslanecké sněmovně. Výbory materiál zatím neprojednaly.

V roce 2022, kdy je politická síla stojící za přijatým zákonem již v opozici a naopak v předchozím období opoziční strany jsou strany vládní, tak pokračuje debata o novém stavebním zákonu. Přestože zákon byl již přijat, vláda jej hodlá upravit tak, aby více odpovídal výsledku všešlému z předchozí diskuse se SMOČR. Dle vyjádření Martina Kupky by tak zákon měl dávat větší prostor různým aktérům ve stavebním řízení, ale zároveň proces řízení zjednodušit, a to zejména díky digitalizaci, jež eliminuje případné komplikace vyplývající z místní příslušnosti řízení.

4.6. Vztahy aktérů

Již v průběhu designování výzkumu jsem si předdefinovala aktéry, jejichž vztahy bych chtěla ve své práci sledovat. Tuto úvahu ilustruje diagram níže.



Na základě této úvahy jsem pak shromažďovala materiály – písemné prameny i rozhovory, a sledovala jsem, jak tyto vztahy fungují, jak se vyvíjely a jaký vliv měly na výslednou právní úpravu. Jednalo se v první řadě o aktéry, kteří měli přímý vliv na tvorbu právního předpisu, kterými jsou samotný jeho gestor – MMR a ze začátku i Hospodářská komora. Dále jde o vztahy mezi ministerstvy resp. MMR a Ministerstvem kultury, jež bylo v pozici obhajoby veřejných zájmů, pro které bylo zřízeno (v tomto případě ochrana veřejného zájmu na ochranu památek a kulturního bohatství). Dalším ministerstvem s obdobným vztahem k projednávanému zákonu, ovšem z pohledu veřejného zájmu ochrany životního prostředí, je Ministerstvo životního prostředí, za které se mi však nepodařilo získat žádné vyjádření; vztah k veřejnému zájmu je však reprezentován vyjádřeními jiných organizací (viz dále). Dále to byly vztahy gestora a obou komor Parlamentu České republiky – Poslanecké sněmovny a Senátu. Zde je nutné podotknout, že poslední dvě jmenované linie vztahů jsou dané legislativním procesem při vydávání zákonů.

Další linií vztahů bylo MMR a odborné organizace hájící veřejné zájmy na ochranu přírody a krajiny – AOPK, a veřejný zájem na ochranu kulturního bohatství – Česká komise pro UNESCO.

Další vztah jsem identifikovala mezi MMR a zástupci odborné veřejnosti. Zástupci odborné veřejnosti byli organizace sdružující ekologické nevládní organizace Zelený kruh a odborníci na legislativu mj. práva životního prostředí a veřejné právo z Ústavu pro stát a právo Akademie věd.

Posledním vztahem byl vztah MMR a územně samosprávních celků – obcí. Tento vztah zastupuje v mojí analýze Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy.

Níže stručně popisují výsledky svého výzkumu v každé z uvedených linií.

4.6.1. Ministerstvo pro místní rozvoj – Hospodářská komora

Mezi MMR a Hospodářskou komorou panuje z povahy věci nerovný vztah. MMR je a mělo být gestorem nového stavebního zákona, jakož i obecně legislativy týkající se územního rozhodování, stavebního řádu, regionální politiky apod., což vyplývá jak z legislativních pravidel vlády, tak především z kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.). Hospodářská komora je oproti tomu samostatný subjekt, byť zřízený ze zákona (zákon č. 301/1992 Sb.). Není součástí systému státní správy, a především sdružuje zcela konkrétní skupinu zastávající konkrétní zájmy, a to zájmy podnikatelů. Tyto zájmy jsou naprosto legitimní a jsou v souladu se zákonem č. 301/1992 Sb., nicméně pro návrh právního aktu, který v sobě kloubí mimořádně širokou škálu zájmů, je spolupráce s tak úzce zaměřeným partnerem velice nestandardní a z pohledu dalších zájmů se jeví jako pro tyto další zájmy nevýhodná, jestliže nejsou reprezentovány srovnatelným způsobem.

Jakkoliv byla počáteční spolupráce MMR a Hospodářské komory (do návrhu prvního paragrafového znění nové stavebního zákona) nestandardní, z hlediska zástupců vlády – zejména tehdejšího premiéra Andreje Babiše a tehdejší ministryně pro místní rozvoj Kláry Dostálové – se jevila jako relevantní z důvodu zájmu na zvládnutí časového plánu, který si druhá Babišova vláda pro návrh, projednání a především přijetí nového stavebního zákona stanovila a který byl značně ambiciózní.

Vzhledem k tomu, že zákon prošel legislativním procesem popsáním v kap. 2.5. tzn. předkladatelem bylo MMR, připomínky také směřovaly k MMR, jejich vypořádání také zastrešovalo MMR, zákon byl diskutován v obou komorách Parlamentu ČR a dostalo se mu veškeré kontroly prostřednictvím standardních mechanismů vyplývajících z pravidel

zákonodárného procesu jako jakémukoliv jinému dokumentu (např. ze strany LRV apod.) atd. Nelze proto říci, že by z počáteční spolupráce MMR a Hospodářské komory vzešel protiprávní akt, přestože první paragrafové znění z podzimu 2019 neslo velkou stopu Hospodářské komory. Je na pováženou, že u zrodu zákona byla jasně favorizována pouze jedna skupina zájmů oproti jiným. Domnívám se, že je zde na místě hovořit o naplnění, respektive nenaplnění, ducha zákona (litera dodržena byla, jakkoliv v určitých momentech na hraně). Zapojení Hospodářské komory s sebou nese nejen faktické následky, které se nicméně v průběhu psaní druhého paragrafového znění v první pol. roku 2020 podařilo částečně eliminovat, ale nese s sebou i určitý symbol – symbol a vzkaz veřejnosti i celému právnímu systému České republiky, že i takto lze formulovat politické zadání pro legislativní akty, což je zcela jistě bezprecedentní.

Zároveň považuji za zásadní sledovat převedení nového stavebního zákona do praxe. Měla by pak následovat pečlivá analýza toho, zda, i přes četné opravy, úpravy a změny v průběhu vydávání zákona, nezůstal prostor pro podnikatelskou sféru příliš velký oproti jiným zájmům, respektive zda jsou i tyto zájmy dostatečně uspokojeny [rozhovor 6, MP; rozhovor 11 HL, AK; rozhovor 1 HM, TS; rozhovor 2, JS]

4.6.2. Ministerstvo pro místní rozvoj – jiná ministerstva

Jak již bylo uvedeno výše i v kap. 3.1.2., podařilo se mi navázat kontakt pouze se zástupcem Ministerstva kultury a nikoliv s MŽP. Nicméně z hlediska procesu, kterým zákon prochází, je pozice obou ministerstev rovnocenná. Vztah MMR a Ministerstva kultury je v tomto případě vyrovnaný. MMR je gestorem legislativy, další ministerstva jsou pak zásadními připomínkovými místy v meziresortním připomínkovém řízení. Navíc Ministerstvo kultury, jako i další orgány a organizace, bylo zastoupeno jak v přípravných skupinách k věcnému záměru zákona, tak k paragrafovému znění, a mělo i možnost uplatnit své připomínky v již zmiňovaném mezirezortním připomínkovém řízení a v dalším procesu vyjednávání rozporů. Ministerstvo kultury hojně využívalo možnost připomínkování pro obhajobu svých zájmů, resp. zájmů na ochranu památek a kulturního dědictví a bohatství. Výčet svých priorit pro nový stavební zákon založilo především na současné dobré praxi, na funkčních mechanismech vyplývajících ze stávajícího stavebního zákona a na změnách těch mechanismů, které nyní nefungují zcela efektivně a zasloužily si proto změnu. Z hlediska legislativního procesu nebylo Ministerstvo kultury obejito, avšak vyjednávání o obsahu zejména paragrafového znění bylo velice náročné a ne vždy byly vyslovené připomínky vyslyšeny nebo nebylo uspokojivě vysvětleno jejich zamítnutí, jak

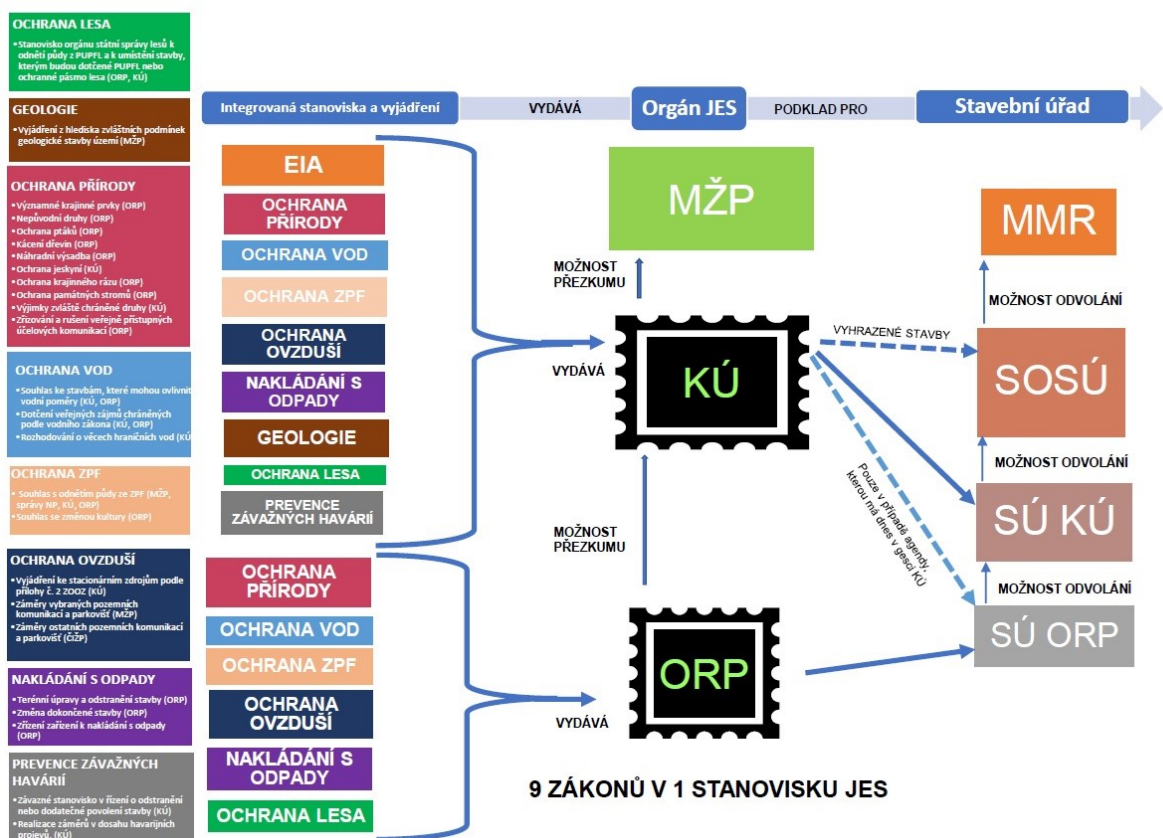
uvedl Martin Zídek. Přesto, že se Ministerstvu kultury nepodařilo uhájit všechny vytyčené priority a představy, velkou většina ano, a dokonce se podařila i v mnoha ohledech silnější ochrana veřejného zájmu na ochranu památek úpravou resp. rozvedením stavebního práva hmotného (např. § 143 Obecné požadavky, § 193 Posuzování záměru atd.). Dále bylo také zachováno vydávání závazného stanoviska památkové péče v řízeních dle stavebního zákona, byť s fikcí souhlasu, nicméně fikce souhlasu nebude možná na závěr celého řízení, a protože se zkvalitnil obsah stavebního práva hmotného, považuje to ministerstvo i přesto za úspěch [rozhovor 5, MZ] a dostatečnou ochranu veřejného zájmu na ochranu kulturního bohatství.

Legislativní proces byl tedy ve vztahu k ministerstvu dodržen, a i když proces a průběh vydávání nového stavebního zákona přinesl řadu zvrátů a byl pro zástupce ministerstva značně vyčerpávající, je výsledek pro Ministerstvo kultury uspokojivý a lepší než současný stav v současném stavebním zákoně. [rozhovor 5, MZ; rozhovor 6 MP] Otázkou zůstává, jak by zákon vypadal, pokud by i po kompletně přepracovaném paragrafovém znění z jara 2020 následovalo opět meziresortní připomínkové řízení, které nenásledovalo. Sice se díky dalším bezpečnostním mechanismům podařilo resortům uplatnit své připomínky, MMR pracovalo na vyřešení rozporů s jednotlivými ministerstvy a LRV odvedla svou práci na poli kontroly vyřešení daných rozporů, ovšem pokud by nebyl tlak na zpracování zákona tak velký, mohlo dle mého názoru přispět nové meziresortní řízení k ještě větší legitimitě nového stavebního zákona.

MŽP se, dle dostupných informací, zapojilo obdobně a vyjednávání o zájmech ochrany přírody a krajiny a životního prostředí bylo velice složité, pravděpodobně více než v oblasti ochrany památek – už jen z toho důvodu, že do ochrany přírody, krajiny a životního prostředí spadají další složkové zákony – jako např. zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a dále také zákon č. 334/1992 o ochraně zemědělského půdního fondu aj. To znamená, že vyjednávání zahrnovalo mnohem širší pole témat než u památkové péče. Někteří komunikační partneři naznačili, že to může být mimo jiné i postojem české společnosti k těmto dvěma oblastem, kdy ochrana památek je vnímána pozitivněji než ochrana přírody, krajiny a životního prostředí [rozhovor 8, SŠ; rozhovor 5, MZ] S připomínkováním jak samotného stavebního zákona, tak s tzv. změnovým zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění i některá ustanovení zákona 114/1992 Sb. byla MŽP nápomocna i AOPK, jak uvedl Jaromír Kosejk [Kosejk, 2021]. Z diskuse nad ochranou veřejného zájmu na ochranu přírody, krajiny a životního

prostředí vznikla myšlenka zachování závazného stanoviska, stejně jako v případě úseku ochrany kultury a památek, nicméně jeho podoba se měnila a vyústila v představu tzv. jednotného environmentálního stanoviska (dále JES). JES se stalo předmětem zcela samostatné právní úpravy, kterou ovšem vláda teprve 1. 11. 2022 předložila Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk 329. Alena Hubáčková (nestr. za KDU-ČSL) uvedla v tiskové zprávě MŽP: „Jednotné environmentální stanovisko přináší vyšší přehlednost a srozumitelnost pro stavebníky a investory i zrychlení povolovacích procesů, kterého se česká veřejnost dlouhodobě a oprávněně dožaduje. Dokázali jsme vypořádat všechny připomínky a najít shodu na zjednodušení stavební legislativy napříč vládou i kraji a profesními svazy.“ [Web15]

Schéma JES dle připravované legislativy by mělo vypadat následovně.



[Web16]

Zákon o JES je projednáván souběžně s věcnou novelou nového stavebního zákona. Není tak nepravděpodobné, že veřejný zájem na ochranu přírody, krajiny, životního prostředí a veškerých souvisejících složek bude ochráněn obdobně, jako je tomu v případě památek zachováním závazného stanoviska, přičemž toto by mělo být jasnější a efektivnější

dosažitelné, než současná závazná stanoviska orgánů ochrany přírody, krajiny a složek životního prostředí.

4.6.3. Ministerstvo – Parlament ČR

Obě komory parlamentu jsou nejen zcela legálními, ale i nezbytnými, zastávkami v procesu vydávání zákonů dle popsaného procesu v kap. 2.5. Nicméně na poli obou komor musíme brát v potaz, že do hry se zde výrazně více propisují politická motivace a politické směřování aktérů. Na půdě ministerstev jde o vytvoření funkčního a právně legálního materiálu, který naplňuje politické zadání vlády, do kterého se názory „z vnějšku“ mohou promítat v zásadě především prostřednictvím jednání s připomínkovými místy. V Poslanecké sněmovně i v Senátu hraje ovšem velkou roli rozdělení politických sil, příslušnost jednotlivých poslanců a senátorů ke konkrétním politickým stranám a samozřejmě lobby. Toto jsem příkladně shledala v rozhovoru s poslancem Martinem Kolovratníkem, který sám uvedl, že svůj komplexní pozměňovací návrh psal ve spolupráci s rozsáhlým týmem včetně Kláry Dostálové, tehdejší ministryně pro místní rozvoj, která, troufám si s pravděpodobností hraničící s jistotou tvrdit, postoupila tento materiál úředníkům na svém ministerstvu. Martin Kolovratník tedy na počátku tvorby komplexního pozměňovacího zákona definoval nové politické zadání, které pak konkrétní odborníci – právníci, úředníci zhmotnili. [rozhovor 3, MKo] Obdobnou situaci jsem zaznamenala u tvorby komplexního pozměňovacího zákona Martina Kupky, kdy i skupina kolem něj definovala nové politické zadání pro nový stavební zákon a zcela v souladu s právním pořádkem jej vtělila do návrhu. [rozhovor 4, MKu] Otázku politického zadání zmínily i Jitka Seitlová ze Senátu ČR [rozhovor 2, JS] a Petra Kolínská ze Zeleného kruhu [rozhovor 10, PK]

Problematika politického zadání a jeho uskutečňování je samozřejmě klíčová u jakéhokoliv právního předpisu, a to i na půdě vlády. Ovšem vzhledem k menšímu počtu členů vlády a k alespoň elementárnímu předpokládanému souladu, který ve vládě panuje, zvláště je-li ve vládě dominantní jeden politický subjekt (jako tomu bylo v případě kabinetu A. Babiše předkládajícího návrh nového stavebního zákona), je zde téma definice politického zadání minimálně při pohledu „z vnějšku“ méně třaskavé než v parlamentu, kde spolu koexistuje celé spektrum zvolených politických subjektů a navíc poměry sil většiny a menšiny mohou být v Senátu a Poslanecké sněmovně odlišné a tím více se diskuse nad politickým zadáním může vyhrotit.

4.6.4. Ministerstvo – další organizace (AOPK, Česká komise pro UNESCO) a odborná veřejnost (AV ČR, Zelený kruh)

Vztahy mezi MMR a odbornými organizacemi jsem spojila do jedné podkapitoly, protože se ve všech případech jedná o poradní organizace, jejichž názor v procesu tvorby legislativního aktu není vynucován, je však žádoucí, a to z následujících důvodů. Odborníci a experti v těchto organizacích mají (nebo by ze své pozice měli mít) na zřeteli výhradně konkrétní oblast zájmů (ochrana přírody, krajiny nebo památek a kulturního bohatství, bydlení a rozvoj města, právo jako takové). Znají tuto problematiku do hloubky, potkávají se s ní dnes a denně a mají bohaté zkušenosti z praxe. Mohou tak přispět cennými podrobnostmi a souvislostmi, které by mohly méně zasvěceným uniknout. Jestliže tedy bylo naznačeno v předcházející kapitole, že na půdě Parlamentu potažmo vlády hraje velkou roli politické zadání, odborníci z výše uvedených organizací jsou ti, kteří svými znalostmi mohou přispět jak k formulaci samotného politického zadání tím, že politikům do hloubky objasní daný problém, tak s jeho uskutečněním v rámci úřednické práce. Odborníky lze využít v pracovních komisích, zapracováním jejich připomínek apod. Takovým zapojením odborné veřejnosti je pak podpořena legitimita navrženého řešení politického zadání, navíc se zvyšuje šance, že navržené řešení bude skutečně funkční a efektivní [rozhovor 8 SŠ; rozhovor 10, PK]

MMR se tedy z hlediska legislativního procesu nemuselo na názory odborné veřejnosti a poradních organizací ohlížet, na druhou stranu mimo jiné i z legislativních pravidel vlády vyplývá, že přípravě nových právních předpisů předchází důkladná analýza stavu a zvážení veškerých variant, které má nová právní úprava přinést. Tudíž pokud má MMR ze své povahy omezený počet odborníků na určitá témata, jako je např. ochrana veřejného zájmu na ochranu památek, přírody, krajiny a životního prostředí, a tito odborníci jsou dostupní externě, je smysluplné je zapojit. MMR některé z výše uvedených organizací oslovilo s žádostí o účast v pracovních skupinách, ne však všechny. AOPK, Česká komise pro UNESCO a Komise pro životní prostředí AV i Zelený kruh nicméně využily vlastní iniciativy a zasílaly v rámci legislativního procesu své připomínky jak k věcnému záměru, tak k paragrafovému znění nového stavebního zákona a především vstupovaly do veřejného prostoru s prezentací vlastních postojů – tiskovými zprávami, vyjádřeními, otevřenými dopisy. Jejich hlavní obavy o de-expertizaci, neboli redukci odbornosti v řízeních podle stavebního zákona, byl i na základě těchto výstupů slyšen

a zpracován. Důkazem toho je zachování závazných stanovisek na úseku ochrany památek i připravovaná legislativa k JES.

4.6.5. Ministerstvo – obce

Specifickým hráčem v celém procesu byly obce. Obce byly zastupovány především prostřednictvím SMOČR a SMS. Dále v procesu figurovala iniciativa CityDeal složená ze zástupců velkých měst – Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, Liberec. Jedním z nejvýraznějších členů této skupiny byla Praha a její IPR. Vztah mezi MMR a obcemi je nerovný a složitý. Obce obecně činí svá rozhodnutí v samostatné působnosti, kde je metodicky vede Ministerstvo vnitra. Zákon však může stanovit, že obce (obvykle obecní úřady) na určitém úseku mohou vykonávat státní správu, a to v přenesené působnosti. V takovém případě jsou metodicky vedeny příslušnými resortními ministerstvy. Fungování obcí je navíc upraveno zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích a zákonem č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Hlas obcí byl ovšem zásadní zejména z důvodu jejich požadavku, aby byla zachována jejich účast na výkonu státní správy v přenesené působnosti na úseku stavebního řádu (přímá participace na budoucím rozhodování podle nového stavebního zákona). Kruciólní pro obce byla také otázka výkonu činností na úseku územního plánování v samostatné působnosti, kterou nový stavební zákon neřešil v požadované míře. I když všechny tři organizace nebyly z hlediska legislativního procesu přímými účastníky procesu, využily jistou formu tlaku při vyjednáváních v pracovních skupinách i individuálně na úrovni ministryně pro místní rozvoj a předsedy vlády (dohoda se SMOČR z počátku roku 2020), nebo na úrovni poslanců – Ondřej Boháč za vedení IPR se také podílel na tvorbě komplexního pozměňovacího návrhu Martina Kolovratníka. Jak organizace reprezentující zájmy obcí i Hlavní město Praha naplno využívaly možnosti připomínkovat věcný záměr zákona, paragrafová znění a především vstupovaly se svými požadavky do veřejného prostoru. V diskusích se jasně ukazoval rozdíl mezi velkými a malými městy, kdy každá skupina požadovala něco jiného. Výše jmenovaných pět největších měst České republiky sestavily dokument s názvem Čtyři městské artikuly, ve kterých požadovaly mj. pořizování územního plánu v samostatné působnosti nebo zachování Pražských stavebních předpisů a možnost formulace takových předpisů i pro další velká města [Web17]. Menší obce velmi bojovaly za upuštění od centrální soustavy stavební správy. Obecně byl v centru zájmu obcí veřejný zájem na rozvoji spravovaného území (v souvislosti s dostupným bydlením, investicemi, výstavbou infrastruktury apod.),

a také zaznívalo téma systémové podjatosti, kterou měl právě model centrální stavební správy vyřešit. [rozhovor 7, OB; rozhovor 6, MP]

4.7. Další témata vyplývající z výzkumu

Během výzkumu jsem zejména v rozhovorech, ale i v příspěvcích na konferencích narazila na několik dalších témat, která se velice často objevovala vedle těch ústředních (legislativní proces, rozhodovací proces podle nového stavebního zákona). Níže je krátce shrnuji.

4.7.1. Čas

Téma času nebo možná spíše časovosti se objevilo hned v několika různých rovinách.

První z nich byl čas jako hlavní motor zásadní proměny celého stavebního práva. Na počátku, už v tezích Karly Šlechtové, zaznělo, že hybnou silou konstrukce nového stavebního zákona je, vedle jiného, právě neúnosná délka procesů vedených podle stavebního zákona. [Web5] Nový stavební zákon by měl tedy procesy upravit tak, aby byly rychlejší a efektivnější. Rychlostí zejm. povolovacích procesů pak operovaly i další zájmové skupiny, ponejvíce obce i svazy a sdružení profesí pracující ve stavebnictví. [Web18]

Dále byl čas využit jako základní komponenta politického zadání. Politická reprezentace si předsevzala zvládnout celý proces vydání zákona v konkrétním volebním období, tzn. v období 2018 – 2021.

Další rovinou, je čas, resp. délka, volebního období jako limit. U obzvláště komplikovaných legislativních aktů, jakým je právě stavební zákon nebo jakým byl občanský zákoník, ale i u jiných zákonů, např. zákona o památkové péči, se velice obtížně sladuje průběžná pečlivá práce úředníků resortů a odborníků s měnící se politickou reprezentací jednou za čtyři roky. Opět se zde dostávám k potřebě kvalitního politického zadání, které, i když existuje, nezřídka nepřežije obměnu v Poslanecké sněmovně.

Čas se také ukázal jako klíčový individuální fenomén každého aktéra výzkumu. MMR jakožto gestor zákona připustilo, že i přes kratší dobu na přípravu hodnotí výsledek jako uspokojivý. Zástupci Parlamentu ČR se shodli, že čas na přípravu i projednání byl adekvátní, co však podle nich scházelo, byla odborná debata a stanovení jednotící koncepce ještě před započítím celého legislativního procesu. Naopak oslovení experti odborníci a zástupce Ministerstva kultury se shodli, že čas na analýzu současného stavu, vyjednání prvotní koncepce i samotný legislativní proces byl krátký a nedostačující, což se

na podobě materiálu odrazilo. Zástupce za velká města nicméně připustil, že by mohl být čas celého procesu ještě kratší.

4.7.2. Emická a etická perspektiva

Emickou a etickou perspektivu chápu dle antropologického výkladu tak, jak ji popisuje Sociologická encyklopedie. „Emic‘ je odvozeno z ‚phonemic‘ a představuje vnitřní, imanentní aspekt zkoumaného sociokulturního systému, zatímco ‚etic‘ je odvozeno z ‚phonetic‘ a reprezentuje vnější aspekt zkoumané reality.“ [Nešpor, 2017] Vnější aspekt zkoumané reality je v tomto případě rámec legislativního procesu, který nastavuje předem jasný sled událostí – lhůty pro vyjednávání, lhůty pro uplatnění připomínek, prostor pro kontrolu apod. Emickou perspektivou pak myslím náhled každého jednotlivého aktéra, jak viděl účast „své“ instituce v daném procesu. MMR i zástupce Ministerstva kultury chápali svou úlohu v daném procesu a snažili se jí naplno využít. Legislativním procesem se úředníci ministerstev zabývají dnes a denně, a tudíž je jednotlivé kroky celého procesu přípravy a přijetí zákona příliš nepřekvapily. Čím dále jsou aktéři od každodenního styku s fungováním státní správy, tím více byli tito nespokojeni se sledem událostí – vypořádáním připomínek, prací v přípravných skupinách apod.

5. DISKUSE

Na základě provedeného výzkumu a v souvislosti s teoretickou částí své práce bych chtěla konstatovat, že na proces tvorby nového stavebního zákona nelze rozhodně nahlížet černobíle, a to ani jednoznačně pozitivně, ani jednoznačně negativně. Proces proběhl legálně, jakkoliv nestandardně a proti obvyklým zvyklostem (memorandum s externím subjektem mimo státní správu, přijetí komplexního pozměňovacího návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, který se velmi blížil původnímu vládnímu návrhu atd.). Nicméně zákonný postup byl dodržen a s legislativními pravidly vlády lze nakládat vcelku pružně tak, aby postup vyhovoval aktuální potřebě tvorby legislativních aktů (možnosti zkrácení lhůt připomínkování, neprovedení připomínkového řízení atd.). Dle kap. 2.5. nejsou legislativní pravidla vlády právně závazná, ovšem zvyšují legitimitu právní aktů vypracovaných podle těchto pravidel. Navíc samotný legislativní proces, ať už na půdě vlády nebo parlamentu, je ochráněn pojistkami, aby přijaté právní akty nebyly protiústavní nebo nebyly v rozporu s jakoukoliv další legislativou, např. evropskou.

Otázkou však zůstává, jak nahlížet na nový stavební zákon z hlediska legitimacy. Domnívám se, že zejména v druhé části procesu, kdy MMR rozvázalo spolupráci s Hospodářskou komorou, nabyl celý postup standardnějších obrysů a všichni, kteří měli být slyšeni, slyšeni byli. Je ovšem na místě se ptát, jak pak politická reprezentace s těmito vyslyšenými názory naložila, uchopila je a zahrнула do svého politického zadání úředníkům. Na tomto místě se pak musím zmínit o síle lobby a politických cílů jednotlivých stran zastoupených v Parlamentu, neboť ty do výslednice politického zadání zasáhly značně a lze to pozorovat například na faktu, že v červenci 2021 byl přijat nový stavební zákon, který zřizuje centrální stavební správu a po volbách do Poslanecké sněmovny, kdy se zde dramaticky změnilo složení sil, vznikla nyní projednávaná novela, která právě od centrální správy upouští.

V otázce legitimacy bych se chtěla odkázat na kap. 2.4., kde jsem se v závěru věnovala problematice právní legitimacy. Domnívám se, že z procesu přípravy nového stavebního zákona nebyl nikdo vyloučen. Vyjednávání o prioritách jednotlivých aktérů bylo náročné, jak demonstрую v kap. 4.1. – 4.5. a do uznání těchto priorit se propsaly i politické ambice, přesto byl výsledný právní akt přijat legální cestou, nabývá tedy vnější právní legitimacy. Nový stavební je dle mého názoru též vnitřně legitimní, a to proto, že ho přijaly orgány reprezentující vůli lidu a že ho přijali i sami lidé. Vycházím z toho, že se

proti přijatému novému stavebnímu zákonu nepořádaly demonstrace či se jinak neprojevovala nevěle lidu.

Vycházím dále z toho, že legitimita byla posílena již v průběhu příprav nového stavebního zákona. A to na základě jednoho z článků dokumentu Agendy 21 přijatý na summitu OSN o životním prostředí a rozvoji („Summit Země“) v Rio de Janeiro 1992, kterého se zúčastnilo i Česká republika. V části I. v kapitole věnované Podpoře udržitelného rozvoje lidských sídel se dočteme následující: „Celkovým cílem pro lidská sídla je zlepšit sociální, ekonomickou a environmentální kvalitu lidských sídel a životního a pracovního prostředí všech lidí, především městské a venkovské chudiny. Takovéto zlepšení by mělo být založeno na technické spolupráci, na partnerství mezi státním, soukromým a komunitním sektorem a na účasti skupin komunit a skupin zvláštního zájmu, jako jsou ženy, domorodí lidé, staří a invalidé, na procesu rozhodování. Tyto přístupy by měly vytvářet základní principy národních strategií sídel.“ [Agenda 21, 1998: 46] K tomuto závazku směřuje nový stavební zákon již ve svém § 1 odst. 3, podle kterého „Účelem stavebního zákona je zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě a vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury.“ [§ 1, zákona č. 283/2021 Sb.] Přičemž v průběhu procesu jsem shledala, že byly zapojeny skupiny zvláštního zájmu, adekvátní procesu, a jejich požadavky byly reflektovány. Partnerství mezi jednotlivými sektory taktéž probíhalo (byť především ze začátku zakolísalo). Domnívám se tedy na základě svého výzkumu, že je nový stavební zákon legitimní.

Poslední otázkou zůstává, jak se do nového stavebního zákona propsaly veřejné zájmy. Na základě výzkumu a kap. 2.4. mohu říci, že je třeba mít na paměti, že samotných veřejných zájmů je celá řada, a i když veřejné zájmy na ochranu přírodního a kulturního bohatství jsou zahrnuty přímo v Ústavě České republiky, nejsou to rozhodně veřejné zájmy jediné, které by bylo třeba hájit. S rostoucím počtem obyvatel, migrací i současnou ekonomickou situací jsou zcela legitimní i veřejné zájmy na dostupné bydlení nebo rozvoj území obcí. Navíc vedle veřejných zájmů v diskusi figurovaly i zájmy další. I přes turbulentní vývoj se domnívám, že se díky dobré úřednické práci resortů i díky expertním organizacím a jejich zasahování jak do legislativního procesu, tak i do veřejného prostoru, podařilo ochranu veřejných zájmů na ochranu památek a přírody a krajiny v novém stavebním zákoně v mezích možností uhájít.

Při psaní práce jsem dodržela postup popsany v metodologické části. Konstrukce práce ovšem probíhala ve vcelku dlouhém časovém úseku několika let a problematika stavebního zákona je mi nyní osobně vzdálenější, než byla na počátku psaní práce, přesto se mi však podařilo do ní proniknout a získat množství nových poznatků a je mi svým způsobem stále velmi blízká díky mému otci, zaměstnanci MMR, který se v dané oblasti pohybuje. Časté rozhovory s ním mě vůbec pro výzkum tohoto tématu nadchly, zároveň mi ale poskytly i určité předporozumění, se kterým jsem do výzkumu vstupovala a jež jsem stále musela reflektovat a konfrontovat se získanými informacemi.

V průběhu psaní práce a analýzy se taktéž můj názor na věc proměňoval a vyvíjel spolu se sběrem materiálu, rozhovory, návštěvami konferencí atd. To se zejména projevilo v náhledu na celý legislativní proces a tvorbu zákona obecně. Čím více jsem pronikala do hloubky, tím více jsem si uvědomovala, že zejména pro úředníky nebyla příprava nového stavebního zákona o tolik jiná než například příprava novely zákona 416/2009 Sb. (tzv. liniový zákon), který byl s novým stavebním zákonem mezi zainteresovanými skupinami i odbornou veřejností často společně s novým stavebním zákonem skloňován. Pro osoby stojící mimo legislativní proces se mohla příprava nového stavebního zákona jevit naopak jako nestandardní a proti obvyklým zvykostem, proti dobrým mravům až protiústavní.

Hlubší znalost tématu se také projevovala zejména v úvodních částech před započítím rozhovorů s vybranými komunikačními partnery a po jeho skončení, kdy zpravidla, mimo záznam, ještě probíhala krátká debata a vyjasňování vlastních názorů. Uplatnění určitých nabytých vědomostí a přiznání názorového vývoje při rozhovorech jsem chápala jako prostředek pro navázání důvěry mezi výzkumníkem a komunikačním partnerem. Komunikační partneři byli tím otevřenější, čím více vnímali, že se ve věci orientuji, což jsem si nejmarkantněji uvědomila při analýze prvního a posledního rozhovoru. Pohlčení tématem a značné zkreslení způsobené patrně rozdílným pohledem na věc vidím v rozhovoru se zástupcem IPR, jehož analýzu využívám v práci velice skromně.

Domnívám se, že jsem dostatečně zajistila kvalitu výzkumu a zachovala i jeho etiku dle kapitol 3.1.4. a 3.1.5., že nikdo z komunikačních partnerů nebyl poškozen a že se mi tak podařilo podat konzistentní přehled o tom, jak probíhal jednak legislativní proces vydávání stavebního zákona, a na to, jak se vyvíjely náhledy jednotlivých aktérů na rozhodovací procesy v něm obsažené, které budou mít zásadní vliv na péči o veřejné zájmy na ochranu kulturního bohatství, přírody, krajiny a životního prostředí a s tím souvisejících

složek, i s ohledem na měnící se politickou situaci potažmo politické zadání nového stavebního zákona.

6. ZÁVĚR

V centru zájmu mé práce stál stavební zákon jako plocha, kde se střetává velké množství zájmů, které je nutné balancovat. Stavební zákon představuje velmi komplexní právní úpravu, a tudíž balancování veškerých zájmů není snadné a vyžaduje čas i prostor. Ve své práci jsem si dala za cíl zodpovědět celkem tři hlavní výzkumné otázky.

- Jakým způsobem probíhá legislativní proces přípravy nového stavebního zákona?
- Jaký prostor je v procesu přípravy nového stavebního zákona dán požadavkům na ochranu veřejných zájmů v oblasti ochrany kulturního dědictví a životního prostředí?
- Jak budou vypadat rozhodovací procesy dle této nové právní úpravy a zda zajistí ochranu veřejných zájmů?

První výzkumná otázka se týkala tvořící se nové právní úpravy stavebního práva – vzniku nového stavebního zákona. Snažila jsem se zaznamenat, jak tento proces probíhal od samého začátku, kdy se ustavovaly pouze teze, které se měly stát základem pro novou právní úpravu, přes návrh věcného zámětu a paragrafové znění až k přijetí samotného zákona. Tento proces – proces legislativní – jsem sledovala prismatem vyvažování již zmíněných veřejných zájmů. Odpovědi na tuto otázku jsou kapitoly 4.1. – 4.5., kde se věnuji popisu legislativního procesu v souladu s kap. 2.4., kde je legislativní proces obecně popsán. Zde shledávám, že proces proběhl dle předem daných pravidel, tedy legálně, i když v některých částech byla pravidla uzpůsobena probíhajícímu procesu (např. memorandum s Hospodářskou komorou, neproběhlo připomínkové řízení po vytvoření druhého paragrafového znění, projednávání v Poslanecké sněmovně probíhalo dle nejkratších možných lhůt atd.). Výslednou právní úpravu považuji i za legitimní s ohledem na její přijetí odpovědným orgánem (orgány) a přijetí této úpravy jejími „uživateli“, reprezentovanými v rámci zastupitelské demokracie.

V další otázce mě zajímalo, jakým způsobem se do vznikající legislativy propisují požadavky na veřejný zájem na ochranu památek, resp. kulturního bohatství, a veřejný zájem na ochranu přírody, krajiny a životního prostředí a jeho složek. Rozhodně toto nejsou jediné veřejné zájmy, ale vybrala jsem si právě je, protože na nich panuje celospolečenská shoda, jejíž otisk lze spatřovat v Ústavě České republiky, kde je v Preambuli zahrnuta deklarace ochrany jak přírodního, tak kulturního bohatství. Stejně tak

je důležitost ochrany přírodního bohatství a památek obsažena i v Listině základních práv a svobod (čl. 35 odst. 3). Ústava a Listina základních práv a svobod jsou součástí ústavního pořádku České republiky a představují předpisy nejvyšší právní síly. Mým cílem bylo pochopit, jaký prostor je pro vyjednávání v lehce rigidním a pevně daném rámci legislativního procesu výše uvedených zájmů. Odpovědi na tuto otázku jsou uvedeny zejména v kap. 4.6., kdy jsem se zabývala liniemi vztahů MMR s jednotlivými aktéry. Snažila jsem se zachytit jaké zákonné i neformální cesty využilo MMR i samotní aktéři k tomu, aby vyjádřili své požadavky a pokud možno došlo i k jejich zapracování. Zde musím podotknout, že stavební zákon (a nejen tento) je velice složitý co do balancování nejen zájmů, ale i politických motivací, které se zde promítají. Jednotlivým aktérům tedy bylo umožněno, aby se přípravy účastnili především zákonným způsobem – tzn. zejména připomínkováním. MMR pak zřídilo i několik přípravných skupin, jejichž vklad do připravované legislativy hodnotili aktéři rozdílně. Aktéři stojící zejména mimo státní správu využili možnosti prezentovat své postoje, názory a doporučení i prostřednictvím veřejného prostoru (tiskovými zprávami, články v odborných periodikách apod.). Zapracování konkrétních požadavků však bylo do značné míry otázkou politických zadání, která se v průběhu přípravy měnila. Aktéři se tedy společně s gestorem snažili dojít konsensu, který se ovšem ne vždy podařil, a tudíž bylo přikročeno ke kompromisu, se kterým z titulu tohoto slova nebyli vždy všichni spokojeni (např. „obětování“ ochrany ochranných pásem památkových zón ve prospěch úředníků stavebních úřadů). Přijatá podoba zákona tak sice oproti požadavkům některých aktérů (např. měst a obcí) počítá s centralizací stavebního řízení, zároveň jsou ale zachovány a v některých případech dokonce i posíleny prvky zabezpečující ochranu veřejného zájmu.

Poslední výzkumná otázka se vztahuje k budoucímu stavu – tomu, jak budou vypadat rozhodovací procesy dle nové právní úpravy a jaký budou mít vliv na ochranu vymezených veřejných zájmů. Cílem této otázky nebylo analyzovat celý rozhodovací proces dle zákona č. 283/2021, ale především vysledovat to, zda a případně jaké budou rozhodovací procesy obsahovat prvky ochrany vytčených veřejných zájmů. Odpovědi na tuto otázku jsou jednak opět v kapitolách 4.1. – 4.5., nicméně snažila jsem se vtělit i do popisu vztahů jednotlivých aktérů s MMR. Zde jsem přišla na to, že orgány chránící výše uvedené veřejné zájmy vycházely při sumarizaci svých požadavků především ze současné úpravy stavebního práva obsažené v zákoně č. 183/2006 Sb. a snažily se mechanismy a požadavky zde obsažené „naroubovat“ do nové koncepce, se kterou MMR přišlo.

Zásadním předpokladem zadání pro nový stavební zákon byly totiž rychlost a efektivita, jejíž základ MMR vidělo v redukci, dle jeho názoru, nadbytečného počtu dotčených orgánů a jejich rozhodování. Mimo jiné se jednalo i o redukci rozhodování orgánů ochraňujících vytčené veřejné zájmy. Na úseku ochrany veřejného zájmu na ochranu kulturního bohatství se podařilo dosáhnout jednak zachování vydávání závazného stanoviska, i když s fikcí souhlasu, nicméně alespoň bylo upuštěno od toho, aby celé řízení dle stavebního zákona mohlo být zakončeno fikcí souhlasu. Nicméně zcela zásadní zlepšení ochrany veřejného zájmu na ochranu kulturního bohatství spatřuji v rozšíření stavebního práva hmotného (např. § 143 Obecné požadavky, § 193 Posuzování záměru zákona č. 283/2021 atd.), které zajišťuje ochranu tohoto veřejného zájmu přímo ve stavebním zákoně, což v tom stávajícím 183/2006 Sb. není. Na úseku ochrany veřejného zájmu na ochranu přírody, krajiny a složek životního prostředí spatřuji jako pozitivní taktéž zachování závazného stanoviska speciálních orgánů vč. připravované legislativy k JES.

Téma mé práce bylo zaměřeno z velké části na právo, konkrétně na právo stavební. Toto téma není hlavní studijní náplní programu sociální a kulturní ekologie FHS UK, chápu tedy, že práce by z pera studenta, jemuž je tento obor vlastní, vypadala jinak a mohla například klást větší důraz na právně-procesní otázky; zároveň však pohled na právní téma z perspektivy humanitních věd dává práci určitý věcný přesah a umožňuje vyhnout se redukci na čistě právně technicistní analýzu. Domnívám se proto, že práce odpověděla na výzkumné otázky, které jsem si na počátku výzkumu stanovila. Podařilo se mi získat vyjádření širokého spektra aktérů pokrývající toto zvolené téma; výzkumu se však neúčastnili všichni oslovení komunikační partneři a výsledky výzkumu tak mohly být ještě bohatší. Dále jsem si zejména u třetí otázky vědoma limitů, a to v souvislosti s probíhajícím jednáním o věcné novele zákona č. 283/2021 Sb. Závěry, které jsem učinila, jsou vztaženy k situaci v lednu 2023 a není jasné, jak se tyto budou měnit v návaznosti na případné schválení věcné novely zákona č. 283/2021 Sb. Jako námět a výzvu pro další výzkum vidím vedle dalšího sledování vývoje stavebního práva také analýzu toho, jak bude nový stavební zákon fungovat v praxi, a to jak obecně, s ohledem na zcela novou koncepci, tak i vzhledem k veřejným zájmům, jejich ochraně i balancování s dalšími zájmy.

Závěrem bych chtěla ještě krátce popsat, jak byla práce strukturována. V teoretické části práce jsem konceptuálně nastínila témata nutná k pochopení následujících kapitol, tedy stručnou historii právních předpisů a současnou podobu stavebního práva. Dále jsem

pak v kap. 2.3. rozvedla téma veřejného zájmu a na závěr teoretické části jsem se zabývala problematikou legislativního, potažmo rozhodovacího procesu. V metodologické části jsem představila design svého výzkumu, kterým byla případová studie, a to případové studie explanatorní, která si klade za cíl nejen vysvětlit konkrétní fenomén, ale osvětlit i vztahy aktérů v něm. Tato výzkumná strategie předpokládá širší spektrum dat, sbírala jsem tedy data pomocí nevtíravých technik (především písemné zdroje), dále jsem uskutečnila celkem 10 expertních rozhovorů s aktéry, kteří byli buď přímými účastníky procesu tvorby a/nebo jsou odborníky na vybrané veřejné zájmy a proces sledovali, případně komentovali (přímo v rámci podávání připomínek nebo ve veřejném prostoru). Znalost tématu jsem si také prohlubovala návštěvou konferencí. Dle standardů kvalitativního výzkumu jsem navrhla opatření pro zajištění kvality výzkumu a etiky. V analytické části jsem pak uplatnila data získaná výzkumem. V první části analytické kapitoly jsem zmapovala průběh legislativního procesu, jakým si nový stavební zákon prošel. Využila jsem z velké části výpovědi expertů, dále pak odborné stati, tiskové zprávy, články z médií apod. V druhé části jsem pak popsala vztahy mezi jednotlivými aktéry resp. mezi ústředním aktérem, gestorem nového stavebního zákona, kterým bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, a dalšími aktéry, jak jsem je nahlédla v rámci výzkumu. Vedle sledovaného procesu a vztahů jsem pak během výzkumu identifikovala další dvě témata, která jsem v analytické kapitole rozvedla. Jedním z těchto témat byl čas a druhým velice odlišná emická a etická perspektiva jednotlivých aktérů. V diskusi jsem se snažila sumarizovat výsledky, které vyplývají z výzkumu a odpovídají na výzkumné otázky uvedené v metodologické části. Shrnutí těchto závěrů je pak uvedeno v úvodu této kapitoly.

SEZNAM POUŽITÝCH POJMŮ A ZKRATEK

AOPK – Agentura ochrany a krajiny

AV ČR – Akademie věd České republiky

IPR – Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy

JES – Jednotné environmentální stanovisko

LRV – Legislativní rada vlády

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

SMOČR – Svaz měst a obcí České republiky

SMS – Sdružení místních samospráv

BIBLIOGRAFIE

Použité knižní publikace

Agenda 21: report of the United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. 1998. Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky. ISBN 80-721-2039-5. Dostupné: <http://ma21-old.cenia.cz/Dokumentykestažení/tabid/94/language/cs-CZ/Default.aspx>

BOHÁČ, Radim. 2011. *Legislativní proces: teorie a praxe.* 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 547 s. ISBN 978-80-7312-074-0. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/soubor/legislativni-proces-pdf.aspx>

EBEL, Martin. 2007. *Dějiny českého stavebního práva.* 1. vyd. Praha: ABF – Arch. 255 s. ISBN 978-80-86905-21-1.

HENDL, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace.* 1. vyd. Praha: Portál. 408 s. ISBN 80-7367-040-2.

CHRASTINA, Jan. 2019. *Případová studie - metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu: Case study - a method of qualitative research strategy and research design.* Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. 287 s. ISBN 978-80-244-5373-6.

KAUFMANN, Jean-Claude. 2010. *Chápající rozhovor.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 151 s. ISBN 978-80-7419-033-9.

KUBÍČKOVÁ, Gabriela. 2016. *Vývoj stavebního práva.* Magisterská diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Katedra dějin státu a práva. Vedoucí práce doc. JUDr. Bc. Jaromír Tauchen, Ph.D., LL.M. Eur.Int. 88 s.

STRAUSS, Anselm; CORBINOVÁ, Juliet. 1999. *Základy kvalitativního výzkumu. Postupy a techniky metody zakotvené teorie.* 1. vyd. Boskovice: Albert. 196 s. ISBN 80-85834-60-X.

ŠVAŘÍČEK, Roman; ŠEĐOVÁ, Klára. 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách.* 1. vyd. Praha: Portál. 384 s. ISBN 978-80-262-0273-8.

WHOLEY, S. Joseph; HATRY, P. Harry; NEWCOMER, E. Kathryn. 2010. *Handbook of practical program evaluation.* 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass. 700 s. ISBN 9780470522479.

YIN, K. Robert. 2009. *Case study research: design and methods*. 4. vyd. Los Angeles: Sage. 219 s. ISBN 9781412960991.

Použité časopisecké a sborníkové statě

DAMOHORSKÝ, Milan. 2021. Česká společnost pro právo životního prostředí: Stanovisko k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona. In: *Ekolist.cz*. ISSN 1802-9019. Dostupné: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ceska-spolecnost-pro-pravo-zivotniho-prostredi-stanovisko-k-navrhum-na-zmenu-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny-y>

DOSTÁLOVÁ, Daniela; KŘIVKOVÁ, Kateřina. 1999. Problematika existence a uplatňování veřejného zájmu. In: MALÝ, Ivan a Katedra veřejné ekonomie. 1999. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu: sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita. 214 s. ISBN 80-210-2236-1.

HAVELKOVÁ, Svatava. 2008. „Veřejný zájem“ aplikace pojmu v ochraně přírody. In: *Ochrana přírody: věstník státní péče o ochranu přírody*. 2008, 63, 11 – 12. ISSN 1210-258X

HORÁK, Filip; LACKO, David. 2019. Právní vědomí a legitimita práva v podmínkách demokratického státu. In: VEČEŘA, Miloš; SOBEK, Tomáš; KOKEŠOVÁ, Jana; HAPLA, Martin (eds.). 2019. *WEYROVY DNY PRÁVNÍ TEORIE 2019*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 263 s. ISBN 978-80-210-9444-4.

KOHOUTOVÁ, Markéta. 2021. Nový stavební a změnový zákon byl schválen. Začíná chaos. In: *Zprávy a informace ČKAIT*. 4/2021. ISSN 1804-7025. Dostupné: <http://zpravy.ckait.cz/vydani/2021-04/novy-stavebni-a-zmenovy-zakon-byl-schvalen-zacina-chaos/>

KOSEJK, Jaromír. 2021. Česká komise pro UNESCO nesouhlasí s návrhem nového stavebního zákona a způsobem jeho projednávání. In: *Ochrana přírody: věstník státní péče o ochranu přírody*. 2021, 76, 11. ISSN 1210-258X. Dostupné:

KOSINKA, Jan Petr. Krize legitimacy práva. 2019. In: VEČEŘA, Miloš; SOBEK, Tomáš; KOKEŠOVÁ, Jana; HAPLA, Martin (eds.). 2019. *WEYROVY DNY PRÁVNÍ TEORIE 2019*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. 263 s. ISBN 978-80-210-9444-4.

OLSEN, Wendy. 2004. Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really Be Mixed. In: HOLBORN, Martin (ed.). 2004. *Development in Sociology*. Ormskirk: Causeway Press. 121 s. ISBN 1902796829.

STAŠA, Josef. 2018. Nad stavem českého stavebního práva. In: STAŠA, Josef; RAJCHL, Jiří (ed.). 2018. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta. 272 stran. ISBN 978-80-87975-85-5.

SVOBODA, Petr. 2020. Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR. In: *Ochrana přírody: věstník státní péče o ochranu přírody*. 2020, 75, 26 – 28. ISSN 1210-258X. Dostupné: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novy-stavebni-zakon-jak-vykastrovat-ochranu-prirody-v-cr/>

YIN, Robert. 1981. The case study as a serious research strategy. In: *Knowledge*. 1981, 3.1, 97 – 114.

Použité právní předpisy

Statut Legislativní rady vlády. 1998. <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264/> 28. 12. 2022 19:33

Usnesení č. 2/1993 Sb. – Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky. Dostupné: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2> 6. 1. 2023 9:01

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky. Dostupný: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1> 1. 1. 2023 19:33 5. 1. 2023 11:07

Věcný záměr stavebního zákona. 2019. <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>, 28. 7. 2021 9:22

Zákon č. 183/2006 Sb. – Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dostupný: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183> 1. 1. 2023 19:10

Zákon č. 283/2021 Sb. – Zákon stavební zákon. Dostupný: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-283> 6. 1. 2023 22:58

Internetové zdroje

Web1. Schémata legislativního procesu. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173> 27. 12. 2022 14:46

Web2. Hodnocení dopadů regulace (RIA) k vládnímu návrhu stavebního zákona. 2020. Dostupné: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0> 2. 1. 2023 14:10

Web3. Programové prohlášení vlády. 2018. Dostupné: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960> 29. 12. 2022 10:08

Web4. Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky. 2018. Dostupné: http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2019/06/Memorandum_MMR_HK_stavebni_zakon.pdf 11. 3. 2021 12:58

Web5. Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze. 18. 9. 2017. Ministerstvo pro místní rozvoj. Materiál předložený na jednání vlády ČR. Dostupné: <https://www.mmr.cz/getmedia/f8f3d714-f5c6-41cd-9510-53ee7d12a980/1-9-Teze-Stavebniho-zakona-docx.pdf> 29. 12. 2022 14:28

Web6. Stanovisko Komise pro životní prostředí Akademie věd ČR k přípravě nového stavebního zákona. 20. 3. 2019. Dostupné: <https://www.avcr.cz/cs/onas/struktura/akademicka-rada-av-cr/pomocne-organy-akademicke-rady-av-cr/> 17. 2. 2021 08:10

Web7. Tisková zpráva organizace Zelený kruh. 21. 6. 2019. *Hospodářská komora při přípravě stavebního zákona selhala. Vláda má na stole zmetek.* Dostupné: <http://zelenykruh.cz/hospodarska-komora-pri-priprave-stavebniho-zakona-selhala-vlada-na-na-stole-zmetek/> 4. 3. 2022 12:23

Web8. Otevřený dopis České komise pro UNESCO premiérovi ke stavebnímu zákonu. 21. 6. 2019. Dostupné: <https://www.avcr.cz/export/sites/avcr.cz/.content/galerie-souboru/Otevreny-dopis-Ceske-komise-pro-UNESCO-k-vecnemu-zameru-stavebniho-zakona.pdf> 21. 2. 2022 15:43

Web9. Stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru stavebního zákona. 19. 6. 2019. Dostupné: http://www.zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2019/06/benesova_stanovisko_staveb_zakon_vecny_zamer.pdf 29. 12. 2022 18:36

Web10. Tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj. 2020. *Klára Dostálová: Nový stavební zákon odstraní řadu neduhů, které komplikují život městům.* Dostupné: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/klara-dostalova-novy-stavebni-zakon-odstrani-radu?feed=Novinky> 30. 12. 2022 16:30

Web11. Tisková zpráva SMOČR. 2020. *Svaz měst a obcí ČR uhájil zachování stavebních úřadů na obcích.* Dostupné: <https://www.smocr.cz/cs/media/tiskove-zpravy/a/svaz-mest-a-obci-cr-uhajil-zachovani-stavebnich-uradu-na-obcich> 2. 1. 2023 12:48

Web12. Portál Businessinfo.cz. 2020. *Klára Dostálová: Často se zapomíná na to, že největším investorem je stát.* Dostupné: <https://www.businessinfo.cz/clanky/klara-dostalova-casto-se-zapomina-na-to-ze-nejvetsim-investorem-je-stat/> 30. 12. 2022 16:55

Web13. Tisková zpráva SMOČR. 2021. *Nový stavební zákon nastěhuje lidi do sklepů.* Dostupné: <https://www.smocr.cz/cs/media/tiskove-zpravy/a/novy-stavebni-zakon-nastehuje-lidi-do-sklepu>

Web14. Programové prohlášení vlády. 2022. Dostupné: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/> 30. 12. 2022 18:31

Web15. Tisková zpráva Ministerstva pro životní prostředí. 2022. *Vláda schválila návrh zákona o zeleném razítku pro stavebníky.* Dostupné: https://www.mzp.cz/cz/news_20221027-Vlada-schvalila-navrh-zakona-o-zelenem-razitku-pro-stavebniky 4. 1. 2023 17:45

Web16. Schéma JES dle nové právní úpravy. Dostupné: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20221027-Vlada-schvalila-navrh-zakona-o-zelenem-razitku-pro-stavebniky/\\$FILE/JES_model_podrobny.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20221027-Vlada-schvalila-navrh-zakona-o-zelenem-razitku-pro-stavebniky/$FILE/JES_model_podrobny.pdf)

Web17. Tisková zpráva Magistrátu Hl. m. Prahy. 2021. *Praha ve spolupráci s dalšími českými městy žádá čtyři úpravy návrhu nového stavebního zákona.* Dostupné: https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_ve_spolupraci_s_dalsimi_ceskymi.html 4. 1. 2023 20:39

Web18. 2021. Aktuality IPR Praha. *Česká města se jednoznačně shodla na potřebě okamžité úpravy stavebního zákona*. Dostupné: <https://iprpraha.cz/stranka/3979/ceska-mesta-se-jednoznacne-shodla-na-potrebe-okamzite-upravy-stavebniho-zakona>

NEŠPOR, Zdeněk. 2017. *Sociologická encyklopedie*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, v.v.i. ISBN 978-80-7330-308-2. Dostupné: https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Hlavní_strana

Použité prezentace z přednášek

EZZEDDINE, Petra; HEŘMANSKÝ, Martin; NOVOTNÁ, Hedvika; MÁLKOVÁ SEIDLOVÁ, Gabriela; JANTULOVÁ ŠTOVÍČKOVÁ, Magdalena; ZANDLOVÁ, Markéta. 2010. *Etika výzkumu*. Prezentace přednesená v rámci kurzu Úvod do společenskovedních metod. 16. 4. 2010. FHS UK, Praha.

HEŘMANSKÝ, Martin. 2009. *Kvalitativní analýza dat*. Prezentace přednesená v rámci kurzu Úvod do společenskovedních metod. 10. 12. 2009. FHS UK, Praha.

NOVOTNÁ, Hedvika. 2009/2010. *Nevtíravé techniky*. Prezentace přednesená v rámci kurzu Úvod do společenskovedních metod. Akademický rok 2009/2010. FHS UK, Praha.

RYNDA, Ivan. 2018. *Politika a ekonomie udržitelného rozvoje*. Prezentace přednesená v rámci kurzu Politika a ekonomie udržitelného rozvoje. LS 2018, SKE FHS UK, Praha.

STEJSKAL, Vojtěch. 2017. *Klasifikace a prameny práva*. Prezentace přednesená v rámci kurzu Právní principy realizace cyklu environmentální politiky. 11. 10. 2017, SKE FHS UK., Praha.

STEJSKAL, Vojtěch. 2017. *Správní řízení*. Prezentace přednesená v rámci kurzu Právní principy realizace cyklu environmentální politiky. 22. 11. 2017, SKE FHS UK, Praha.

VAN AUDENHOVE, Leo. 2007. *Expert Interviews and Interview Techniques for Policy Analysis*. 9. 5. 2007. Vrije Universiteit Brussel, Brusel. Dostupné: https://www.researchgate.net/publication/228795228_Expert_Interviews_and_Interview_Techniques_for_Policy_Analysis

PŘÍLOHY

Projekt diplomové práce



Fakulta humanitních studií UK
magisterský obor
sociální a kulturní ekologie

Pátkova 5/2137, 182 00 Praha 8 – Libeň



Magisterský obor
sociální a kulturní
ekologie

Projekt diplomové práce (DP) oboru sociální a kulturní ekologie

1. Jméno studenta, tituly: Bc. Magdaléna Voldřichová
2. Osobní číslo (UKČO): 78199837
3. Rok imatrikulace na FHS UK (bak. studium, jinak mag. studium): 2013
4. Datum zápisu na obor sociální a kulturní ekologie FHS UK (alespoň měsíc, rok): 21. 9. 2017
5. Názvy všech předchozích bakalářských (magisterských) prací, škola, obor a rok, kde a kdy byly obhájeny: Občanská participace a její překážky na lokální úrovni pohledem komunálních politiků, Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy, Studium humanitní vzdělanosti, 2017
6. Předběžný název DP (česky): Stavební zákon: veřejný zájem nebo veřejný konflikt? – Proces novelizace stavebního zákona pohledem klíčových aktérů se zaměřením na péči o veřejné zájmy
7. Předběžný název DP (anglicky): Building Act: public interest or public conflict? – The process of amendment Building Act from the perspective of key stakeholders with focus on care for public interests
8. Klíčová slova (česky): stavební zákon, veřejné zájmy, novelizace, rozhodovací proces
9. Klíčová slova (anglicky): building act, public interests, amendment, decision-making process
10. Obecný kontext (souvislosti tématu, širší rámec [zasazení „do světa“]):

Zákon č. 183/2006 Sb. Zákon o územním plánování a stavebním řádu, obecně zkráceně označovaný jako stavební zákon, je jedním z velmi silných koncepčních nástrojů, kterým lze upravovat a regulovat vztah mezi člověkem a prostředím. Navzdory tomu, že česká legislativa zahrnuje kvalitní složkové zákony, je to právě stavební zákon, který do jisté míry zastřešuje veškeré dění v krajině – co se kde, za jakých podmínek, s jakými omezeními postaví a kdo se k dané věci může, ba dokonce musí vyjádřit, případně dát souhlas. Jde tedy o klíčový předpis nastavující proces vstupování člověka do území a působení v něm. Stavební zákon představuje jedinečný soubor pravidel, mantinelů a podmínek pro diskusi o jednotlivých skupinách zájmů (soukromé, skupinové, obecní, veřejné) a nastavení jejich vztahů, přičemž výsostné místo v tomto vyjednávání zaujímají právě zájmy veřejné, jejichž legislativní podchycení chci v práci zkoumat.

11. Předmět zkoumání (vlastní předmět práce [zasazení „do vědy“]):

Ve své práci se budu zabývat procesem novelizace stavebního zákona od zadání věcného záměru po finální uveřejnění ve Sbírce zákonů. Chci sledovat proces tvorby legislativy s ohledem na ukotvení péče o veřejné zájmy ochrany památek a přírody a krajiny. Proces

novelizace stavebního zákona provázelo několik verzí, než byla schválena poslední konečná. Každá z nich byla přitom významně odlišná od předcházející a postavení zákona k veřejným zájmům na ochranu památek a přírody a krajiny se dynamicky proměňovalo jak s ohledem na zpracovatele samotného zákona, tak s množstvím diskusí a doporučení, která přicházela z odborných kruhů zabývajících se právě ochranou památek a přírody a krajiny (mezirezortní připomínkování i připomínky odborníků z praxe). Tuto dynamiku chci tedy zachytit a pokusit se popsat.

12. Hlavní vstupní výzkumný problém – výzkumná otázka (výzkumné otázky) – ev. hypotéza (hypotézy):

Změna legislativního rámce je obecně vždy velmi časově i obsahově náročná, obzvlášť jedná-li se o tak složitou materii, jako je právě stavební zákon, který zasahuje daleko širší spektrum činností než je pouze samotné „stavění“. Proces tvorby zákona je striktně dán, nicméně i v rámci tohoto procesu je třeba dbát na správnost a legalitu vůbec samotného postupu tvorby – zadání, návržení, připomínkování, vypořádání připomínek a přepracování. Pouze toto může pak zajistit legitimitu vzniknuvšího zákona. Zároveň je třeba v rámci vyjednávání o nové legislativě sledovat diskusi a vybalancování zájmů, přičemž ty by měly být pokud možno v maximální rovnováze a rozhodně by neměly být upozadřovány zájmy veřejné, které jsou důležité pro celou společnost. Kvalitní péče o veřejné zájmy může opět vzniknout pouze za předpokladu kvalitně nastaveného rozhodovacího procesu, který je tedy pro vytvoření nové legislativy zcela klíčový.

13. Metodologický postup: metody a techniky, které budou v práci použity:

Práce by měla srovnávat vývoj názoru na péči o veřejný zájem na ochranu památek a přírody a krajiny od počátku – od věcného záměru zákona, přes jeho několik verzí, až po konečnou, uveřejněnou ve Sbírce zákonů. Analýzu doplní expertní rozhovory se samotnými tvůrci zákona (Hospodářská komora, Ministerstvo životního prostředí / kultury / pro místní rozvoj) i s institucemi, které jsou přímo ovlivněny dopady legislativy ve své praxi (Agentura ochrany přírody a krajiny, Národní památkový ústav, Svaz měst a obcí, Institut plánování a rozvoje apod.) a s dalšími odborníky z oboru práva životního prostředí, ochrany památek a životního prostředí.

14. Cíl DP (kromě ověření hypotéz a teoretického přínosu např. praktický přínos, vypracování metodologie, základ pro řešení problémů v praxi atd.):

Cílem práce je poskytnout jiný náhled na stavební zákon, a to jako na styčnou plochu, na které se setkává celá řada zájmů a v rámci přípravy a různých verzí legislativy se hledá cesta, jak dostat do rovnováhy jejich vztah, kterým z nich dát větší přednost, a jak některé neupozadit, zejména pak ty veřejné, na nichž máme zájem všichni – jako občané / společnost a které mohou být pouze výsledkem dobře definovaného rozhodovacího procesu.

15. Čím budou rozšířeny dosavadní znalosti (vědecká „přidaná hodnota DP“):

Práce má být přínosem jakožto další perspektiva nahlízející tento důležitý a téměř všeobjmající zákon nejen z pohledu „stavařského“, ale právě z pohledu širšího – zahrnujícího oblasti, které na první pohled nemusí být zřejmé, přestože se jich zákon citelně dotýká.

16. Jaké bude (bude-li) jejich teoretické zobecnění a přínos:

Teoretický přínos nepředpokládám, svou prací chci upozornit, že je nutné při tvorbě legislativního rámce lidského konání myslet mimořádně zodpovědně, v širších souvislostech a v dlouhodobém horizontu. Je také třeba stále poukazovat na kvalitní procesování tvorby

zákonů, s dostatečnými časovými lhůtami, protože jedině tak může být zajištěn legitimní prostor pro diskusi a vyjednávání všech zastoupených zájmů.

17. Struktura DP (předběžný obsah – názvy oddílů a kapitol):

Práce bude dělena na několik částí, kdy nejprve bude čtenář uveden do kontextu zkoumaného tématu územního plánování a stavebního řádu, dále budou vymezeny prameny práva v této oblasti a s ní spojené pojmy a kategorie. Následně bude nastíněn vývoj novelizace samotného stavebního zákona s ohledem na konkrétní fenomény ochrany památek a přírody a krajiny doplněné o expertní rozhovory. Práce bude ukončena diskusí nad zjištěným.

18. Předběžná bibliografie k tématu:

Zákon 183/2006 Sb., O územním plánování a stavebním řádu

Urbanismus a územní rozvoj. 1998. Brno: Ústav územního rozvoje. ISSN 1212-0855.

Bulletin Stavební právo. Praha: Česká společnost pro stavební právo. 1996. ISSN 1211-6386.

DISMAN, Miroslav. 2011. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 4., nezměn. vyd. Praha: Karolinum. 372 s. ISBN 978-80-246-1966-8.

PUNCH, Keith. 2008. *Úspěšný návrh výzkumu*. Praha: Portál. 230 s. ISBN 978-80-7367-468-7

KUČA, Karel a KUČOVÁ, Věra. 2000. *Principy památkového urbanismu*. Praha: Jalna. 104 s. ISBN 80-86234-15-0.

KUČA, Karel a KUČOVÁ, Věra. 2015. *Metodika identifikace a klasifikace území s urbanistickými hodnotami*. 1. vyd. Praha: Národní památkový ústav. Odborná a metodická publikace; svazek 54. 163 s. ISBN 978-80-7480-025-2.

19. Předpokládaný vedoucí DP: PhDr. Ivan Rynda

20. Důvod volby tématu (dosavadní znalosti, zájem, praxe a zájem studenta):¹

Téma jsem si zvolila z vlastního zájmu o věc. Navíc jsem přesvědčena, že je stále nutné v naší zemi tematizovat kvalitu přípravy legislativních rámců v jakékoliv oblasti, zejména pak v té, které ovlivňuje téměř všechny obyvatele České republiky – od samotných stavebníků, developerů, přes pracovníky v průmyslu, dopravě až po ochránce památek přírody a krajiny. Pouze dlouhodobou a pečlivou mravenčí prací na právním rámci našeho soužití můžeme dosáhnout maximálního vyvážení zájmů v území.

Troja 1. dubna 2021


diplomant/ka


vedoucí DP


zást. garant SKE pro studijní záležitosti

¹ nepovinné

Seznam základní sady otázek výzkumného rozhovoru

- Stavební zákon byl a stále zůstává vedle současné situace aktuálním tématem. Můžete mi tedy na úvod říci obecně o stavebním zákonu, jeho přípravách a aktérech procesu?
- Z pohledu Vaší profese, jak vůbec vidíte záměr MMR novelizovat tak nesmírně složitou a rozsáhlou materii?
- Co mi můžete povědět o jeho původní a současné podobě i peripetiích průběhu tvorby?
- Co pokládáte v průběhu příprav a připomínkových řízení za klíčové milníky?
- Vzpomněl/a byste si na nějaké konkrétnější proměny (např. komunikace), které provázely změny složení autorského týmu?
- Na základě Vaší praxe, jak byste hodnotil/a práci autorského týmu, resp. gestora MMR z koncepčního hlediska?
- Přestože už je proces vyjednávání a připomínkování již delší dobu za Vámi, vzpomněl/a byste si na nějaké proměny, které provázely změny složení autorského týmu?
- Jste odborníkem v oboru ochrany památkové péče, čili se nemohu nezeptat, jaké byly hlavní oblasti Vašeho resortu/Vaší oblasti zájmu, se kterými jste vstupoval/a do procesu příprav zákona?
- Do jaké míry byly provázány se zákonem č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči?
- Pokud se podíváme na mezinárodní kontext, tak pro ochranu památek je klíčová Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. Co mi tedy můžete říct o prolínání priorit uvedených zde a vyjednávání s autorským týmem SZ?
- Jak jste byl/a spokojen/a s průběhem vyjednávání a výsledkem?
- Obrovským tématem je, dle mého názoru, v českém prostoru plánování. Vidíme to i nyní kolem sebe – čas a prostor pro kvalitní promyšlení a zpracování zadání projektů, které by následně ušetřili opět čas a především peníze, je v našich podmínkách ne vždy na pořadu dne. Jak tedy vidíte z Vašeho pohledu téma zadání stavebních projektů s ohledem právě na ochranu památek/přírody a krajiny? Jak velký důraz na něj klade SZ? Proměňoval se nějak náhled na tuto problematiku v průběhu jednání a příprav?
- Přestože Vaším zájmem je především ochrana památek, ochrana přírody a krajiny pro Vás není, předpokládám, příliš vzdáleným tématem. Na mezinárodním poli se dokonce tyto dvě oblasti stýkají v Úmluvě o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. Co mi můžete říct z Vašeho pohledu o zakotvení ochrany přírody a krajiny v SZ?
- Jste odborníkem v oboru ochrany přírody a krajiny, čili se nemohu nezeptat, jaké byly hlavní oblasti Vašeho resortu/Vaší oblasti zájmu, se kterými jste vstupoval/a do procesu příprav zákona?
- Do jaké míry byly provázány se zákonem č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny?
- S otázkou ochrany přírody a krajiny souvisí pochopitelně i péče o životní prostředí. Zde se tedy dostáváme zákonu č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Do jaké míry podle Vás reflektuje nový SZ obsah tohoto zákona? Zejména ve vztahu ke stavebníkům a jejich odpovědnosti za životní prostředí?

- Pokud se podíváme na mezinárodní kontext, tak pro ochranu přírody a krajiny a životního prostředí je podstatná celá řada mezinárodních dohod a úmluv. Pravděpodobně jedna z nejvíce klíčových v souvislosti se SZ je Evropská úmluva o krajině. Můžete mi prosím popsat, jak se podle Vás odráží právě cíle této úmluvy v SZ?
- Jak jste byl/a spokojen/a s průběhem vyjednávání a výsledkem?
- Přestože Vaším zájmem je především ochrana přírody, ochrana památek a kulturního dědictví pro Vás není, předpokládám, příliš vzdáleným tématem. Na mezinárodním poli se dokonce tyto dvě oblasti stýkají v Úmluvě o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví. Co mi můžete říct z Vašeho pohledu o zakotvení ochrany památek v SZ?
- Jak jste byl/a spokojena s průběhem vyjednávání a výsledkem? Co se vůbec pro ochranu přírody a krajiny a životní prostředí v SZ událo pozitivního?
- Nyní jsme se bavili převážně o tématech a zájmech, které by podle Vás měly být vtěleny do SZ, nicméně zatím jsme se více nebavili o tom, jak zákon upravuje lidské jednání, od čehož vlastně zákony jako takové jsou. Začněme nejprve u institucí. Domníváte se, že návrh, a jednotlivé verze, je vyvážený z hlediska práv státu a obcí? Do jaké míry reflektuje zákon české členění územní samosprávy a práva a povinnosti s tím související?
- Pokud se ještě posuneme ještě o úroveň níž, jak byste se vyjádřil/a k zapojení jednotlivců či zájmových spolků do procesních záležitostí, které upravuje SZ? Např. stavební řízení, proces EIA, SEA, a/nebo naplnění Aarhuské úmluvy?
- Jak moc mají vlastně občané možnost podle Vás zasáhnout do péče o veřejné zájmy ochrany přírody a krajiny/ochrany památek na základě mantinelů, které jim nastavuje SZ?
- Samozřejmě se nelze nezmínit o samotných stavebnících, kteří chtějí s ohledem na vše již zmíněné do krajiny umístit konkrétní stavbu. Jedním z požadavků MMR potažmo vlády bylo právě zjednodušení „stavění“. Jak se podle Vás taví SZ právě k této skupině? Reflektuje zákon podle Vás svými požadavky dostatečně rozdílnost stavebníků (např. jednotlivci vs. developerské společnosti)? Měnil se v průběhu příprav nějak postoj Váš a/nebo autorského týmu právě ke stavebníkům?

Co bude třeba udělat pro uvedení současné verze zákona do praxe? Myslíte, že uvedení současné verze zákona proběhne hladce? Jaká nebezpečí a potíže vidíte?

Výzkumný rozhovor s Marcelou Pavlovou

3. 8. 2022, pizzeria Baretta, Bělehradská 339/4, Praha 4 - Nusle, 16.00 – 17.30

MV: Tak můžeme do toho. Tak já ještě jednou děkuju, že jste si udělala čas a teda začala bych velmi zešíroka a to tou první otázkou, která vlastně cílí vůbec tak na takový váš obecný přehled o tom stavebním zákonu. Jaký vlastně jako do něho vy máte vstup co do začátku, projednávání závěrů a toho změni, které momentálně teď máme?

MP: Tak já možná bych na úvod řekla, ještě bych, než začneme tou rekodifikací, že jo, protože ten nový stavební zákon byla ta jedna z etap rekodifikace veřejného stavebního práva, kdy s tou rekodifikací začala paní ministryně Šlechtová někdy podzim roku 2018. Tak já ještě na úvod řeknu, že se stavebním zákonem a s tím veřejným stavebním právem mám bohaté zkušenosti, protože já jsem od roku 1991 do dubna 2007, to znamená nějakých 16 let, byla úředníkem na jednom pražském stavebním úřadu, takže tam jsem s tím zákonem během těch, byť to byl tedy ještě, jak říkám, stará zlatá padesátka, to znamená ten předcházející zákon – zákon č. 50/1976 Sb. Tak jsem s ním přišla hodně do styku, a pak v tom roce 2007 mě oslovila bývalá kolegyně, která byla na Ministerstvu pro místní rozvoj a říkala mi: ‚Hele uvolnilo se tady místo. Ty na ten stavební zákon pořád nadáváš, něco pořád na něm vidíš špatnýho, tak si to pojď zkusit změnit.‘ Takže to byla pro mě taková výzva. Takže od května potom 2007 jsem byla v pozici ředitelky odboru stavebního řádu, a pak tedy v pozici náměstkyně pro tu sekci veřejného stavebního práva. Byla to práce velmi zajímavá a zjistila jsem, že změnit ten stavební zákon, je něco ohromně těžkého, ba přetěžkého, protože jsem zjistila, že stavebnímu zákonu rozumí všichni a všichni vědí, jak má stavební zákon vypadat. Tak to je jenom tedy na úvod, abyste věděla, že i teda přišla jsem do styku s aplikací toho veřejného stavebního práva, toho stavebního zákona.

No co tedy k novému stavebnímu zákonu, že jo. Takže vlastně dnes je ještě účinný stavební zákon, podle kterého se rozhoduje. To je ten zákon 183/2006 Sb. platí od 1. ledna 2007 že jo. Tak on za těch patnáct let byl de facto snad dvanáctkrát nebo třináctkrát novelizován. Je pravda, že z dílny Ministerstva pro místní rozvoj byl novelizován v uvozovkách pouze dvakrát. Naposledy to byla ta velká novela, která nabyla účinnosti toho 1. ledna 2018. No a když tedy přišla vláda pana premiéra Babiše, tak v programovém prohlášení vlády bylo uvedeno, že tedy vláda zásadním způsobem zrychlí a zjednoduší povolování staveb. Takže když jsme dali hlavy dohromady, řekli jsme si, kde jsou takové ty klíčové věci, a takové ty takové ty slepé kouty, tak jsme dospěli k závěru než dělat novelu, protože v té novele se nemůžete pustit do všeho nového. V té novele můžete tedy pouze novelizovat a ne měnit ten princip a tu přijatou koncepci. Takže padlo rozhodnutí, že Ministerstvo pro místní rozvoj vypracuje zcela nový stavební zákon. Začalo to těmi tezemi. To byla ta první etapa té rekodifikace, kdy paní ministryně paní Šlechtová je předkládala pro informaci vládě v září v roce 2018. Pak v roce 2019 tedy byl zpracován, projednán a přijat věcný záměr nového stavebního zákona. No pak jsme se pustili do paragrafového znění nového stavebního zákona, a to vyvrcholilo tím, že na konci srpna loňského roku (2021 pozn.) byl nový stavební zákon publikován ve sbírce zákonů.

MV: Děkuju moc, že přesně mi to krásně navazujete. Vy jste to zmínila už s tím programovým prohlášením, nicméně stejně i z toho důvodu, že máte s tím stavebním zákonem velké zkušenosti z obou stran barikády, abych tak řekla, byly ještě nějaké jiné motivace, proč právě za to jedno volební období se zabývat tou rekodifikací? Bylo to skutečně jakoby nějakým způsobem politické, nechci rozhodně říkat zadání, ale prostě přeci jenom politici tvoří nějaké ideové základy pro ty zákony, nebo jestli kterým zákony

se vůbec budou zabývat a jakou legislativou. Ale i z Vašeho pohledu právě fungování toho zákona 183/2006 Sb. byla tam nějaká zásadní jako událost, která by řekla, skutečně potřebujeme v tuto chvíli zapracovat na této legislativě.

MP: Já si myslím, že ten zákon 183/2006 Sb. není tak špatný, byť předchozímu zákonu říkám stará zlatá padesátka. Nicméně bylo to politické rozhodnutí, bylo to politické rozhodnutí a popravdě řečeno se spěchalo, protože třeba ten dnes účinný stavební zákon., tak jeho zpracování projednání trvalo nějakých 10 let, že jo. A volební období 4 roky. Takže opravdu paní ministryni, kdy potom paní ministryni Šlechtovou vystřídala paní ministryně Dostálová. Takže tato honila, chtěla to honit. Chtěla to honit tak, aby právě vláda, aby vláda schválila, nebo aby ten nový stavební zákon schválila ještě ta Poslanecká sněmovna, která vlastně končila na podzim toho roku 2021. Ona asi nekončila na podzim roku 2020 jo ano končila, byly volby.

MV: Asi se nemůžu nezeptat, protože takovou jako mírnou paralelu k tomu stavebnímu zákonu chápu trošičku občanský zákoník, co do nějaké šíře a plasticity té legislativy. A přece jenom občanský zákoník se projednával taky deset let a vlastně stavební zákon čtyři roky. Když byste třeba dostala zadání se tomu věnovat znovu, přistoupila byste k tomu třeba jinak po této zkušenosti, nebo si myslíte, že i v takovémto horizontu se ta práce prostě nějakým způsobem, nejenom, že se dá udělat, to samozřejmě víme, že se dá udělat, ale jestli Vás jako vlastně to nějakým způsobem ovlivnilo tahle zkušenost.

MP: Já jsem rozuměla tomu požadavku paní ministryně a pana premiéra, že teda chtějí ten zákon, nebo že by si přáli, aby ten zákon opravdu se zvládnul v tom jejich volebním období. A on to nebyl jenom nový stavební zákon, že jo, on s tím souvisel ještě ten změnový zákon, který měnil nějakých osmdesát nebo skoro devadesát souvisejících právních předpisů. Takže já si myslím, že kolik práce bylo na novém stavebním zákoně, tak možná stejné práce bylo i na tom změnovém zákoně. Nicméně zvládli jsme to. Já jsem ráda za to, že jsme to zvládli. Je pravda, že některé věci chtěly více prodiskutovat, že chtěli více času, ale myslím si, že ten výsledek, který je teď v té sbírce zákonů, tak si myslím, že ten zákon je kvalitní. A že to je maximum, čeho jsme mohli dosáhnout, protože to není jenom o tom, že všichni řeknou tak, jak se to vymysleli, tak je to úžasné, ale je to o hledání kompromisu v určitých oblastech a těch oblastí nebylo málo, ale já si opravdu myslím, že ten zákon tak špatný není.

MV: Já jsem vůbec netvrdila, že by měl být špatný, jenom se vlastně... Každý se nějakým způsobem pozastavuje nad tím časem v různých myšlenkách, různých úvahách.

MP: A někdo toho zneužívá, že jo i pro kritiku toho zákona, že tedy byl spíchnutý rychlou jehlou. No já jsem nemohla paní ministryni přemlouvat, paní ministryně to nestihnem, to nezvládnem, potřebujeme víc času. Já jsem musela zařídit to, aby se to stihlo, zvládlo, že jo.

MV: K tomu už jste několikrát vlastně zmínila srovnání těch zákonů. Byť ta práce moje není úplně právnícká, přesto by mě zajímalo vlastně. Co byla vlastně Vaše nějaká výchozí úvaha nad tím novým zákonem právě ve vztahu k tomu starému, protože v tom novém jsou opravdu docela jako revoluční změny, třeba co do vůbec jako systému té státní správy. Tak bylo třeba víc takových jako myšlenek, se kterými jste přistupovali k tomu, že toto skutečně v tom zákoně musí být úplně jinak. Nebo chceme to úplně jinak. Osvědčilo se někde jinde, že by to takhle mohlo být.

MP: Tak ta kritická místa nebo kritická místa. Ta místa, kde to podle dnešního stavebního zákona vážne, že jo, tak ty jsme si označili v rámci té první části té rekonstrukce

a de facto na to potom navázal ten věcný záměr. Takže když vezmeme stavební zákon jeho základní dvě části, že jo, dnešní stavební zákon, jeho základní dvě části - územní plánování a stavební řád. Přičemž územní plánování, ta část je pořizování té územně plánovací dokumentace. A v této části je tedy i územní řízení. A ta část stavební řád je o povolování, užívání a odstraňování staveb. To jsou dvě základní části dnešního stavebního zákona. A když to vezmem, tak co se týče toho územního plánování, toho pořizování té územní plánovací dokumentace, tak tam podle mého názoru žádné koncepční změny nejsou, protože pořizování zůstalo v přenesené působnosti. Vydávání zůstalo v samostatné působnosti a de facto byla snaha ministerstva, aby se urychlil ten proces toho pořizování a toho vydávání. Ale on ten problém v tom vydávání to ta státní správa nezařídí, že jo, to je potom i na bedrech té samosprávy, protože ta územně-plánovací dokumentace vydávána v té samostatné působnosti, tak je to i o té radě nebo zastupitelstvu obce nebo kraje. Co se týče stavebního řádu, tak tam jsme si položili otázku, když tedy se stavební záměr nejdřív umístí, pak povolí. Od roku 2018 vlastně u většiny stavebních záměrů je možno ve společné územní a stavební řízení, tak tam jsme si právě řekli, jestli tedy ty dva stupně nejsou zbytečné, jestli teda by to nešlo pouze tím jedním řízením. Takže tady je ta základní koncepční změna, že tedy už nebude ani územní, ani stavební. Takže bude pouze jedno řízení o povolení záměru, kterým se tedy ten záměr umístí i povolí, že jo. Udělal, udělala se revize staveb, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, takže to máme v těch v těch přílohách. Změnil se princip kolaudace. Takže to si myslím, že to je, co se týče toho procesu. No ale ta nejzásadnější změna je v tom, kdo bude tím stavebním úřadem, že jo. O umístování a povolování stavebních záměrů jak na první instanci, tak i na té druhé instanci rozhodují úředníci jako zaměstnanci obcí nebo krajů v přenesené působnosti. To znamená, že ty úředníci jsou zaměstnanci té obce nebo zaměstnanci toho kraje. No a když jsme si už při vzniku věcného záměru, že jo, udělali, ty plusy a mínusy, ty výhody a nevýhody – buď rozhodování v přenesené působnosti, anebo když to bude ta státní správa. Tak nakonec potom tedy, v souladu s věcným záměrem, jsme připravili v rámci nového stavebního zákona, že tedy ta stavební správa – jako úředníci stavebních úřadů –že to budou státní zaměstnanci. A to si myslím, že od začátku do konce to byla témata, která rezonovala někdy více, někdy méně, většinou více než méně. Jestli tady to má být, ta státní správa nebo ta přenesená působnost. Někomu se to líbí, někomu se to nelíbí, že jo. Takže nelíbí se to Svazu města obcí, Svazu místních samospráv, Asociaci krajů, zase se to líbí ministerstvům a tak dále.

MV: Vy už jste na to několikrát narazila a znovu opakuju, že tohle není investigativní rozhovor, nicméně prostě nelze se nezeptat, z jakého důvodu vlastně ministerstvo přikročilo ke spolupráci s Hospodářskou komorou. Proč vlastně vzniklo i to memorandum, které je docela, na můj vkus neobvyklé, ale třeba mi k tomu řeknete něco jiného.

MP: Tak Hospodářská komora není Svaz místních samospráv a není Asociace krajů, že jo. Hospodářská komora je instituce, která sdružuje spoustu de facto investorů nebo i těch stavebních podnikatelů. Vznikla ze zákona, no a popravdě řečeno, bylo to i politické rozhodnutí. Paní ministryni k tomu rozhodnutí uzavřít s Hospodářskou komorou memorandum vedl i ten časový prostor těch čtyřech let, kdy opravdu tedy chtěla, aby v průběhu toho volebního období ten stavební zákon byl ukončen a byl přijat. Takže to si myslím, že byl, že byl hlavní důvod, protože kdybychom na tom dělali jenom svými lidmi ministerskými, tak bychom to v takovém čase určitě nezvládli.

MV: Právě směřuju ke koncepci a vůbec jako vzniku po toho věcného záměru, protože někteří respondenti mi tvrdí, že byli jakési přípravné skupiny, jiný tvrdí, že nebyli, takže z toho mi vyplývá, že asi nějaké byly. Asi předpokládám, že nebylo úplně průchodný

ani žádoucí, abyste to napsali jenom sami s Hospodářskou komorou, tak jak je to zkratkovitě jako prezentováno. Nicméně, jak vlastně vůbec ta příprava vypadala i takovéhohle časovém presu. Jak právě nějakým způsobem tam byly zahrnuty, ať už města a obce, samozřejmě zástupci potom ministerstev, ale ty potom se hlavně řeší meziresortním řízením, ale vlastně jakoby ten vstup těch aktérů, kterých je prostě v tom stavebním zákonu mnoho. Jak jste vlastně přistoupili k té přípravě vůbec jako nebo tomu prvnímu vstupu.

MP: Tak je pravda, že paní ministryně podepsala memorandum, takže podle toho memorandum již věcný záměr tedy měla připravit nebo měli připravit odborníci z Hospodářské komory. Odborníci z Hospodářské komory, podle toho memoranda, ty určité části určité oblasti konzultovali s úředníky Ministerstva pro místní rozvoj. Někdy došlo ke shodě, někdy nedošlo ke shodě, takže se to diskutovalo dále a již tedy v průběhu, kdy se zpracovával věcný záměr, tak na ministerstvu byly zřízeny takzvané pracovní skupiny. Teď jestli ty je vyjmenuju všechny správně. Určitě to byla pracovní skupina pro územní plánování. Byla to pracovní skupina pro stavební právo hmotné. Byla to pracovní skupina stavební řád. Byla to určitě pracovní skupina pro tu veřejnou správu, to znamená, kdo bude tím úředníkem, respektive či zaměstnanec ten úředník bude a myslím, že tam byla ještě pátá pracovní skupina pro vyvlastnění a je možné, že jsem na jednu dvě pracovní skupiny zapoměla. Ale tohleto si myslím, že bylo pět těch, nebo... To vyvlastnění bych ještě nechala, že jo, protože my mezitím jsme připravovali věcný záměr nového zákona o vyvlastnění, takže ta skupina pro vyvlastňování moc jako nepracovala. Ale ten ty čtyři základní ano a de facto já jsem chtěla, aby v těch pracovních skupinách byla co možná nejvíce odborná veřejnost. Takže určitě tam byli zástupci Svaz měst a obcí. Určitě tam byli zástupci Asociace krajů. Určitě tam byli zástupci profesních komor, jako je Komora architektů, Komora inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Myslím si, že i v některých pracovních skupinách byly zástupci, nebo byl zástupce Zeleného kruhu a podle toho, na co se ta pracovní skupina orientovala, co bylo její gró, tak podle toho odpovídal i obsah nebo složení té skupiny.

MV: Asi mě k tomu napadá jediná věc, přestože je trošku je asi jasná, ale zase nemůžu se nezeptat, jakým způsobem teda nebo... Máte nějaké zprávy, jakým způsobem třeba právě Hospodářská komora, jakožto jakýsi mediátor těchto jako skupin a připomínek těch vzešlých, pracovala právě s těmi různými tézemi, které z toho vyšly? Asi to nebudu úplně chodit okolo horké kaše. Nebylo možné, aby se stalo, že by prostě něčí nějaké jako názory byly pominuty, nebo stojíte si za tím, že vlastně ta práce, i kterou ta komora odvedla, prostě byla dobrá.

MP: No ale ta komora připravila ten první návrh, potom ho konzultovala s úředníky ministerstva. Pak se ten návrh probíral v těch pracovních komisích a na základě výsledků jednání v těch pracovních komisích se ten návrh upravoval. Ano, rozumím tomu a vím, že ne vždy zástupci Hospodářské komory souhlasili s tím, jak jsme požadovali a v kterých částech jsme požadovali ten návrh upravit.

MV: To je asi legitimní, to se nějakým způsobem stává.

MP: A právě proto a právě proto, že ne vždy souhlasili s tím výsledkem v těch pracovních skupinách, tak proto i po tomto memorandum bylo ze strany Hospodářské komory rozvázáno.

MV: K tomu se přesně dostávám. Jak vlastně potom pokračovala ta práce, když jaksi skončila tahle fáze s Hospodářskou komorou jako vlastně zavázaná ti memorandumem. Tak tak, jak to vlastně vypadalo, převzalo celou tu práci ministerstvo.

MP: Převzalo celou tu práci Ministerstvo pro místní rozvoj a tu práci dokončilo. Teda takhle. Ještě myslím si, že ještě první návrh paragrafového znění, že ještě připravila Hospodářská komora, že pak až teprve bylo to memorandum rozvázáno. A v okamžiku, kdy bylo rozvázáno, tak se ten návrh dokončoval, nebo dokončovalo ho ministerstvo svými silami.

MV: Vzpomenete si tam nebo zmínila byste vůbec nějakou třeba změnu, která nastala v té práci potom, co třeba z toho tam Hospodářská komora odešla?

MP: Vzpomenou si. Třeba Hospodářská komora vyžadovala nebo požadovala, nebo navrhovala, že jo, protože on je problém s těma lhůtama. Proč to na tom stavebním úřadě tak tak dlouho trvá. Takže Hospodářská komora přišla s návrhem tím, že pokud by tedy nebyla dodržena správní lhůta pro povolení toho záměru, tak že by, protože celé procesy by měly být digitalizovány elektronizovány, tak že po marném uplynutí té lhůty, že teda ten počítač vygeneruje to povolení. A to jsme se jim snažili vysvětlit, že to dost dobře nejde. Hospodářská komora se na tom trvala, no tak ve výsledku v zákoně 283/2021 Sb. žádné automaticky vygenerované povolení není.

MV: To je myslím dobrá zpráva. Ještě mě k tomu napadá, protože právě to první paragrafové znění připomínkovala i legislativní rada vlády. Předpokládám. Nějakým způsobem, když se Vám tyto připomínky vrátily, otřásl to nějak stabilitou toho materiálu, nebo to bylo prostě standardní připomínkování jako každéhokoliv jiného?

MP: Tak že jo legislativní rada vlády už projednává vlastně návrh, který byl na ministerstvu ukončen, protože proběhne meziresortní připomínkové řízení. Ten návrh se upraví na základě výsledků meziresortního připomínkového řízení, a pak to jde na úřad vlády. Na úřadu vlády to prochází pracovními komisemi, a na závěr tedy to jde do, my tomu říkáme, velká legislativní rada vlády. Tak je pravda, že když jsme byli v legislativní radě vlády, že to byl asi srpen. Možná shodou okolností někdy před rokem, že to byly dva pátky. Že jeden pátek jsme strávili se stavebním zákonem a druhý pátek jsme strávili se změnovým zákonem. Ale musím říct, že členové legislativní rady vlády, zejména pan doktor Vedral, se k tomu postavili opravdu čelem a byli vstřícní a nemyslím si, nepamatuju si, že bychom tam měli nějaký takový jako rozpor, kde bychom třeba nechtěli ustoupit, nebo kde bychom nenašli kompromis. Já si myslím, že vždycky jsme ten kompromis našli. A ještě jsem zapoměla na pana doktora Stašu. Panu doktorovi Stašovi taky také velký dík.

MV: To je miláček slonů, abych tak řekla. Já ho znám z Univerzity Karlovy ze senátu. Takže ten je opravdu velmi, velmi příjemný.

MV: Když bych se teďka přímo už dostala k těm veřejným zájmům, tak. Asi by mě zajímalo vůbec. Jak vlastně, i z té své pozice, nahlížíte na veřejné zájmy? Protože jak už jsem říkala, určitě ochrana památek a ochrana přírody nejsou jediné veřejné zájmy. Jakkoli třeba jsou zrovna tyhle dva jako taky zahrnutý v ústavě a tak dále, ale prostě nejsou jediné. Neměli by být favorizován nebo prioritizovány před těmi ostatními, jako je prostě zájem na výstavbu, zájem na ochranu veřejného zdraví a tak dále. Přesto se s nimi prostě nějakým způsobem pracuje, tak jako s těmi jinými zájmy a chápu ten stavební zákon jako asi jednu z největších ploch legislativních, kde se musejí ty zájmy nějakým způsobem vyvážit. Takže jak jste vlastně tímhle nějakým způsobem pracovali? Protože třeba předpokládám, že i v těch přípravných skupinách byli nějací lidé z tohoto okruhu, ale asi hlavní to gró vyjednávání potom probíhalo v meziresortním řízení, kdy předpokládám, že MŽP a Ministerstvo kultury jako uplatňovalo vlastně své nějaké pohledy na věc.

MP: No tak k ochraně veřejných zájmů, že jo. Já vždycky, když jezdíme do Benešova dělat přípravu úředníkům na zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, tak vždycky

pokládám otázku, kde ve stavebním zákoně najdete seznam dotčených orgánů, že? Jo, protože ten dotčený orgán hájí ty veřejné zájmy a oni vždycky tak dlouze přemýšlí. Pak se podívají do stolu. No a já odpovím nikde, že jo, protože ve stavebním zákoně tam takový seznam nepatří. Kdo je tím dotčeným orgánem, a které veřejné zájmy a na které úrovni, respektive z kterého hlediska, hájí, musíme hledat v těch zvláštních právních předpisech, že jo. Tam najdeme, kdo je tím dotčeným orgánem, jaké veřejné zájmy hájí a kdy – jestli při územně plánovací dokumentaci, při povolování staveb, při kolaudaci staveb, při odstraňování staveb. Protože není pravda, že ten dotčený orgán je u toho od začátku do konce jo. Takže proto i tedy ten změnový zákon. No a když byste se podívala na usnesení k věcnému záměru nového stavebního zákona, tak tam co se týče tedy těch dotčených orgánů, tam ve věcném záměru bylo uvedeno, že se pokusíme o takzvanou integraci ochrany veřejných zájmů do stavebního úřadu. Že by tedy ti odborníci, kteří dneska jsou na odboru životního prostředí, ten odborník na odboru dopravy, takže by vlastně ten odborník byl součástí toho stavebního úřadu a že by u rozhodování, u toho záměru, byl od začátku do konce. Věděl by od začátku do konce, jak se ten, jak se ten návrh upravuje, jak se vyvíjí a jak to dopadá. Takže usnesení ke svému záměru řeklo. Všechny resorty si udělejte ve svých složkových zákonech, takzvanou inventuru. To znamená, podívejte se na ty veřejné zájmy a na tu ochranu veřejných zájmů ve svých zákonech, jestli opravdu tak jak to tam máte uvedeno, je to to pravé ořechové a jestli to tam takto musí být. Takže všechny resorty si tu inventuru udělaly a asi se ani jeden veřejný zájem, který tam dneska je, tak se nevypustil. A druhý bod usnesení bylo, a všechny resorty to věděly. Pokusit se o maximální integraci dotčených orgánů, protože to měla být ta státní stavební správa, že jo. A ty dotčené orgány rovněž vykonávají státní správu v přenesené působnosti. Tak druhý bod byl v co možná největší míře integrovat tu ochranu veřejných zájmů do toho stavebního úřadu. Takže když vás zajímá ochrana přírody a krajiny, zajímají vás památky, no tak u té ochrany přírody a krajiny tam de facto si myslím, že došlo k velké míře integrace těch dotčených orgánů vyjma zvláště chráněných území. Tamto to zůstalo mimo. A tam jsme byli z MŽP po ve shodě. Co se týče ochrany památek, tak tam se integrovala státní památková péče v ochranných pásmech, památkových rezervací, zón kulturních a národních kulturních památek a neintegrovala se v těch památkových zónách a tak dále. Ale to je jenom to. A pokuste se o tu integraci maximální a tam, kde ta integrace nebude, tak si dotčené orgány. buďte vědomi toho, že budete posuzovat ten záměr, ale výstupem nebude závazné stanovisko, ale bude vyjádření jako odborný podklad pro rozhodování stavebních úřadů. No a pak v rámci rozporu a v rámci v rámci projednání zákona v Poslanecké sněmovně, že jo. Tak závazné stanovisko zůstalo památkářům, zůstalo hasičům a zůstalo tam, kde se neintegrovali. Zůstalo tý ochraně, přírody a krajiny. No ale když teda hned na to mohu navázat. Tak ta věcná novela, která je teď, myslím, že už je na úřadu vlády, že už je tedy upravena na základě meziresortního připomínkového řízení, tak ta si myslím, že od jakékoliv integrace upouští. Nechrlím to na vás moc rychle?

MV: Ne, ne, ne, já spíš jenom přemýšlím, protože mě tohleto vážně zajímá. Myslím si, že jste přesně jako narazila na jádro pudla, které prostě více či méně stručně a obsírně každý ten respondent jak...

MP: Měli dvě možnosti ty resorty. A my jsme říkali. My jako to, co by si vyberete, my budeme akceptovat. My vás přemlouvát nebudeme, ale třetí varianta není. Jedna varianta je integrace a druhá varianta je, když nebude integrace, tak nebudete vydávat závazné stanovisko ale vyjádření.

MV: No já si právě myslím, že právě asi to vyjádření, bych tak řekla, že hodně jako pálí ty jiné resorty a vlastně asi bych se zeptala. Důvod pro tohleto je prostě nějakým

způsobem jako logika toho procesu a čas pochopitelně, jako který se tím způsobem nějak...

MP: No logika a čas určitě, protože když ty veřejné zájmy by byly integrovány, tak se musí ten hasič s tím ochráncem přírody domluvit v průběhu toho řízení. A když nejsou integrovány, tak jak to vypadá? Jak to vypadá dnes? Stavební úřad dostane dvacet závazných stanovisek. Pořádně neví, jakou dokumentaci, který dotčený orgán měl na stole. A teď dostane na stůl deset, patnáct závazných stanovisek a teď ta závazná stanoviska ty podmínky, tak předpokládám, že všechny jsou jako kladná, že tady ten záměr je přípustný, že kdyby bylo jedno nepřípustný, tak není cesta, že jo. Takže tady všechny jsou kladná, že všechna jsou přípustná. A teď některé ty podmínky jdou proti sobě, že jo. Takže tam si myslím, že je to zdržení a ten čas, protože to musí dohodnout ten stavební úřad. Když to... A stavební úřad je vázán tím závazným stanoviskem. Kdežto, kdyby to bylo vyjádření, tak je to odborný podklad. Stavební úřad, když zjistí, že je nějaký problém, tak si ty dotčené orgány posadí ke stolu a řekne, hele, je tady ten a ten problém, umíte to spolu vyřešit, umíme najít kompromis?

MV: Rozumím. A k tomu k tomu mě vlastně napadá druhá otázka. Vlastně ta samotná integrace a téma úředníků, protože to je další jako otázka, nad kterou se spousta lidí pozastavuje. A upřímně řečeno, já úplně si nejsem jistá, jak moc vlastně podstatná v celém tom procesu je. Trošku si myslím, že možná se z toho dělá z komára velblouda. Nevím, budu ráda za váš názor vlastně. Jakým způsobem teda jako je myšlena? To, že vlastně ty lidi, který teďka pracují na odborech životního prostředí trojkových obcí, tak vlastně by prostě spadali pod tudletu soustavu a ne prostě pracovali by dál tak jak pracují jenom ten výstup, který oni nějakým způsobem dají do toho procesu má na starosti celý ten stavební úřad. Pokud to chápu správně.

MP: No oni by asi neseděli na tom životním prostředí. Oni by asi seděli na tom stavebním úřadu, ale byl by to ten odborník z toho životního z toho životního prostředí. My jsme na základě toho věcného záměru a na základě potom teda té integrace, kde jsme integraci dohodli, a kde ne, tak tam kde ne, tak ne že jo, ale tam, kde jsme tu integraci dohodli, tak já jsem na resortech chtěla, aby mi sdělily to, co bude integrováno. Kolik lidí na to bude potřeba. Kolik lidí bude na to potřeba, abychom věděli, kolik lidí bude potřeba kam přijít, že jo, ale ono je to ono, to je vázáno i s tím, kolik by bylo těch stavebních úřadů, že jo, protože kdyby to byla ta státní správa, tak tam je v zákoně ten princip, ale já nevím, jestli to má cenu o tom teď povídat, když víš, když ta věcná novela to zase vrací zpátky, tak jenom tak, jenom hrozně rychle, že jo. Tak jak 283/2021 Sb. dneska je ve sbírce máme čtrnáct krajů včetně Prahy, takže ze zákona by vzniklo čtrnáct stavebních úřadů a ty těch čtrnáct stavebních úřadů v kraji. V každém kraji by měl ten krajský stavební úřad svá detašovaná nebo územní pracoviště. V tom zákoně jsou stanovena kritéria pro stanovení těch detašovaných pracovišť, a ta detašovaná pracoviště měla být stanovena vyhláškou nejvyššího stavebního úřadu. Ale to teď pravděpodobně padne, protože podle mého názoru ta věcná novela, která teď je na úřadu vlády se dělala kvůli tomu, aby to rozhodování zůstalo v té přenesené působnosti.

MV: Ještě co si vlastně úředníků týká, tak opět zase téma, které se hrozně jako vynořuje a diskutuje. A já si úplně teda tady opravdu nemyslím, že to je něco zásadního, přesto se vás na to zeptám, a to je systémová podjatost, která prostě nějakým způsobem byla pořád s tím zákonem zmiňovaná, jakkoli si prostě myslím, že jako není úplně tou klíčovou otázkou, která v tom hraje roli, ale zase budu ráda, když mi to nějakým způsobem objasníte. Jak jste s tím pracovali. Proč to teda jako vzniklo jako nějaký určitý leitmotiv.

MP: Tak byly tři důvody proč nebo tři hlavní důvody, proč teda, aby to rozhodování bylo by státní úředníci, aby to byla státní správa. Nechci říct, že úplně ten první to je nejdůležitější byla ta systémová podjatost, ale je to systémová podjatost dneska je. Kdo o ní nechce slyšet, tak říká, vždyť systémová podjatost je v promile případech, v případě všech rozhodnutí. Možná je to v tom možná je to v profilech nebo v jednotkách procentech, ale je to u těch strategických staveb. Když si vezmete obchvat Prahy 500, 511 to, že jo v území územní řízení dělal stavební úřad, teď nevím, myslím Praha 13, přišlo odvolání, v rámci odvolání byla uplatněná podjatost, takže o odvolání nakonec rozhodoval Jihočeský kraj. Ale to, než se řeklo, že to budou rozhodovat Jihočeši, tak uplynulo půl roku, že jo. Takže jako ta systémová podjatost. A to je právě z toho důvodu, že jestliže jsou to úředníci těch obcí a jestliže starosta, a já tomu politicky rozumím, jestliže starosta uzavírá memorandum, podporuje, chce nějakou stavbu a o té stavby pak rozhoduje ten jeho stavební úřad, tak vlastně ten úředník jeho zaměstnanec, že jo. Takže to to byl jeden důvod a druhý důvod byl ten, že stavební úřady neprovádí výkon rozhodnutí, že. Protože jestliže stavební úřad někomu uloží povinnost, že má odstranit stavbu, nebo že má udělat nezbytné úpravy, udržovací práce a on je neprovede, tak stavební úřad by měl přistoupit k výkonu rozhodnutí, to znamená ty práce udělat na náklady obce, a ty vynaložené náklady potom vymáhat na tom vlastníkově nebo na tom stavebníkově. No a výkony rozhodnutí stavební řady nedělají, protože jim obec neuvolní ze svého rozpočtu finanční prostředky na to, aby tedy mohli ten výkon rozhodnutí udělat. A ta a ten třetí důvod to se přiznám, jsem teď zapoměla. Když si vzpomenu ještě během tak tak, tak ho řeknu.

MV: Já ještě mě vlastně napadá otázka.

MP: Můžu vám do toho skočit? Ještě omlouvám se metodická činnost, metodická činnost, protože od stavebníků jsem slyšávala, že obdobné záměry v každém kraji se projednávají jinak, že každý stavební úřad chce jiné doklady. No a tak já jsem odpovídala, ono je to taky o území, v jakém území se třeba ten stavební záměr nachází, ale je to i tou metodikou, protože ministerstvo metodikou došáhne na krajské úřady a metodikou nedošáhne už na ty problémy staniční stavební úřady. Takže kdyby to byly státní úředníci, tak si ten nejvyšší stavební úřad jako stát metodicky řídí vlastně všechny úředníky.

MV: Mě vlastně napadá taková otázka. Trošku jako ještě z druhé strany té věci. Když jsme se bavily o těch veřejných zájmech, tak, jak je, když se odmyslíme od té věcné novely, jakkoliv k ní určitě ještě dojdeme, tak vlastně tak, jak je 283/2021 Sb. teďka nějakým způsobem ve sbírce zákonů tak, přemýšleli jste nad tím, jak vlastně ten stavebník vstupuje teda do toho nějakého stavebního řízení. A vstupuje do něj tak, aby tím svým jednáním konáním prostě nekrátil ty veřejné zájmy třeba na ochranu památek, třeba na ochranu přírody a krajiny. Cílím v podstatě na totéž ale trošku z jiného pohledu. Jestli vlastně ten systém jako neumožňuje, aby právě některý ten zájem, klasicky třeba na tu výstavbu, byl právě jako nadřazen těm jiným jiným zájmům.

MV: Já si myslím, že ten stavebník to nemůže, že jo. Že ten stavebník to nemůže ani dnes a že by to, že to stavebník nebude moci ani ponovu. Tak si to vezměme od začátku, že jo. Pro 80 % stavebních záměrů je požadavek, aby dokumentace byla zpracovaná autorizovanou osobou. Tak autorizovaná osoba, to je ten projektant, má své povinnosti a mezi jeho povinnosti patří i to, aby dokumentace byla v souladu se všemi složkami veřejných zájmů. Když se podíváte do dnešního stavebního zákona, tak tam má projektant povinnost vlastně jakoby komunikovat a konzultovat s dotčenými orgány. Takže projektant má povinnost, aby ta dokumentace byla v souladu s veřejnými zájmy. To jestli je nebo není, to posoudí ten dotčený orgán a dnes vydá to závazné stanovisko. Ponovu by vydal to vyjádření. No a stavebník nemůže říct, já nesouhlasím. Může říct, já

nesouhlasím s tím závazným stanoviskem, ale pak ho musí nechat přezkoumat, že jo. Ale nemůže říct stavebnímu úřadu hele já s ním závazným stanoviskem nesouhlasím, já chci, aby to bylo jinak. To prostě nejde. Ten stavebník bude mít právo uskutečnit, zrealizovat, stavbu, a pokud tohoto práva využije, tak bude mít povinnost, aby tu stavbu uskutečnil podle ověřené dokumentace ke stavebnímu povolení, a ta dokumentace musí být v souladu s těmi všemi složkami veřejných zájmů.

MV: K tomu mě napadá vlastně další otázka, trošku ještě jako vzdálená tomu našemu tady právu, protože předpokládám, že dotazy na soulad prostě stavebního zákona se 114/1992 Sb. se zákonem 17/1992 Sb. o životním prostředí se zákonem 20/1987 Sb. o památkové péči, to prostě předpokládám, jako že je samozřejmost, protože bez toho by prostě za prvé nemohl ten zákon vzniknout a předpokládám, že dotčená ministerstva si jaksí hájí ten jako pohled tohoto zákona právě na ten stavební.

MP: Od toho máme ta meziresortní připomínková řízení, že jo.

MV: Ale zajímá mě vlastně mezinárodní legislativa, protože nedělám si iluze o tom, že dá se ten zákon napsat tak, aby těm mezinárodním úmluvám dostal a ale dá se napsat třeba tak, aby jim jako vyhověl nebo šel jim vstříc, šel jim nějakým způsobem ještě jako třeba naproti. Byl psanej s nějakou myšlenkou, třeba i jako budoucího dění v Evropské Unii a tak dále. Takže Vaše úvaha nad tou mezinárodní legislativou. Ať už je o to právě Evropská Unie, nebo jsou to ty různé úmluvy, jako je UNESCO, jako je úmluva o krajině a tak dále.

MP: No co se týče té evropské legislativě nebo těch mezinárodních úmluv, tak podle mého názoru prioritně si je hlídají ty resorty v rámci meziresortního připomínkového řízení. A kdybyste se podívala do toho návrhu zákona, který opustil brány Ministerstva pro místní rozvoj a šel na úřad vlády, tak ta ustanovení, která mají vazbu na ty úmluvy nebo prostě na tu evropskou legislativu, tam tak ten text je podtržený a pod tím je napsáno celex a je tam čísla. A k tomu existuje takzvaná celexová tabulka, kde je číslo toho celexu, předpis a jsou tam porovnány ty věci, jestli jsou v souladu nebo nejsou v souladu. Takže tak to jde ten materiál na úřad vlády a na úřadu vlády je odbor kompatibility a ten právě ten návrh zákona sleduje a kontroluje, zda je v souladu s tou evropskou legislativou.

MV: No a vlastně ještě mě k tomu napadá asi nejmarkantnější takovou jako spojitost vidím právě UNESCO a v České komisi pro UNESCO. Beru to teď jako příklad za ty další i mezinárodní úmluvy, kdy právě třeba zrovna to UNESCO chápu, že to není vyloženě předpis. Není to prostě evropská legislativa, ale je to prostě něco, co by se tam mělo nějakým způsobem odrazit už jenom proto, že jsou nějaké památky, které podléhají UNESCO a tak dále. Ale vlastně Česká komise pro UNESCO, jako je samostatný orgán. Zahrnuli jste ho třeba jako extra do toho jednání?

MV: Nezahrnuli jsme je, nezahrnuli jsme je do toho do toho jednání, ale myslím si, že to opravdu bedlivě a pečlivě střežilo Ministerstvo kultury. Pan náměstek Ouroda si myslím, že je i v nějakým tom orgánu. Takže myslím si, že Ministerstvo kultury si to hodně bedlivě střežilo. Víím, že prošly mi rukou nějaké dva nebo tři dopisy, nějaká korespondence byla a já jsem tomu spíš rozuměla jako nedorozumění, protože u těch UNESCO památek tam nikde k žádné integraci tam nikde žádná integrace nebyla. To znamená orgánem státní památkové péče je ten, který je dnes a vydá, bude stejně vydávat závazné stanovisko. Takže to беру, jako, to si myslím, že byla taková, až přespříliš nafouknutá bublina.

MV: To mě jenom právě napadá, jak jste byla s tím jednáním nebo vůbec s tím, jakoby hodnocením zahrnutí té mezinárodní legislativy spokojená? Došlo tam třeba právě

při nějakém tom souladu, ať už s evropským právem, nebo s těmi úmluvami, třeba k nějakému rozporu k něčemu, co jste si neuvědomili a zpětně vás na to právě třeba ten odbor kompatibility upozornil?

MP: Tak abych pravdu řekla, tak si teď úplně na nic konkrétního, na nic konkrétního nevzpomínám. Je možné, že jsme něco upravovali na základě tedy projednání v té pracovní v tom na základě tedy stanoviska toho odboru kompatibility. Ale nemyslím si, že by to bylo něco rozhodujícího a závažného, protože jinak bych si to pamatovala.

MV: No a samozřejmě dalším jako zásadním kamenem v tom vyjednávání jsou podle mě obce. Už jste to zmínila. Jaká vlastně byla komunikace s nimi asi nejenom v komunikace, ale vůbec jako požadavky, protože беру to tak, že to musel být asi určitý střet té praxe s tou jako teorií. Jakkoliv samozřejmě chápu, že ten zákon nemůže být... Musí vycházet z těch praktických zkušeností, ale právě proto, že jste se s tím asi osobně setkala, tak prostě obce mají nějaké představy, nějakou praxi a předpokládám, že se chopili té příležitosti, pakliže jim byla dána, aby prostě zasáhly do toho zákona svými nějakými příspěvky a tipy na změny. Takže jak vlastně to s nimi probíhalo?

MP: My jsme nekomunikovali, nejednali jsme s jednotlivými obcemi, pro nás byl partnerem Svaz města, obcí a Sdružení místních samospráv. Já si myslím, že oběma sdružením nebo jak sdružení tak svazu, co se týče věcných připomínek k novému zákonu, že tam jsme ke shodě došli a kde nám zůstal problém, tak bylo, jestli se bude rozhodovat v přenesené působnosti, a nebo jestli to bude státní správa, že jo. Ono je to takový... Ono ze zákona je to státní správa a je pravda, že tedy stát v nějakou chvíli tuto působnost přenesl na ty obce, ne na všechny, protože máme nějakých 6200 obcí a stavebních úřadů, máme 700 něco, že jo, takže ne na všechny, ale jednou to přinesla a teď najednou, když si to ten stát chtěl vzít zpátky, tak z toho byl třesk a bum. No, takže my potom nakonec návrh tak jak šel z Ministerstva pro místní rozvoj, kdy v dubnu 2021 bylo jednání na úrovni pana premiéra, a tam bylo dohodnuto, že od nejvyššího přes krajské úřady, že to bude státní správa a že o stavebních záměrech místního významu budou rozhodovat obce, ale ne všechny, jenom některé v přenesené působnosti. Tak to byl takový kočkopes, nicméně my jsme tuto dohodu ctili. Takže na Úřad vlády šla ta stavební správa v tomto složení. No a pak pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně, že jo tam buď všechno přenesená pan poslanec Kupka a spol. a nebo všechno státní správa pan Kolovratník a spol.

MV: S oběma jsem mluvila tak jsme se na tomto tématu velmi zdrželi. Mě asi k tomu napadá, protože trošku na mě to dělá taky dojem nějakého kočkopsa. A to jsou vlastně stavební předpisy velkých měst a vůbec ta problematika územního plánování, ke které bych se ještě chtěla dostat, nechci si úplně vystřílet všechnen prach, ale vlastně tam jako taky se ta přenesená a samostatná působnost hodně jako omílala a myslím si, že u těch státních předpisů to je pro mě takové trošku ne úplně jasné, co co vlastně tím básník chtěl říci, protože to zůstalo jenom u Prahy, Brna, Ostravy.

MP: No ono to vzniklo tak, co se týče těch stavebních předpisů, že jo. Tak to jsou nějaký... Tak už dneska Praha má právě v dnešním stavebním zákoně zmocnění, že si může vydat nařízení, kterým určí obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby. No a tak, když se dělal nový stavební zákon, tak se toho chytlo Brno a Ostrava. Takže v novém stavebním zákoně mají kromě Prahy ještě zmocnění i Brno a Ostrava. S tím, že já se zcela přiznám, že jsem toho nebyla příznivcem, já jsem ani nebyla příznivcem, aby to zmocnění zůstalo Hlavnímu městu Praze. Já jsem byla... Všechny prováděcí vyhlášky budou zrušeny a budou nové, takže já jsem zastávala ten názor, že teda že může být jedna celostátní vyhláška, která může být členěna pro potřeby velkých měst a pro potřeby menších měst, protože já ty rozdíly chápu, ale myslím si, že

když tady tak to budou tři města mít předpisy, že to začne u projektantů a budou v tom zmatky, budou v tom zmatky a bude to nepřehledné. Tak uvidíme, jak se to všechno ještě vyvine dále. No a co se týče, tak k tomu územnímu plánování?

MV: No to jsem se právě chtěla zeptat. Asi bych to možná ještě otevřela. Takže vlastně chápu to tak, že v té sekci územního plánování se vlastně toho mnoho nezměnilo. Ale zase možná bych se zeptala proč nebo vlastně? Asi bych se zeptala, proč? Co vás vedlo k tomu, že vlastně ty změny tam chápu, že nejsou zdaleka tak markantní jako v té části stavebního řádu.

MP: Já neříkám, že se v části územního plánování toho moc nezměnilo, ale je pravda, že z té části územního plánování vypadla ta část územního rozhodování, která tam v novém stavebním zákoně v novém zákoně není. Já jsem na začátku, když jsme začínali, tak jsem říkala, že si myslím, že to je část územního plánování, nejsou žádné zásadní koncepční věci jo. Co tam je, že jo. Je tam je tam to, že teda v bude další druh územně plánovací dokumentace, takzvaný územní rozvojový plán, ale a propo ten už je v dnešním stavebním zákoně, kde se chtělo, aby se na něm už začalo pracovat tedy dříve. Takže územní rozvojový plán. No a pak je tam ta standardizace, že jo. Že tedy vybrané části územní plánovací dokumentace budou muset být zpracovány v jednotném standardu. Což velmi vítám a velmi to podporuji, protože si myslím, že to bude přehledné pro řadového občana. Bude to přehledné pro projektanta. Bude to přehledné pro každého, kdo teda se do toho územního plánu podívá a třetí věc, že všechny územně plánovací dokumentace i územní plánovací podklady budou přístupné, budou veřejně přístupné na veřejném místě, že jo. A to bude buď Ministerstvo pro místní rozvoj, nebo Ústav územního rozvoje, že dnem budu muset prohlížet weby všech měst a obcí v České republice a že teda si uložím odkaz na web Ústavu územního rozvoje. No a samozřejmě teda podle mého názoru, v té části územního plánování jsou další pozitivní věci, které by měly vést k urychlení toho pořízení a vydávání územně plánovací dokumentace. Je pravda, že v tom meziresortním připomínkovém řízení se objevil požadavek zase požadavek velkých měst – Praha, Brno, Ostrava. Požadavek velkých měst, aby i pořízování spadlo do samostatné působnosti. A že jsme říkali dobře, můžeme o tom začít diskutovat, ale je to natolik koncepční změna a zásadní změna, že ji nelze připravit během dvou měsíců jako pozměňovací návrh v Poslanecké sněmovně. Proto tenkrát ještě paní ministryně Dostálová zřídila pracovní skupinu, kterou uznávám, že jsme nazvali dost nešikovně, nazvali jsme jí územní plánování 2030 a to ta číslice 2030, to mají rudo před očima, že teda přece do roku 2030 nebudeme vymýšlet pořízování v samostatné působnosti a myslím si, že tak jak jsem, tak jak jsem teď slyšela i nového pana ministra Bartoše, tak říká, ano, já s tím počítám, ale ne teď do té věcné novely, ale pojďme se o tom o tom bavit, že jo. Protože co je tam důležité, že jo, tam je důležité to, pokud pořízování samostatné působnosti, aby stát si zajistil ochranu těch strategických celou celorepublikových staveb novostaveb evropského významu, aby se zajistila ta ochrana těch veřejných zájmů, že jo. Co když tedy budou stanoviska dvou, tří dotčených orgánů proti sobě, nebo co když bude proti sobě stanoviska obce a dotčeného orgánu, tak kdo bude řešit rozpory těch stanovisek, kdy ta stanoviska jsou závazná, a třetí věc máme 6200 obcí, tak ne všechny obce asi budou mít peníze na to, aby si ze svého rozpočtu zaplatily pořízení územního plánu. Jak jsme říkali, ano, pojďme do toho, pojďme o tom diskutovat, ale musí se vyřešit tyto tři věci.

MV: Pan Boháč na to žehral, že se to nepodařilo, tak to byla taky velmi zajímavá diskuze. Jinak mě trošičku mrzí, že z té veřejné diskuze za mě teda vypadla ta standardizace územních plánů, protože nebo těch částí územně plánovacích dokumentací, protože mi to přijde jako věc skvělá a prospěšná.

MP: Ale já si myslím, že odbor pana ředitele Vodného, zeptejte se doma, že na tom dělají.

MV: Jo, ale že je škoda, že z té veřejné diskuse vypadl. Jako na pozitiva, který já třeba v tom zákoně vidím, tak tohle si myslím, že je jako jednoznačný pozitivum. A jako je to super, a pak mi právě pan Boháč řekne, k čemu mi to jako bude? Já říkám, no tak, třeba když se přestěhujete z Ostravy do Plzně, že tam mají ten plán stejnej a můžete se stejně orientovat? No jo, ale to mě nezajímá. Tak tak to mě tak jako zamrzelo, protože mi to přijde jako dobrá věc. Ale asi ještě než se dostaneme k těm, nebo mám tady vlastně ještě dvě takové otázky. Nebo takhle ještě to vezmu jinak. Když jsme se bavily o té centralizaci jaksi té státní správy, tak z toho, jak se tady o tom bavíme, tak vlastně mi připadá, že ani jako jiná myšlenka, než tahle vlastně nebyla, co se týká toho zákona, protože pak bysme se asi musely bavit o něco jako kvazi novelizaci toho stávajícího, protože v podstatě asi nějaký jako jiný systém tam není. Ale napadá mě, že vlastně za relativně krátkou dobu vlastně dvacet let jako ta republika se územně jako rozčlenila, jako už jako docela hodněkrát. Jednou to byly okresy, jednou to byly kraje, pak zase okresy zanikly. Teďka vlastně máme jedničkové i dvojkové trojkové obce, tak vlastně při té konstrukci toho toho systému jste nějak pracovali s rozčleněním těch obcí, protože vlastně, že jo vy už jste nastínila, že ta detašovaná pracoviště by měla být podle nějakých kritérií, který ale nevím, jak moc, jestli korespondují třeba s myšlenkami trojkových obcí nebo okresů. Kraje jsou asi jasný, ty myslím, že zůstanou a jako nebude se s nimi nic dělat, ale...

MP: Tak my to už v tom zákoně, který je tady ve sbírce v té 283/2021 Sb., tak jak jsem říkala. V každém kraji krajský stavební úřad. Rozhodovat v prvním stupni budou územní pracoviště toho krajského stavebního úřadu. Územní pracoviště by měly být stanoveny podle kritérií, které jsou v zákoně, a ta kritéria jsou minimálně 10 000 obyvatel. Teď to řeknu jako velmi jednoduše, aby úředníci měli dost práce, aby tam byli minimálně 4 úředníci, aby tam byla zastupitelnost, protože dnes zhruba 10 % máme jednohlavých stavebních úřadů. To znamená ten úředník je absolutně nezastupitelný. A čtvrté kritérium byla dostupnost pro občana půl hodiny, kterou jsme přepočítali na 35 km. Když jsme si tato kritéria, dali do mapy české republiky, tak nám z toho vyšlo, že by to byly všechny trojkové obce kromě jedné a to byly Vizovice. Takže kromě Vizovic všechny trojkové obce, no a potom dvojkové obce, že jo. Dneska máme těch stavebních úřadů 702 nebo 695 to je jedno. Trojkových obcí je tuším 202. A nám to vyšlo, podle těch kritérií, že by to bylo zhruba 340 stavebních úřadů, takže 202 plus tedy dvojkové obce.

MV: Takže vlastně počítáte s tím, že člověk, prostě stavebník, je pořád relativně snadně se bude prostě orientovat, jako kam má jít.

MP: Bylo nám vyčítáno a říkáno, jako proč chcete dostupnost pro toho občana 35 km, když tedy bude komunikovat se stavebním úřadem přes portál stavebníka, když to bude všechno digitalizováno, když se tedy na svém počítači podívá na tom, jak je daleko. Nicméně jsme říkali dobře, ale ne všichni stavebníci třeba mají ten počítač, budou komunikovat elektronicky. Ten nový stavební zákon musí umožnit i komunikaci verbální a písemnou, nejenom elektronickou, takže proto jsme tam to kritérium nechali.

MV: Přesně k tomu potom mám dvě vlastně otázky týkající se těch samotných stavebníků. A teďka, asi se nemusíme omezovat na to, že to je stavebník, jako jste vy nebo já. Chceme si postavit rodinný domek, a nebo je to v Sekyra group, která staví prostě na Smíchově. Je to prostě nějakým způsobem stavebník, který vstupuje do toho procesu, a moje otázky jsou dvě. Asi začnu to snazší nebo takovou jako jednodušší, když přijdu s nějakým stavebním záměrem, vstoupím do toho procesu, tak vlastně jaký ten proces by

měl být pro mě podle toho nového zákona 283/2021 Sb. asi co do rychlosti, srozumitelnosti oproti té 183/2006 Sb.

MP: No tak bude jenom jedno řízení. Už nebudou územní řízení, ale bude stavební řízení. Bude pouze jedno řízení. Takže stavebník, pokud bude chtít, tak se stavebním úřadem bude komunikovat prostřednictvím portálu stavebníka, to znamená elektronicky. Bude na něm... Takto téměř u všech staveb, tam, kde dokumentace musí zpracovat projektant, jako autorizovaná osoba, tak bude stavebnímu úřadu i dotčeným orgánům předávána v elektronické podobě a bude na stavebníkovi, jestli si s dotčenými orgány přes portál stavebníka dohodne ta vyjádření předem nebo ne. Pokud se je, dohodne předem ok, vloží dokumentaci do evidence projektových dokumentací. V tu chvíli všechny dotčené orgány dostanou echo. Všichni budou nahlížet do jedné dokumentace a budou posuzovat jednu dokumentaci přes ten portál stavebníka. Potom bude žádat i o to povolení toho stavebního záměru. No a pokud si neobstaral ta vyjádření nebo závazná stanoviska předem, tak je za toho stavebníka obstará stavební úřad, tam ale ten stavebník musí počítat s tím, že po dobu než ty dotčené orgány vydají to vyjádření nebo závazné stanovisko, že tedy neběží lhůta proto rozhodování, protože to by nebylo ani logické. Jo a počítáme s fikcí těch vyjádření nebo závazných stanovisek tak jak jde de facto ta fikce platí pro závazná stanoviska pro potřeby rozhodování podle stavebního zákona už dnes.

MV: Ve chvíli kdy já bych chtěla vstoupit do nějakého jiného procesu. Teďka mám klasicky na mysli třeba EIA. Jedná se o občanská sdružení, nebo dneska zapsané spolky, ale i jako účastník řízení já nevím sousední stavby a tak dále, když vlastně jako není ten stavební záměr přímo můj, ale já do něj nějakým způsobem jako stavebník chci zasáhnout jako ne jako stavebník, jako občan. Tak jaký v tu chvíli bude ten proces pro mě.

MP: Tak pokud stavební úřad bude rozhodovat o stavebních záměrech v území, pro které není vydán územní plán, tak tam veřejnost to znamená občan a kdokoliv, má právo seznámit se, mít informace, seznámit se s dokumentací, seznámit se s podklady a můžou uplatňovat připomínky. Není účastníkem řízení, může uplatňovat připomínky. Stavební úřad si o těch připomíncech učiní právní názor a rozhodne. Já neříkám, povolí, říkám rozhodne. To je pokud bude rozhodovat v území, pro které není vydán územní plán. Pokud bude rozhodovat v území o stavebním záměru v území, pro který je vydán územní plán, no tak tam ty občané už měli možnost se seznámit, vyjádřit, připomínkovat k návrhu územního plánu. To znamená, tam oni se vyjadřovali a seznamovali se na začátku, když ta obec se rozhodovala, jakým způsobem se budeme rozvíjet. No a stavební úřad může povolit pouze ten stavební záměr, který je v souladu s územním plánem. No a tam účastníci řízení, kromě stavebníka, vlastníků pozemků a staveb jsou i vlastníci sousedních pozemků a staveb na nich, pokud povolením, může být přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni. No a pak máme ty záměry, které vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí. No tak tam stavební úřad postupuje podle stavebního zákona, pokud zákon je a nestanoví jinak a tam tu veřejnost máme a tam ty spolky máme také. Ale podle 114/1992 Sb. tam dneska spolky nejsou.

MV: Ano, což je trošku paradoxní.

MP: To je pozměňovací návrh pana poslance Foldyny přijatý v Poslanecké sněmovně.

MV: Už se blížíme k závěru a než se dostaneme k té novele. Já a teďka zase budu ráda za váš názor, ale já z toho celého procesu tak jak ho sleduju, ale i tak jak nějakým způsobem jsem předtím sledovala vůbec jako stavební procesy, tak mně přijde, že je strašně nevyužitý potenciál územního plánování a vůbec jako úvaze o územním plánu a o jeho důležitosti a o tom, aby i ti občané, kteří v tom území se pohybují, prostě

pochopili význam toho plánu a připomínkování a opatření obecné povahy a tak dále. Takže mě zajímá, jestli, a to je asi věc, která se nedá vtělit do toho zákona, přesto mě zajímá, jestli jste nad tím nějakým způsobem uvažovali i třeba z hlediska metodiky. Jakým způsobem třeba pracovat na, teď to řeknu asi vulgárně, ale jako popularizaci územního plánování je samozřejmé, že krajské úřady trojkové obce, že jako nějakým způsobem ta zasvěcená veřejnost a úředníci pochopitelně vědí, co ten územní plán je, jak se s ním pracuje, jaká je jeho důležitost, že se vydává opatření obecné povahy, ale aby i občané chápali, že pokud chtějí něco změnit ve svém okolí, že to je právě primárně územní plán, na který by se měli obrátit, s ním pracovat a jako nějakým způsobem ho pojmout do svého uvažování.

MP: Řekla jste to úplně přesně a tak, jak jste to řekla, tak si to myslím i já. Vždyť, pane bože, ten územní plán obce, to je ten strategický, ten nejdůležitější dokument, ale jde o to, aby byl kvalitní, aby byl čitelný a aby byl jasný. Ale je to ten nejdůležitější strategický dokument. Pan náměstek Hlaváček říká, to je přece ta dohoda o tom území a já potvrzuji, ano, to je ta nejzákladnější dohoda o tom území, protože když se pak dneska podíváte do toho stavebního zákona, a je to dneska a ponovu také, tak stavební úřad může povolit pouze ten stavební záměr, který je v souladu s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování. Ale je to o tom, jak je čitelný a jak je přímý a jak je jak je kvalitní.

MV: Myslíte si, že je nějaká šance na změnu nebo aspoň jako na... To je na spoustu určitě let, ale spíš jako, to je asi už z hlediska nějakých jako úvah a osobních názorů, ale prostě, protože jsem vlastně původně ještě ta moje diplomka měla být zaměřená na něco ještě jako víc v terénu s územním plánování a bavili jsme se i já nevím se zástupci zdravých měst a jako který furt hrozně participují, nebo na všem, ale ve chvíli, kdy mají ty lidi ponouknout, aby participovali na úvaze o stavebním plánování a posléze jako reálně připomínkováním územního plánování, tak prostě to se nedaří, protože prostě je to... A teďka se můžeme, že to je složitě, moc takové moc makové.

MP: No ale ono je to také o tom, že některé územní plány jsou hodně staré a dneska je jiná doba, že jo. Když to řeknu tak to trošku vulgárně, že jo. Vždyť územní plány, vždyť i dneska platí územní plány, které byly zpracovány ještě před tím rokem 2007, před 1. lednem 2007. To znamená zpracovány podle staré zlaté padesátky. Tak ty i dneska platí, že jo. Už dávno platit neměly, ale každou téměř každou novelou stavebního zákona se jejich platnost prodlužovala. Teď podle nového stavebního zákona zase pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně jejich platnost byla prodloužena, až tuším, do konce roku 2028. Takže já si myslím, že to je i o stáří těch územních plánů.

MV: No a já mám na vás poslední dvě otázky. Jedna směřuje k tomu, o čem jsme se tak jako obloukem bavily na začátku a to je vlastně. Tak jak ta 283/2021 Sb. teďka v tuto chvíli leží a běží tak, jestli byste jenom vypíchna úplně jako prostě heslovitě, co považujete za opravdu povedené. Co třeba si myslíte, že by stálo za to rozpracovat. A na tom mně právě navazuje další otázka, co vidíte jako výzvu pro tu pro tu věcnou novelu?

MV: Prosím můžete mi to zopakovat ještě jednou?

MV: Tak nejprv jak je ta 283/2021 Sb., jak leží a leží a běží. Co považujete opravdu za takový jako opravdu povedený věci a třeba témata, ke kterým byste se chtěli ještě vrátit, nebo nějakým způsobem prostě se na ně podívat.

MP: Tak co považuji za povedené. Tak když to když to vezmu od začátku. On ten zákon oproti dnešnímu zákonu nabobtnal, ale myslím si, že to je i k dobru, protože je tam mnoho nových pojmů definovaných, takže to si myslím to považuju za plus, že jestliže

v zákoně máme definovaný pojem rodinný dům, bytový dům a tak a tak dále. Považuji za pozitivní tu část toho stavebního práva hmotného, že konečně máme v zákoně, teď to máme jenom v prováděcích vyhláškách, kde musíme listovat ve třech, pěti prováděcích, vyhláškách i ve vyhláškách různých resortů, takže jich je možná desítky. Takže to stavební právo hmotné. Co se týče toho rozhodování, tak určitě plus, teda za mě plus, státní stavební správa. Za mě plus jedno řízení. Za mě plus apelační princip v odvolacím řízení, kdy apelační princip znamená to, že odvolací orgán v rámci odvolání to rozhodnutí může pouze de facto odvolání zamítnut a rozhodnutí potvrdit, anebo rozhodnutí změnit. Nemůže to rozhodnutí zrušit a vrátit k novému projednání. Takže to za mě velké plus. No a to si myslím, že stačí ne? Ale to jako teď jsem to jenom sypala z hlavy tak, jak jsem o tom přemýšlela.

MV: A co třeba vidíte jako výzvu pro tu věcnou novelu? Podle vás, Co by se v ní mělo objevit ve smyslu právě dopracování nebo rozpracování toho, co třeba teďka v té 283/2021 Sb. není? Nebo jestli naopak vidíte, že se vylouplo ještě nějaké téma jiné, na které jste nenarazili nebo kterému jste si nevěnovali?

MP: Tak já, do té doby, než jsem odcházela z Ministerstva pro místní rozvoj, že jo. A to jsem odcházela k 31. 10. 2021, tak já jak jsem se s tím zákonem seznámila, tak jak jsem si ho pročetla, tak jsem tam jako nějaké podstatné chyby a hrubky neviděla. Nenašla jsem. No můj názor je ten, a je to politické rozhodnutí, a já to politické rozhodnutí zcela akceptuji. Podle mého názoru věcná novela se dělá pouze z důvodu toho, aby to nebyla státní stavební správa, ale aby na úrovni obcí a na úrovni krajů, aby se rozhodovalo v té přenesené působnosti tak, jak jsem měla možnost se podívat do návrhu zákona, který šel do meziresortu, tak je to o tomto, je to o té stavební správě. Co se týče územního plánování, tak jsem si všimla, že se tam v létě, že se tam vrací politika územního rozvoje, která ve 283/2121 Sb. byla vypuštěna, protože je ta nová územně plánovací dokumentace, ten územní rozvojový plán. Dál v té části územního plánování nebo jak v té části územního plánování tak i v té části stavebního řádu jsem měla takový pocit, že ty pozměňovací návrhy, které byly přijaty v Poslanecké sněmovně, tak ta věcná novela zase vypouští. Ale můj názor je ten, že se ta věcná novela dělá kvůli té stavební správě, aby rozhodování, zůstalo v přenesené působnosti. A můj názor je ten, že pokud věcná novela, tak ať se rozjede rozhodování a procesy a postupy podle 283/2021 Sb., protože až v rámci toho života se ukáže, co se povedlo méně, co se co se povedlo více, že jo.

MV: Dobře napadá vás ještě něco, co nezaznělo, co by mělo zaznít?

MP: nenapadá mě.

MV: Tak děkuju.

Výzkumný rozhovor s Martinem Kupkou

23. 5. 2022, Ministerstvo dopravy, 14.00 – 14.45

MV: Tak naším tématem bude stavební zákon. A to nový stavební zákon a především jeho příprava. Proces - ten obrovsky dlouhý. Co se, jak se v něm událo a zejména jak se vyjednávaly veřejné zájmy. A to z hlediska mého studia sociální a kulturní ekologie veřejné zájmy na ochranu památek a ochranu přírody a krajiny. Vás jsem oslovila zejména proto, že jste nejenom aktivní občan, poslanec, starosta a tak dále, ale jste taky strůjcem jednoho z těch velkých komplexních pozměňovacích návrhů. Takže okolo toho se bude točit náš rozhovor. Jako první bych se zeptala vůbec obecně, abychom to nějak otevřeli to téma. Vůbec celý ten dlouhý proces - přípravy, tvorby toho stavebního zákona. Z vašeho pohledu jestli jsou tam nějaké určité milníky, situace, kdy jste třeba do toho víc měl touhu vstoupit, nebo jestli jste to sledoval tak jako zpovzdálí a vypíchnul byste určité momenty, které vám připadají na tom důležité.

MK: Je úplně zřejmé, že od počátku jak se to připravovalo, tak ta pozice ministerstva pro místní rozvoj a toho vládního návrhu nebyla vyvážená. A bylo patrné, že jakkoliv já jsem příznivcem toho, aby se opravdu změnila podmínky ve stavebním zákoně a jsem přesvědčený, že v současné době, a tvrdím, že to je jako ve výsledku bohužel negativní zpráva pro Českou republiku, mají navrch veřejné zájmy, které, bohužel tak jak jako v té současné úvratí kyvadla po jako totalitní éře, kdy se stát neptal nalevo a nedíval nalevo napravo, tak jsme se dostali do situace, kdy je možné velmi efektivně zablokovat jakoukoliv stavbu. A přitom zástěrkou té blokace jsou právě důležité veřejné zájmy. A jsem přesvědčený o tom, že tohle je potřeba vrátit zpátky ke zdravému rozumu a není možné, aby v tom správním řízení znovu a znovu vystupovaly ty samé vypořádané připomínky, ty samé důvody, pro to vlastně jako zničit vrátit zpět cokoli co se nachystalo. V tomhle jsme se opravdu dostali jako do opačné úvratí toho kyvadla, a ten stavební zákon by měl sloužit k tomu, abychom se vrátili do nějaké vyváženější pozice. Ale bylo zřejmé, že, a to ve výsledku věci uškodilo, že MMR dalo jako mnohem větší prostor specifickému okruhu subjektů, jejichž právo vstupovat do legislativní činnosti je naprosto legitimní ze strany hospodářské komory a ze strany třeba konkrétních investorů. Ti tam nepochybně mají hrát roli, ale proti tomu zdaleka nebyli ve stejné pozici představitelé samospráv, úřady jako takové, dokonce i samotná ministerstva, ostatní kromě MMR. A tady teď jsem to, to se odhalilo v plné nahotě, že samotná resortní, samotné resortní úřady se vlastně vůči té úpravě, kterou přinesla Babišova vláda, stavěly velmi kriticky, ale nesměly to říct.

MV: To přesně mi nahrává na další otázku, protože se, zejména aktérů z toho polického prostředí ptám, jestli je pro ten zákon nějaká nebo pro tvorbu toho zákona je nějaká další motivace, kromě té praktické nebo skutečně, že ten zákon 183/2006 Sb. byl tak neprůhledný, nefunkční, kostrbatý, že bylo skutečně potřeba ho změnit jestli tohleto byla ta jediná motivace nebo jestli tam zasahovala ještě nějaká další.

MK: No za mě ano. Já jsem opravdu vycházel... Navíc jsem nevládl, když jsme dávali dohromady pozměňovací návrh komplexní. A vůbec debatovali, zda a v jaké podobě má dojít k rekodifikaci stavebního práva. Tak pro mě ta motivace byla rozpochybovat v České republice stavební činnost, protože v současné době, jak jsem zmiňoval, narážíme opravdu na velmi nepříjemné překážky a nelegitimní překážky, kdy jako i stavby důležité, životně důležité, pro českou společnost i pro české životní prostředí, ze kterého přece nelze vyjmout zájem společnosti, myslím tím teď lidského druhu. Tak to opravdu klopýtalo a naráželo a naráží. Tak tohleto byla moje opravdu primární motivace. A odstranit chyby, které přinesla třeba změna, která byla platná od 1. ledna 2018, kdy snad v dobré víře

přibyla nová razítka, například závazné stanovisko orgánu územního plánování, které ve výsledku způsobilo rozvrat na mnoha místech a výrazné zdržení a prodloužení té doby získávání stavebního povolení. A tady ani nešlo o vyvažování veřejných zájmů, tady šlo prostě o úplnou zbytečnost a hloupost, která se do toho zákona dostala. Tím se žádnému veřejnému zájmu neudělalo zadobře, ale na druhou stranu se asi ani žádný nepoškodil. Teda pokud nebereme v potaz veřejný zájem rozvoje stavebních aktivit a rozvoje ekonomiky. To je veřejný zájem, který musí v budoucnu ten stát přeci jenom mnohem víc posílit.

MV: Výborně. To přesně mě vede k tomu, že se... A úplně se vás na nejpovolanejších místě můžu zeptat. Co vlastně vidíte jako veřejný zájem, protože slovo veřejný zájem je velmi jako známé. Každý se jako k němu docela jako přihlašuje, obzvláště v politické pozici, ale vlastně veřejné zájmy nejsou neměnné. Je to vlastně něco, co v každém údobí, v každé situaci se nějakým způsobem mění. Takže i třeba při té úvaze o tom komplexním pozměňovacím návrhu, co vlastně tam pro vás vyskakovalo jako veřejné zájmy, které byste chtěl podchytit.

MK: Myslím, že jsou nezpochybnitelné veřejné zájmy, na kterých se ta společnost je schopná shodnout: ochrana kulturního dědictví, ochrana přírody, životního prostředí; v té přírodě samozřejmě v patřičné váze ochrana zvláště chráněných druhů živočichů, rostlin; věc, na kterou se zapomíná - ochrana krajiny; pochopitelně jasné veřejné zájmy v podobě ochrany vodních zdrojů, ochraně lidského zdraví. Myslím, že tohle jsou jako věci, které se nemění. Ale vedle toho věc, která pak bývá předmětem třeba i jako změny zastoupení jednotlivých samosprávných orgánů a to je veřejný zájem rozvoje společnosti a rozvoje toho území a ekonomického rozvoje státu, protože samozřejmě čím, a to se prokázalo, čím je ekonomika rozvinutější, tím je schopná lépe chránit další důležité veřejné zájmy, jako je třeba ochrana přírody a krajiny, a navíc je to pak schopná dělat sofistikovaněji a dlouhodobě udržitelněji. V tomhle směru to jako vystavení dvou protichůdných pólů, jakože na jedné straně je snaha o rozvoj ekonomiky a společnosti a na druhé ochrana přírody a krajiny, to je bohapustý nesmysl. A myslím, že v tomto směru je potřeba taky říct jako jasné a rezolutní ne tomuhle často ideologickému pohledu na věc. Tak takže jako to před čím stojíme je přesně rozumné a moudré vyvážení veřejných zájmů, kdy ten veřejný zájem rozvoje ekonomik, rozvoje společnosti se může v čase proměňovat víc, ale neměl by být spor o to, že skutečný rozvoj ekonomiky znamená posílení té společnosti, posílení toho státu, který si pak s dalšími veřejnými zájmy může lépe poradit.

MV: Přesně krásně vedete tu linku, že mi nahráváte úplně do dalších otázek. Když bychom se právě zastavili u úplných počátků a vlastně formulování nějaké koncepce, jak ten nový zákon má vypadat, který potom vlastně ta koncepce už dostala už nějaký konkrétní tvar potom ve věcném záměru. Tak jak jste vlastně sledoval tuhle debatu, protože, trůfám si říct, že jsme nastínili jen některá témata, o kterých by se vlastně v případě věcného záměru mělo uvažovat, je jich daleko více. A samozřejmě ty peripetie vůbec vzniku toho věcného záměru jsou zvláštní, abych tak řekla, takže jak jste to vy sledoval, ze svého pohledu.

MK: Tak především, já bych to vlastně do jisté míry zjednodušil. Mně šlo vlastně o to nerozvtat to, co funguje. A je prostě fakt, že přestože tehdejší vláda tvrdila opak, tak velká část úřadů na území České republiky, dokonce většina, funguje relativně dobře i v té úrovni stavebních řízení. A ten problém nefunkčního povolování se pak vymezuje na specifické území Hlavního města Prahy a dalších velkých center, kde je samozřejmě enormní ekonomický zájem budovat velké stavby, budovat velké celky, kde je pak to posouzení a vyvážení zájmů, a teď úmyslně říkám nejenom těch veřejných, ale i těch

dalších, mnohem složitější. Tak tam nám to nejde. Ale jinak podíváte-li po skutečném průměru délky povolování staveb, tak ten samotný proces na většině míst nepředstavuje problém. Co jsme si bohužel předchozím vývojem natropili, že je vlastně velmi složité sehnat všechna ta razítka před tím než začne to samotné řízení. A když jsme koncipovali podobu té nové úpravy, nebo té komplexní úpravy, tak jsme dívali opravdu pragmaticky na to, co představuje největší problém. Na bílém dni je digitalizace toho řízení, která, byť je to záležitost technokratická, tak ale zasahuje do oblastí, které tak technokratické nejsou. Například v tom, že zavádí mnohem větší veřejnou kontrolu i kontrolu jednotlivých úředníků navzájem a sjednocuje metodiku podávání žádostí a celou řadu těch procesů. A když tehdejší paní ministryně vystupovala a říkala: to nic nezmůže! Digitalizace jako nástroj, ale to vlastně jako nás zásadně neposune! Tak to zásadně odmítám. I díky jako řekl bych našemu návrhu se podařilo vlastně, a je to dobře z hlediska dalších možností čerpat na to finanční prostředky, předstihnout digitalizací stavebního řízení a nezbytné legislativy ten samotný proces rekonstrukce. Takže vlastně podmínky pro digitalizaci stavebního řízení změnou zeměměřického zákona, tak jsme měli ukotvenou v české legislativě ještě před tím, než se do sněmovny dostala ta komplexní rekonstrukce. Takže tohle je jeden důležitý aspekt. A už to samo o sobě přinese urychlení stavebních řízení, větší veřejnou kontrolu, což si myslím, že je velmi dobře, větší kontrolu úředníků mezi sebou navzájem. I řekl bych jako zdravou soutěživost či rivalitu těch jednotlivých institucí. Další významná věc je prostě jako zabránit opravdu opakovaným podáváním stejných námitek a nedodržování lhůt jako restu. Paradoxní je, že když bychom, a o tom jsem přesvědčen, že kdybychom udělali poctivou analýzu, kde se nejvíc nedodržují lhůty, tak bychom připadli, vsadím se s vámi o co chcete, že největší problém je opravdu u těch velkých měst, a pak u centrálních orgánů státní správy neboli u ministerstev. Je to jistě dáno komplikovaností těch procesů, které rozhodují, ale nejenom tím. Protože jsme narazili na spoustu případů, kdy to ministerstvo obecně ministerstva se prostě chovala jako vlastně hůř než jednotlivé úřady. No a pokud se ptáte jako co jsme sledovali, tak opravdu tohle rozlišit. My jsme taky chtěli, abychom vycházeli z mnohem silnější base evidence, což je základní předpoklad, jako tvorby dobrého zákona. Tady to scházelo. Tady se najednou rozdělily stěžejní názory na východisko. Na straně Ministerstva vnitra, které ale je zodpovědné za organizaci veřejné správy, a MMR, které v tu chvíli bylo nepochybně mnohem víc jako v jiném tlaku než bylo sledování samostatné entity resortu MMR. A právě vnitro upozorňovalo na zásadní komplikaci ve vztahu k uspořádání veřejné správy. A my i v té argumentaci jsme plédovali za to, ať se opravdu vychází z životaschopných modelů a z příkladů dobré praxe. Kromě base evidence tady jsou příklady, které jsou jak mezinárodní, tak jsou ale i u nás, kdy na konkrétních příkladech funkčních úřadů obcí s rozšířenou působností jsme ukázali na to, že organizačně je možné dosáhnout takového stavu, kdy se opravdu daří v těch stavebních řízeních postupovat v zájmu jak samotných stavebníků, tak ochrany veřejných zájmů efektivně a rychle.

MV: K tomu jsem se přesně chtěla dostat, protože přece jenom hezky jste řekl, že na těch památkách a na té ochraně přírody, krajiny je takový jako konsensus, že toto skutečně můžeme s velkou pravděpodobností považovat za jaksi všeobecně uznané veřejné zájmy. Takže v případě právě přípravy toho vašeho návrhu. Vstupoval jste nějakým způsobem do diskuse právě s odborníky z těchto resortů nebo z organizací podřízených ministerstvům, aby právě tam vznikla nějaká větší zásoba těch dat a vůbec požadavků, co vlastně ti lidi chtějí po tom zákoně, co potřebují, aby tam bylo, co potřebují naopak, aby tam nebylo, protože je to z nějakého důvodu zdržuje nebo je to neefektivní, nefunkční.

MK: No my jsme sami jako skupina poslanců, ta pracovní skupina pro digitalizaci stavebního řízení a rekonstrukci stavebního práva, vyvolali několik diskusí, jichž se

účastnily i neziskové organizace a odborníci. Je jasné, že se vždycky bude složitě hledat jako váha a kompromis. To není černá a bílá. A je zřejmé, že ať je to jak chce je to do značné míry přirozené, tak i například orgány ochrany životního prostředí, orgány vod, vidí to svoje zúžené pole. Nemají ten nadhled a ten svůj zájem, který chrání, vnímají jako ten nejdůležitější na světě. A je v tomto směru na zákonodárcích, aby to jako to lépe vyvážili, protože to je princip demokracie, zastupitelské demokracie realizované Sněmovnou. A tady bylo potřeba opravdu najít, a to opravdu platí, lepší model konfrontace a vyvážení těch veřejných zájmů v případě těch jednotlivých staveb, abychom na druhou stranu se nedostali do stavu, kdy i třeba diskutabilní veřejný zájem ochrany kopulačního komfortu Sysla obecného nevydával ten stát úplně nesmyslné finanční prostředky za řešení, které ani ten Sysel nechce a vlastně mu to nevádí ani při jeho kopulačních aktivitách, ale někdo někam napsal, ten úředník s tím zúženým hledím třeba jako ve vleku nezávislých iniciativ a nebo naopak iniciativ velmi závislých, že mu na kopulačním komfortu Sysla obecného záleží velmi a bude se podle toho řídit oběh planety kolem Slunce.

MV: Rozumím, to mě právě přivádí ještě k otázce. Jak moc jste právě, už jste to nastínil, čerpali z té zahraniční praxe a to nejenom jako té dobré praxe, ale i třeba z podoby naplňování různých úmluv, ať už je to Úmluva o krajině nebo je to Úmluva o ochraně kulturního dědictví, a řadě těchletých mezinárodních dohod, které jaksi jsou rozhodně zakotveny v té legislativě, ale je otázka jak moc formálně a jak moc reálně, skutečně se z nich čerpá nějaké vědění a nějaký dobrý nápad, který potom může v tom zákoně fungovat.

MK: Já s řadou odborníků jsem ve spojení byl. Některé jejich připomínky jsme se snažili uplatnit a z hlediska principu a přístupu jsme především říkali, a to je věc, na které já opravdu jako trvám z hlediska jako léty vyzkoušené praxe. Pokud máte dojít, i u věcí které jsou složité, zasahují do mnoha zájmů, k rozumnému výsledku, tak se většinou nevyhnete jako poctivému hledání dobrého řešení v nějakém jako vyjednávacím procesu. Ne v zákopové válce, ne v tom, že jedni něco vystřelí a druzí na to odpovídají, a pak se rozhodnou buďto to přetlačit a zválcovat, a nebo to nějak jako naplnit, ale třeba jako oklikou. Já jsem přesvědčený o tom, že dobré řešení, a tak jsme to i ukotvili, pak míří k dohadovacím řízení, kdy u toho stolu zasednou povinně, ti kteří se, nebo jejichž požadavky se ocitly ve střetu a mají hledat podmínky, za jakých ten projekt může vzniknout. To je jeden z důležitých principů fungování toho našeho, tehdy oponentního, modelu, kdy nám nešlo o to vytvořit instituci, která z titulu hierarchie státní služby- k čemu zavelí šéf, tak to se stane bez ohledu na to, jestli to je správně nebo ne z hlediska všech dalších veřejných zájmů. Že správnější model, a známý ze světa, i v takovém případě opravdu uspořádat jednání, dohadovací řízení, které známe z českého správního řádu, ve kterém budou ty jednotlivé strany, strany sporu, hledat východisko a podmínky, za kterých by se to odehrálo. A tohle byla jedna z věcí, kterou i ve Sněmovně je možné v těch argumentacích veřejných ve stenozáznamech dohledat, že tohle byl jeden z pilířů té naší úpravy. Sjednání procesní, nikoliv institucionální, protože to institucionální sjednocení, kromě nesporných výhod, má i zásadní rizika - zválcování těch zájmů, které se nebudou hodit zrovna právě v tom okamžiku do party.

MV: Přesně k tomu mě vede další úvaha. Vlastně Vy jistě budete vědět na co narážím. Chápu v tom procesu velký spor o subsidiaritu versus centralizaci. Ve smyslu co se týká hlavně té institucionální úpravy, o kterou tam šlo pravděpodobně nejvíc. Takže když byste popsal ten svůj pohled, kterým jste chtěli jít.

MK: No subsidiarita... Ona tady v tom případě by takovou roli hrát neměla, protože přece máme respektovat, a dneska už většinově respektujeme, nezávislost toho úředního

rozhodování od samosprávných názorů. Já jsem jako velký nepřítel toho tradovaného výkladu systémové podjatosti. Podle našeho, podle jako mého přesvědčení, nás mnohem víc ohrožuje skrytá podjatost, osobní, než nějaká systémová. A přitom se najednou ze systémové stal strašák, ale ve skutečnosti jako vůbec o hrozbu tohoto typu tady nejde a viděno prostě, tohle opravdu kvalitu našich řízení neohrožuje, ani omylem. Co je ale důležité, že tady najednou se právě třeba z hlediska zaklínání vyřešením systémové podjatosti vylévalo s vaničkou dítě a řeklo se, že prostě nejlépe bude, když o tom bude rozhodovat nějaký nadpozemský úředník, ale žádný úředník není nadpozemský. Žije taky pevně ukotvený v nějakých konkrétních vazbách a to řešení, se kterým přišly i jiné státy, je prostě ztransparentňování a jednoduchost těch řízení. Víme, a je to jako, tak jako je nezpochybnitelná ochrana veřejných zájmů jako je kulturní dědictví, tak stejně nezpochybnitelný je ten princip, že když jsou řízení složitá, tak se do nich dostávají často nebo tak se od nich vždycky dostávají mnohem víc i rizika nespravedlnosti, netransparentnosti, a nejrůznějšího zákulisního ovlivňování. Jednoduché procesy, rychlé procesy, těmihle riziky trpí prostě objektivně méně. A tak jsme se zaměřili opravdu na to, jak to při těch stávajících funkčních úřadech udělat podle těch případů, které jako ověřitelně fungují, úřady, které se prostě těší respektu veřejnosti, a podle těchletých dobrých případů nastavit ten celek. O to běželo. A bylo to jako určitě správně, protože tenhle model zachovával respekt vůči odbornosti těch rozhodování, protože v těch jednotlivých úřadech - vodohospodáři respektive ti kteří se zabývají vodoprávním rozhodnutím, taky zároveň sdílejí svoje témata odborná s okruhem svých jako vodoprávních kolegů, kteří rozhodují v samosprávné oblasti a nebo i v jiných věcech, než jsou třeba například dopravní stavby nebo naopak stavby bytové výstavby. A udržují svoji odbornou znalost, která je z hlediska obhajoby veřejných zájmů a respektu veřejných zájmů velmi důležitou věcí. Zatímco ten model institucionálního sjednocení hrozil opravdu i postupným rozpadem těch odborných týmů a zrelativizováním té odborné kvality v těch jednotlivých specifických oblastech, protože by prostě přestal by ten stát sledovat tolik, i v těch jednotlivých jakoby svých údech přenesené působnosti, odbornou znalost věci. Další aspekt je místní znalost, která je taky nezastupitelná pro vnímání širších souvislostí. To se snadno přehlédne, ale pokud má v té krajině vyrůst například nová infrastrukturní stavba, tak vnímání toho kontextu není možná. Ano, mapa a územní plán je možné vidět odkudkoliv, klidně jako je možná pak rozhodovat z Nového Zélandu o trasování vysokorychlostní trati mezi Prahou a Drážďany. Ve skutečnosti pro pochopení místních vazeb je právě přítomnost toho úředníka v tom území velmi důležitá. I proto aby věděl jaká je třeba historická situace, jak se vyvíjel rozvoj toho území, protože to všechno ovlivňuje samozřejmě nezbytně pohled na věc.

MV: K tomu přesně mě napadá.

MK: Takže jenom ne subsidiarita, v tom jakoby smyslu výkonu samosprávné činnosti, na vládní úrovni, krajské a místní, ale subsidiarita spíše pokud bychom to redefinovali ve vztahu ke znalosti toho území, ve vztahu k odbornému ukotvení těch jednotlivých úředníků a vlastně i ve vztahu k zapojení do života toho konkrétního místa.

MV: K tomu mě přesně napadá ještě otázka, že vlastně nejenom že se, z mého pohledu a jaksi z nějakého mediálního obrazu, strhlo to vyjednávání o tom zákonu hlavně na tu centralizaci vlastně, nebo nějakou tu centrální soustavu, a druhou věcí, která mě na tom zaujala byla, že se to hodně celé točilo vlastně o stavebním řízení. A vlastně o územním plánování, o kterém je jako velká část toho zákona, tak vlastně se příliš nemluvalo, příliš se tam toho nezměnilo. Měl jste nějaký pocit, že i do tohoto tématu chcete zasáhnout, protože je tam něco, co podle Vás nefunguje, mohlo by být efektivnější?

MK: No já jsem zažil model funkčního procesu územního plánování přesně v situaci, kdy měla obec možnost si vzít létajícího pořizovatele, který měl puvoár, musel se vypořádat s požadavky jednotlivých orgánů, dotčených orgánů státní správy. Ale na rozdíl od úřadu měl taky ve smlouvě jasně striktně dané termíny. Totiž musel to stihnout v určeném čase a ne jako v nekonečné časové ploše, což je nemoc celé řady těch úředních orgánů územního plánování. A nás jako popravdě řečeno nebolí jako tolik územní plánování z hlediska úřední kvality, ale z hlediska odborné kvality. A tady se setkává postupně zlepšující se výbava těch zpracovatelů územních plánů, protože to je jedna ze stěžejních rolí. Když blbě někdo zpracuje, a to zákon už dneska neovlivní, když někdo blbě zpracuje jako pohled na to území, tak se sice to dá vypořádat a pořizovatel si s tím potom nějak poradí, ale neřekne to nic o kvalitě toho, jak to bude vypadat. A já jsem vnímal jako pozitivní věci v tom novém návrhu z hlediska toho hmotného práva, které najednou začalo upozorňovat i na kvalitativní rysy celého toho procesu a to se týká i územního plánování. Ale nás tady opravdu v České republice nebolí tolik to, že bychom měli problém v procesu územního plánování. Někdy to trvá zbytečně dlouho, ale to právě je tam, kde těch zájmů je příliš mnoho a neumí to. Ale i příklady větších měst jako je Plzeň, ukazují, že i s tím současným zákonem je možné připravit velmi kvalitní územní plán, ale znamená to intenzivní vyjednávání v území, kvalitní odborné týmy a jako pořizovatele, který hlídá čas.

MV: To mě přece jenom, byť už jste to několikrát zmínil, stejně mi to nedá, musím se na to zeptat. Spousta lidí, se kterými mluvím, tak vlastně vnímá úplně jinak časovou dotaci, která vlastně byla věnovaná té přípravě toho zákona. Tak jaký máte na to Vy pohled. Zrovna ti, kteří se starají o ty veřejné zájmy, jako je Ministerstvo kultury, jako je AOPK, jako jsou třeba nevládky sdružené v Zeleném kruhu, tak vlastně vnímaly, že ten čas, který byl vymezen pro přípravu toho zákona byl strašně krátký, strašně rychle utekl. Naopak třeba pan poslanec Kolovratník, by to jako ještě rychleji popohnal. Právě s ohledem na to co říkáte o tom vyjednávání, a protože to vnímám, že tohleto je jeden ze zákonů, možná i jediný, kde se těch zájmů stýká opravdu jako nejvíc, tak jak ta délka toho času vyjednávání na tom všem podepsala.

MK: Ten čas by byl býval v pohodě. To se projednávalo dlouho i ve Sněmovně a zazněla spousta argumentů, ale kvalita té přípravy byla mizerná. Protože v tom procesu samotného mezirezortního řízení bohužel spousta argumentů vůbec nemohla zaznít, protože si tehdejší vládní koalice válcovala svoje ministerstva a jejich názor, odborný. To jeden důležitý aspekt. A druhý důležitý aspekt je, že MMR vlastně nevedlo ve skutečnosti kvalitní odbornou diskusi. Nebo ono to nebylo ministerstvo, ale spíš tehdejší politická reprezentace nevedla kvalitní odbornou diskusi nad tím, jak by ten zákon měl vypadat, aby všechny ty požadavky uspokojil, vyhověl jim. Chyběla based evidence, chyběly základní postuláty vydiskutované, co je potřeba změnit, a tak se tady prostě tehdejší vedení MMR zamilovalo do několika jako ideových tezí, jakože kromě toho že Kartágo ostatně musí být zničeno, tak vedle toho se zamilovali do toho, že klíčový nepřítel lidstva je systémová podjatost, kterou jsme si bohužel podle mě v České republice blbě vydefinovali, a tak se s ní se teď musíme vypořádat. Ještě větší pokrytectví spočívalo ve snaze takzvaně zamezit nebo vytvořit zastupitelnost úředníků, která byla ale potřebná přesně v okamžiku, kdy hloupým zásahem v roce 2018 vytvořila tatáž vláda závažný problém v přetížení specifických úřadů. Takže nejdřív způsobili problém, aby pak řekli, že je pak potřeba zajistit zastupitelnost úředníků, páč ti kteří tam teď jsou, to nestíhají. Když dostali jako dramatickým rozhodnutím najednou prostě významně víc povinnosti, významně víc agendy.

MV: Rozumím a ještě bych vypíchl z toho procesu jednoho aktéra, protože jste byl na postu starosty, tak si myslím, že k tomu budete mít velmi blízko. Jak vlastně tady do

toho procesu toho vyjednávání, krom všech ostatních dalších resortů a zájmových skupin, zasáhly obce. Protože obce vlastně asi nejvíc prakticky využívají tu legislativu. Prostě dnes a denně se s ní setkávají. Zazněly od nich nějaké zásadní požadavky?

MK: Zaznívaly. Opakovaně. Zaznívaly jak ze Svazu měst a obcí, z Asociace krajů, Sdružení místních samospráv. Jakýsi milník byla dohoda mezi Vládou a Svazem měst a obcí, kdy pravděpodobně v nepochopení, a já u toho jednání nebyl, tak nevím jak vzniklo, tak měl Svaz měst a obcí kývnout na takzvanou hybridní variantu toho řešení, která pak byla vládním návrhem, ale sama vláda si to pak překonala takzvaným poslaneckým komplexním pozměňovacím návrhem, který absolutně žádným jako mezirezortním řízením neprošel, byl vlastně jako revoluční, diametrálně odlišný od toho hybridního modelu. Ten hybridní model byl stejně pro kočku. To by taky nefungovalo respektive bylo by to v mnoha směrech ještě šílenější, administrativně náročnější a nepřinášelo by to nic. Na to potom Svaz měst a obcí taky přišel a musel jako s kůží na trh a říct no to taky nebylo vyvedené, ale ještě než to stačil udělat, tak je stejně vláda podvedla a šla cestou toho komplexního pozměňovacího návrhu, který se ve výsledku jako poslanecký jenom tvářil.

MV: Poslední takovou jako instancí vlastně, kterou zasahuje ten zákon, je samotný občan. Ohlídl bych teďka od developerů nebo velkých investorů, ale vlastně celé to martyrium dosažení zkrácení toho řízení, aby si skutečně, jak pořád říkala bývalá paní ministryně, aby si ten člověk mohl postavit ten rodinný domeček nebo tu garáž. Jak vlastně na něj teda dopadne ten nový zákon, pokud by zůstal v té podobě bez teďka těch připravujících se novel.

MK: No bez nich nezůstane. Ty projdou a pevně doufám, že se tak stane rychle. Na něj by to dopadlo v pozitivním směru tou digitalizací. To by byl nepochybně rozumný pohled. Já jsem zaznamenal, že někdy jako ani vládní představitelé tehdejší neměli vlastně představu na základě čeho se rozhoduje, protože i v současném stavebním právu existuje sloučené územní a stavební řízení, které vlastně nahrazuje dvě razítka razítkem jedním. Takže to se už odehrálo a je možné se v tom směru pohybovat a přináší to pozitivní změny z hlediska zejména rychlosti. Pak je možné už na základě existujícího zákona řadu staveb realizovat jenom ohlášením a ta skupina je poměrně rozlehlá. A týká se právě těch jednotlivých stavebníků, kteří stavějí svoje rodinné domky a svoje drobné záměry. Takže tady vlastně revoluce by nastat neměla. Až na to, co opravdu právě tahle skupina nejvíc pozitivně cítí a to je ten přehled o tom, v jaké fázi se nachází ten proces, jak se kdo k tomu vyjadřuje, kdy se vyjádřit musí a jak rychle mu to trvá. Tohle by měl zajistit ten portál stavebníka, který je ale vlastně už na začátku toho procesu předložený a schválený napříč politickým spektrem ve Sněmovně i v Senátu jako změna zeměměřičského zákona a ta samotná digitalizace stavebního řízení.

MV: Mám asi poslední dvě otázky respektive z většinou respondentů jsme nějakým způsobem hledali na konci toho rozhovoru klady, které na tom zákoně jsou. Mně přijde, že s Vašeho projevu tam jsou tak půl na půl klady a zápory. Jestli byste dokázal stručně vypíchnout, co považujete za opravdu dobrý počín, co se přes všechnu tu šílenou operaci povedlo do toho zákona dostat a co byste viděl jako zápor potažmo nějakou výzvu právě do těch probíhajících novel.

MK: Tak co se týče dobrých počínů. Tak to je zákaz ping-pongu tak, aby nadřízený orgán druhoinstanční mohl rozhodovat meritorně a nemohl vracet už svůj vlastně výklad zpět, svoje rozhodnutí tak, že upozorní, vlastně odvede tu práci, vysvětlí co se má stát, ale pak to nakonec ve stanovisku vrátí zpět k novému projednání. Čili to je jeden konkrétní věc. Zákaz ping-pongu. Další důležitá věc je fikce souhlasných stanovisek. Věc, která má

pozitivní efekt. Ne proto, že bychom měli přijímat rozhodnutí fikcí, ale proto aby tu byl faktický tlak na jednotlivé úřady, aby si udělaly pořádek a vydávaly svoje rozhodnutí v termínech. Další důležitá věc ve výsledku je i to sjednocení těch procesů do jednoho razítka, byť víme, že to úplně jedno razítko není a v tomto směru to prostě nebylo možné navodit, byť to ta Vláda jako prezentovala jako jedno razítko, ale neplatilo to a neplatí to a ono to bohužel u těch vyjmenovaných staveb konkrétních nemůže platit. V každém případě jako snížení té administrativní náročnosti, tam posun je. Kde naopak vidím zápory, tak je vůbec ohrožení celého toho modelu vydávání stavebních povolení v podobě vzniku nové instituce, nového úřadu, který by trpěl svými potížemi, svými nemocemi, které dávno popsal Ludwig von Mises, kdy zmiňoval, že přirozenou tendencí úřadu, a to platí, to je prostě imanentní rys každého úřadu, že vytváří agendu, kterou ospravedlňuje svojí vlastní existenci. Začne tak dělat nejpozději druhý den potom, co vznikne. A i další náročnost je potom jako opravdu administrativní na provoz toho úřadu prostě veliká. Čili toto je jasná nevýhoda. Další jasná nevýhoda je popření té odborné roviny respektive to, že by k tomu odbornému posouzení s ohledem na rozpad týmu docházelo mnohem méně a to by se podepsalo na kvalitě, stejně tak jako by se podepsala na kvalitě ten fakt, že by řada těch úředníků vůbec nepřešla. To byly ty připomínky Ministerstva vnitra, že bychom to nedokázali zajistit, protože to je závislé na lidech, kteří to dělají, kvalitní rozhodování těch takzvaně nových krajských stavebních úřadů, byť s kraji vlastně nemají nic společného. Tak to byla jedna ze zásadních stěžejních výhrad.

MV: A do těch vlastně dvou probíhajících novel respektive ta jedna je hlavně o tom posunutí toho termínu, ale měla by přijít i věcná novela, kde by se právě měly tyhle věci řešit. Máte přímo už nějaké konkrétní tipy, které byste chtěl, aby se objevily?

MK: Ta věcná je důležitější. My tam budeme uplatňovat to, s čím jsme přišli ještě tehdy jako s návrhem toho komplexního pozměňovacího návrhu:

- Větší prostor pro skutečné dohadovací řízení, kde se prostě ti aktéři musejí potkat a hledat podmínky, za jakých by ten projekt mohl vzniknout, aniž by poškodil jiné veřejné zájmy důležité. To vnímám jako podstatné.

- To, aby se zjednodušoval ten proces, bez ohledu na to, kde ten úředník bude sedět, protože ta digitalizace je schopná tohle nahradit.

- Digitalizace jako jeden z důležitých nástrojů, který ale zasahuje vlastně i do té principiální roviny úpravy toho zákona.

Tak to jsou stěžejní návrhy, které by tam měly se projevit.

MV: Výborně, tak já Vám moc děkuju za rozhovor.

MK: Nemáte zač.