

STAVEBNÍ LEGISLATIVA A DIGITALIZACE

Rekodifikace stavebního práva je předmětem řady diskusí. V parlamentu leží původní vládní návrh, připomínky k němu a několik poslaneckých pozměňovacích návrhů. Ty jsou výsledkem mnohočetného úsilí, odborné i politické diskuse, ale i nadějí, které jsou s novým návrhem zákona spojovány. Konečná podoba je nyní v ruce poslanců a úspěšné či neúspěšné úpravy zákona jsou ve finálním schvalování. Tento článek již zřejmě rozhodování parlamentu neovlivní, a proto si ani takový cíl neklade. Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství (Nadace ABF) uspořádala v průběhu podzimu 2020 a v lednu 2021 seriál deseti workshopů, který moderovala Vladimíra Sedláčková. Tato pravidelná pondělní zamyšlení postupně probírala jednotlivé problémové okruhy zákona (postavení autorizovaných osob, zjednodušení a zrychlení povolení stavebního záměru, ochranu účastníků řízení při povolování staveb, stavební právo hmotné, plánovací smlouvu, územně plánovací dokumentaci, ochranu veřejných zájmů, státní stavební správu, černé stavby, digitalizaci). Spolu se svými hosty moderátorka probrala vždy historii legislativních úprav v minulosti českého stavebního práva a očekávané změny, které by měla rekodifikace přinést. Posluchači, kteří tyto relace většinou sledovali on-line, tak měli šanci uvědomit si v souvislostech problematiku jednotlivých ustanovení, pro která rekodifikace přinese nové podmínky a požadavky do každodenní praxe. Smyslem celého seriálu bylo přinést širší pohled na proces plánování území a schvalování výstavby v něm. Skutečným významem stavebního zákona je společenská dohoda, jak postupovat při správě a rozvoji obcí a jejich výstavbě tak, aby byly zajištěny všechny veřejné zájmy, aby byl vytvořen prostor pro realizaci individuálních a soukromých záměrů, a aby se tento proces hledání společného konsenzu nestal administrativní překážkou, jak je tomu často nyní. Tyto workshopy nadace zveřejnila na svém kanále ABF Stream YouTube, kde jsou volně ke zhlédnutí.

Rekodifikaci potřebujeme, tak zní hlas veřejnosti. Digitalizace se zvláště v souvislosti s pandemií v roce 2020 stala neodiskutovatelnou přítomností i budoucností mnohých našich snažení. Na seriál workshopů proto volně navázala celostátní konference Stavební legislativa a digitalizace v ČR, která proběhla dne 3. 12. 2020, a je rovněž volně přístupná na kanále ABF Stream YouTube.

Konferenci, kterou organizovala Nadace ABF, zhlédlo do poloviny ledna kolem osmi set účastníků.

Co konference přinesla?

Stavební zákon je rozhodujícím komplexně pojatým zákonným systémem, který upravuje proces vytváření konsensu o využívání území jednotlivci i celou společností. Jeho pravidla jsou rozhodující pro rozvoj společnosti i její efektivnosti. Ve starověku a středověku tu byl často obranný systém a společná ochrana sídla. V době první a druhé průmyslové revoluce a za první republiky v dynamickém procesu urbanizace v Čechách sloužil dlouho rakouský předpis z 19. století. Zákon z padesátých let a posléze zákon č. 50/1975 Sb. založil na našem území jasný a evropsky uznávaný právní model správy území.

Zákon č. 183/2006 Sb. chtěl přinést nová pravidla demokratického státu do stavební praxe, která se mu ovšem vzpírá, vynucuje každoročně nové a nové aktualizace a změny. Proto již 3. 11. 2009 předložila SIA ČR – Rada výstavby „Návrh působnosti ústředního správního úřadu pro výstavbu, stavebnictví a architekturu“, který definoval potřebu změny. V říjnu 2016 definovala rada tři hlavní cíle pro potřebnou změnu: rekodifikaci, digitalizaci a jeden úřad. Jan Mareček v této souvislosti připomněl analytický materiál České společnosti pro stavební právo (ČSpSP) zpracovaný v letech 2014–2016, který zejména upozornil na roztržičnost stavebních úřadů a rozhodovacích míst a způsob zajišťování ochrany veřejných zájmů i jednot-

livých účastníků řízení. Zde bychom mohli citovat další podněty, které vedly ke zpracování prvního návrhu Rekodifikace veřejného stavebního práva.

V úvodním slovu konference premiér Andrej Babiš zdůraznil význam stavebního rozvoje, potřebnost výstavby dálnic, vysokorychlostních tratí, bytů, domovů seniorů a další vybavenosti tak, jak jsou shrnuty v Národním investičním plánu do roku 2050. Pro rychlou realizaci těchto záměrů a jako cestu, jak se proinvestovat ze současné krize, potom definoval potřebnost rekodifikace stavebního zákona, který dnes vyžaduje až třináctileté úsilí pro přípravu investic, násobně delší čas než například v sousedním Polsku. Jeden úřad, jedno razítko, jedno rozhodnutí se stalo heslem jeho přípravy již před třemi lety, kdy byla vládou příprava rekodifikace zahájena. Dnes je 187 miliard Kč připraveno pro ŘSD a Správu železnic pro rok 2021. Digitální Česko, národní koncepce digitalizace, ruku v ruce s rekodifikací, přináší nové prostředí a dává šanci i pro mladé připravené odborníky zapojit se účinně do tohoto procesu. V červnu roku 2021 bude otevřena digitální podatelna jako jedna z prvních vlašovek s cílem získat povolení na rodinný dům do třiceti dní. Tolik z vystoupení premiéra.

Paní náměstkyně ministryně pro místní rozvoj Marcela Pavlová vzpomněla úsilí z let 2016–2017 o velkou novelu stavebního zákona platnou od 1. ledna 2018, ve které se stala kamenem úrazu roztržičnost stavebních úřadů, rozšířená o stanovisko orgánu územního plánování a rostoucí počet dotčených orgánů, což vedlo k rozhodnutí o její komplexní rekodifikaci. Její dílčí výsledky jsou již obsaženy v zákoně č. 403/2020 Sb., platném od 1. 1. 2021, který stanovuje fikci pro dotčené orgány (pokud se nevyjádří v daném časovém limitu, považuje se to za souhlas). Legislativně jsou již zakotveny také Národní geoportál územního plánování a Územní rozvojový plán.

Nad předloženým návrhem v parlamentu běží diskuse:

1. Kdo bude rozhodovat? Bude trvat smíšený model s přenesenou působností v krajích, nebo půjde o čisté státní správu od nejnižšího stupně po nejvyšší, který navrhlo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (MMR).
2. Budou obce v samostatné působnosti pořizovatelem územně plánovací dokumentace (ÚPD)? Podaří se pracovní skupině dopsat návrh, který by nebyl nositelem dalších problémů?
3. Ochrana veřejného zájmu formou integrace dotčených orgánů (jejich úředníků) do jednoho stavebního úřadu.
4. Jednotné stavební předpisy pro všechny druhy staveb i pro všechna území s tím že lokální specifika velkých měst budou tvořit integrální část takového jednotného předpisu.

Zákon je a bude kompromisem možného, MMR vstřícně přistupuje k vhodným námětům, neboť všichni nový zákon potřebujeme.

Ředitel Odboru územního plánování MMR Roman Vodný vysvětlil vývoj názorů na snahu odstranit opatření obecné povahy, které se zejména pro větší ÚPD jeví jako žádoucí nahradit obecně závaznou vyhláškou, což však zatím nezískalo v projednávání dostatečnou podporu. V souvislosti s tím by se námitky proti návrhu měly změnit v připomínky, což by mělo urychlit projednávání. Upozornil také na fakt, že v současné době je v platnosti na 6 000 územních a regulačních plánů, a že nová legislativa musí být zárukou jejich pokračující platnosti. Od 1. 7. 2023 se předpokládá plná funkce Národního portálu územního plánování, což si vyžádá řadu dílčích opatření, standardizaci, definici, zajištění odpovědnosti za jednotlivé kroky apod.

Názory Svazu měst a obcí (SMO) prezentovala jeho výkonná ředitelka Radka Vladyková, která potvrdila podporu vzniku nového stavebního zákona potřebného pro rozvoj a řízení obcí. Konstatovala, že institucionální změny stavebních úřadů včetně zajištění jejich personálního vybavení považuje SMO za problematičké. Rozhodné

je, aby stavebník věděl přesně a včas, jaké jsou podmínky pro tu kterou lokalitu. Diskutovala i otázku postavení ochrany veřejných zájmů, dle specifických zákonů v jednom stavebním úřadu. Oddělený systém veřejné správy a samosprávy je bohužel řešen jen salámovou metodou. A to není dobře. Kvalita a proces územního plánování jsou považovány za hlavní cíle.

Zástupci České společnosti pro stavební právo Jan Mareček a Vladimíra Sedláčková se věnovali řadě dílčích otázek, které rekodifikace přináší. Ukazuje se potřeba kategorizace staveb:

- velmi komplikované stavby posuzované v EIA;
- středně složité stavby se zjišťovacím řízením;
- nekomplikované stavby s malým rizikem pro veřejné zájmy;
- stavby bez rizika pro veřejný zájem.

Takováto kategorizace by měla být východiskem pro právní postupy jejich povolování a pro provádění kontrol jejich realizace. K diskutované otázce „kdo bude povolovat?“ je rozhodující kvalita územních a regulačních plánů a závazných údajů v územních plánech. To si vyžádá navazující změnu povinností rozsahu projektové dokumentace (vyjadřující změnu hmotného stavebního práva), povýšení postavení autorizovaných osob a digitalizaci. Pro postavení stavebních úřadů je významným hlediskem v současnosti častá podjatost stavebních úřadů. Rekodifikace s sebou nese změny zhruba padesáti návazných zákonů. V nich se projeví institucionální změny, elektronizace a digitalizace, uplatnění systému BIM (Building Information Modeling), procesní změny, změny hmotného stavebního práva a změny možností soudního přezkumu. Dnes se zdá, že úplné sjednocení atomizace stavebních úřadů (obecné, speciální, vojenské, ministerstev vnitra a spravedlnosti, dvojkové, krajské, ústřední a navíc nejvyšší stavební úřad) a konečné rozhodnutí o přenesení působnosti či jednotné nastavení jednotné státní správy budou předmětem konečné diskuse na úrovni parlamentu. Přitom každé jednotlivé nastavení s sebou přináší řadu odlišných návazností. Dalším problémovým okruhem je postavení dotčených orgánů a uplatnění veřejného

zájmu, který není jednotně definován v gesci různých zákonů. Otázkou je, jak se podaří změnou závazných stanovisek na vyjádření překonat dnešní složitost hledání konkrétního kompromisu pro každou stavbu. Jde i o nové pojetí správního řádu v této oblasti.

Digitalizace přináší řadu nových podnětů, postavení digitální technické mapy a digitální dokumentace. Významná bude i konečná podoba obecných technických požadavků na stavby (jeden předpis s členěním podle druhů staveb a podle specifík velkých sídel, nebo skupina separátních předpisů vyžadující různé specifické výklady). Podobná otázka vzniká při stanovení standardizace územních plánů versus prosazování specifických forem pro velká města a uplatňování jejich odlišných regulačních podmínek v jednotně upraveném schvalovacím řízení staveb.

Novým prvkem bude apelační princip, kterým odvolací orgán přímo rozhodne a nebude vracet řízení na původní úřad. Fikce nově zavedená přinese otázku, kdo je odpovědný za konečné rozhodnutí. Významnou roli budou hrát i soudní rozhodnutí, která z řešení sporných otázek vyplynou.

Předsedkyně Koordinační rady autorizovaných inspektorů Martina Hovořáková seznámila přítomné s vývojem patnácti let činnosti rady. Z původních cca 450 autorizovaných inspektorů dnes vykonává svou činnost cca 85. Je to důsledek omezení jejich pravomocí oproti původnímu určení a negativní mediální vlny spojené s jejich činností. Výchozí záměr využít vysoce kvalifikované (2x autorizované) osoby s dlouholetou (15 let) praxí k urychlování zahájení staveb formou vydávání certifikátů se tak nepodařilo vhodně rozvinout. V rekodifikaci je zatím jejich činnost omezena pouze na kolaudační řízení. Tato role bez možnosti účastnit se celého procesu přípravy stavby a její realizace se zdá být těžko efektivně využitelná. Za této situace je nově navrhaná činnost autorizovaných inspektorů při supervizi. Přitom v EU i ve Velké Británii dosahuje činnost soukromých autorizovaných osob až 60 % rozhodnutí o povolení staveb.

Česká komora architektů dle svého sekretáře Milana Kopečka uplatňuje stabilně svých deset bodů a postrádá citlivost zákona co do kvality vystavěného prostředí. Jako pozitivum vnímá digitalizaci, ale upozorňuje na dvojí rovinu platformy pro územní plánování a platformy pro stavební řízení. ČKA podporuje vydávání zvláštních stavebních předpisů pro velká města a komentuje i postavení autorizovaných osob.

Robert Špalek, předseda České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT), zastupující na 32 000 autorizovaných osob (projektantů, dozorů veřejných investic a stavbyvedoucích), považuje případnou dvojkolejnost stavebních úřadů za značnou hrozbu. Stejně tak vydávání odlišných technických předpisů pro různá města považuje za velmi nekomfortní pro projektovou i investorskou praxi. Jeden proces povolování shodný pro různé druhy a kategorie staveb, podobně jako prosté zjednodušení jejich dokumentace, není v pořádku. Je potřeba požadovat různý rozsah dokumentace odlišně pro bydlení, složité infrastrukturální nebo technologické stavby a podobně. Dnes zvažované schvalování stavby požárním sborem až ve fázi prováděcí dokumentace je skrytým cca dvouměsíčním zdržením stavby s rizikem změn v dokumentaci ve vyšší úrovni jejího zpracování. Otázkou je i pravomoc autorského dozoru, kde odpovědnost za stavbu zůstává na autorovi, ale ten nemá zákonnou možnost stavbu kontrolovat (příkladem může být lávka v Troji).

Prezident Svazu podnikatelů ve stavebnictví (SPS) v ČR Jiří Nouza konstatoval nezbytnost rekodifikace a podělil se o svou zkušenost v přípravě stavby 511 (obchvatu Prahy) – ani 216 razítek nevedlo k jejímu schválení. Na rozdíl od Svazu měst a obcí podpořil jednu linii státního stavebního úřadu, ale zároveň svěřením územních plánů samosprávě obcí. Změna musí být v systému jako celku a nelze očekávat, že digitalizace sama o sobě přinese změnu k lepšímu.

Digitalizaci uvedl ředitel Odboru stavebnictví a stavebních hmot Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO) Petr Serafin. Digitalizace přímo souvisí

s nástupem průmyslové revoluce 4.0 a systémem BIM, jehož uplatnění bylo zpočátku, v letech 2014–2015, výsledkem soukromé iniciativy. Od roku 2016 již uděluje Nadace ABF v rámci soutěže Stavba roku cenu za použití systému BIM u dokončených staveb. Usnesení vlády č. 958/2016 pověřilo MPO přípravou koncepce systému BIM a vládní usnesení č. 682/2017 dalo základ pro její realizaci do roku 2022 a harmonogram pro její rozvoj do roku 2027. Tato koncepce se stala součástí materiálu Digitální Česko jako další program vedle digitální technické mapy, geoinfostrategie, digitální evidence budov apod. Systém BIM má 38 opatření a v současné době se dokončují jeho jednotlivé metodiky a zahajují se pilotní projekty. Rok 2020 je i rokem první novelizace harmonogramu koncepce, která stanovuje pro zakázky financované z veřejného rozpočtu závaznost systému BIM postupně od 1. 7. 2023 ve vazbě na další právní dokumenty.

Digitalizaci v gesci MMR okomentovala Kateřina Vrbová z Odboru územního plánování. Digitalizace má zajistit kvalitu územního plánování a rozhodování o území. Prvním nástrojem je již legislativně schválený Národní geoportál územního plánování jako agendový informační systém, na který je připraveno cca 200 mil. Kč, a pro nějž je stanoven termín uvedení do provozu k 1. 7. 2023. Data do něj budou vkládat jednotliví pořizovatelé dokumentací a bude obsahovat informace o procesech v území, údaje o ÚPD, územně analytických podkladech (ÚAP), strukturovaná data, open data a metadatový katalog. Řešeny jsou standardizace a forma provázání území mezi sebou i otázka klasifikačních systémů a vazby na aktualizaci z procesu BIM.

Ředitel odboru BIM z České agentury pro standardizaci (ČAS) Jaroslav Nechyba objasnil pojem Informační model stavby, který užívá model IFC (Industry Foundation Classes) a je rozšířený o dokumenty z procesu stavby, které s výstavbou souvisí. ČAS připravuje standardy pro jednotlivé fáze v kontextu mezinárodních norem v souladu se standardy CEN. Samostatným úkolem je zákon o BIM, který je v procesu přípravy a je určen pro veřejné stavby.

Cílem je připravit digitální dvojče pro tyto stavby a v průběhu 20–30 let získat BIM dokumentaci pro digitální model vystavěného prostředí. Je připravováno šest základních profilů koordinace dat pro jednotlivé stupně výstavby. BIM protokol poté stanoví zásady pro Common Data Environment (CDE) a návaznost na DSŘ (digitální stavební řízení). Připravovaný klasifikační systém je chápán jako nezbytná podmínka, podobně jako Identifikační číslo stavby. I zde by mělo dojít ke spuštění systému od července 2023.

Předseda Odborné rady pro BIM Petr Matyáš upozornil na fakt, že proces digitalizace stavebnictví probíhá a je naplňován ve většině evropských zemí i dalších zemí na celém světě. Informoval o vzniku Building Smart Czech Chapter a přistoupení ČR k této aktivitě od roku 2021. Cílem je mít standardizovaný systém v ČR společný s EU i dalšími zeměmi světa. Upozornil na fakt, že jednotlivé projekty digitalizace vznikají v gesci různých ministerstev, která do jisté míry postupují samostatně. Datový systém, který zatím užívá soukromý sektor, je jiný, než připravuje stát. Upozornil na obtížnost definovat celý systém dopředu jako komplet, když nástroje na zpracování a požadavky na využití dat zaznamenávají bouřlivý vývoj. CZ BIM bude v roce 2021 publikovat nový datový standard realizovaný jeho členy. Na webové stránce www.najdiCDE.cz jsou z aktivity CZ BIM popsány nástroje DMS (Dokument Management System), které se orientují na práci s dokumenty a řešení CDE. Jde o aplikace, které umožňují také práci s informačními BIM modely bez nutnosti instalace dalších softwarových nástrojů. CDM (společné datové prostředí) je centrálním úložištěm informací, do kterého mohou přistupovat všichni účastníci projektu a dle pokynů uvedených v ISO normě 19650 koordinovat spolupráci na projektu s členy dodavatelského řetězce – různými profesemi. Z hlediska informačních technologií je ČR poměrně vyspělá (7,8 % HDP oproti 6,9 % v celé EU). Máme „digitální ústavu“ a občan bude moci digitálně komunikovat se státem, je odsouhlasena bankovní identita, digitální stavební povolení, digitální technická mapa. To jsou všechna témata, která již delší

dobu v ČR připravujeme. Jako relativně nový úkol se jeví digitální vystavěné prostředí, byť i na toto téma již přinejmenším tři roky běží diskuse. Chceme lepší města a jejich digitální dvojčata nám v tom mohou napomoci. Novým fenoménem navrhování a správy obcí se stávají data. Jak bude stát poskytovat data, jak se s nimi bude obchodovat? Digitální vystavěné prostředí, grafické modely různých podrobností, metody účinného využívání dat – to jsou úkoly, které nás čekají. Za pět let budeme mít jistě nový software i hardware, který bude umět využít i data, která dnes pro naši práci využívat neumíme.

Leoš Svoboda z CZ BIM navázal na téma vystavěného prostředí, které je zahrnuto do programu Digitálního Česka a NIPI (Národní infrastruktury pro prostorové informace), sdílené služby e-governmentu. Touto cestou se již vydala řada evropských zemí (Velká Británie, Finsko a další). Vystavěné prostředí se stane základnou pro projektanty, stavebníky, developery, státní správu i samosprávu, facility manažery, pro modelování životního prostředí. Východiskem se zdá ISO norma 19650. Je již vytipováno přes padesát možností,

kde najdou tato společná data efektivní využití. Vystavěné prostředí je nicméně tématem pro samostatnou konferenci.

Závěr

Rekodifikace a digitalizace jsou nesporně významnými procesy, které jsou všemi zúčastněnými vnímány jako potřebné a aktuální. Společně také zaznívá hlas o naději na vylepšení dnešní situace. Jestliže rekodifikace má do jisté míry svou polohu vykolíkovanou a diskuse se soustřeďuje na několik variantních řešení, konference přinesla náhled, jaké důsledky volba toho kterého řešení může přinést do budoucí každodenní praxe. Digitalizace je naopak systémem dnes zcela otevřeným. Hlavní spor se vede o to, jak k ní přistupovat, jak kodifikovat systém v dynamicky se vyvíjejícím oboru.

Z diskuse některé problémy zatím vypadly, patří k nim zejména otázka ekonomických nástrojů v územním plánování a řízení výstavby a správy obcí. Výsledky nedávno zveřejněné studie o zkušenostech Německa, Rakouska či Švýcarska, nebo dokonce uplatnění ně-

kterých angloamerických nástrojů již v diskusi o rekodifikaci nenašly místo a v rekodifikaci se neobjeví. Malá pozornost byla věnována také regulačním plánům. Ty představují hlavní nástroj při povolování staveb u sousedních států a jejich téměř absence v České republice bude překážkou rychlého hledání konsenzu při jednostupňovém povolování staveb. Digitální dynamický model vystavěného území představuje příslib, který do budoucna může podstatně změnit dnes připravované procesní postupy směřující k lepšímu a rychlejšímu povolování staveb. Ani on však v rekodifikaci zatím nebude obsažen.

Digitální svět vyžaduje od nás všech nové znalosti (odborné i procesní) a úsilí o osvojení si řady nových dovedností. Je snad dobrou zprávou nakonec, že nejmladší generace tak, jak si ověřila Nadace ABF na letních výtvarných dílnách pro děti od 8 do 14 let, digitální 3D prostor vnímá od svých 3–5 let, a je v něm jistější než v mnohých dovednostech, které se je dnes on-line formou snaží naučit distanční školní výchova. Připravované změny ji umožní snadněji se chopit příští péče o rozvoj našich obcí a realizace nových staveb.

*Ing. arch. Jan Fibiger, CSc.
předseda správní rady
Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství*