



Stavební zákon z pohledu České komory architektů

Ing. arch. JAN KASL, předseda

23. CELOSTÁTNÍ KONFERENCE O ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍM ŘÁDU

HRADEC KRÁLOVÉ

30.9. – 1.10. 2021

Nový stavební zákon, standardizace a digitalizace

Dnes, po více jak dvou letech od Konference k ÚPn a NSZ v červenci 2019 v Olomouci, jsme o dost dále. Od věcného záměru NSZ jsme se několika přemety dostali do stavu ve sbírce zákonů vydaného nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Jak se naplnila očekávání nás projektantů, veřejné správy i stavebníků?

Dovolím si připomenout 10 tezí ČKA z 09/2017, a připomínám také svůj komentář z minulé konference... hodnotil jsem v % splnění našich očekávání a snažil se odhadnout rizika vývoje v dalším průběhu přípravy paragrafového znění a schvalovacího procesu.



Jak jsou naplněny teze ČKA z 2017?

1. Vyvážení práv občanů a státu
2. Jedno povolení stavby
3. Jeden stavební úřad
4. Zásadní redukce DOSS
5. Minimalizace nároků na stavebníka
6. Pravidla předem
7. Systém plánů
8. Kontinuita a odpovědnost
9. Veřejný zájem
10. Stavby a daně

Dovolil jsem si připomenout 10 tezí ČKA z 09/2017, a komentář z minulé konference... hodnotil jsem v % splnění našich očekávání a snažil se tehdy odhadnout rizika vývoje v dalším průběhu přípravy paragrafového znění a schvalovacího procesu. Jak jsme na tom tedy dnes?

- hlavní směr zjednodušení a zrychlení procesů se naštěstí potvrdil, dokonce se komplexním pozměňovacím návrhem (podporovaným MMR) podařilo vrátit zpět systém jednotné SSS
- podařila se digitalizace a částečně i integrace DOSSů, jsou navrženy rozumné lhůty pro všechny procesy
- kvalita vystavěného prostředí se ovšem do návrhu nepromítla. A to především v důsledku omezeného prostoru v NSZ pro hmotné právo i pro změnu principů územního plánování a postavení samospráv v celém procesu. Ani ty ovšem většinově nepochopily šanci, kterou mohly získat, a místo toho se upnuly na ztrátu přímého rozhodování o povolování staveb a mediální nálepku „megaúřadu“
- rekodifikace nezískala politickou podporu napříč sněmovnou, naopak byla těsně protlačena po zamítnutí senátem. Moje tehdejší srovnání s penzijní reformou platí...po blížících se volbách do PS PČR a očekávané změně vlády hrozí NSZ změny.

Rizika, na která jsme upozorňovali před 2 roky, stále hrozí a na jejich řešení má MMR prakticky už jenom něco málo přes rok:

- Jak se podaří zajistit kvalifikované úředníky SÚ a jejich „lepší“ finanční ohodnocení v systému SSS?
- Kde budou úřady dislokovány, když se budou koncentrovat vč. DOSS a obce ani kraje neposkytnou stávající prostory?
- Nečeká obří zakázku na celostátní IT systém portálu stavebníka a všechna úložiště osud minulých IT zakázek centrálních registrů apod.?
- Jaké budou skutečné finanční náklady rekodifikace a budoucí provozní náklady? ...nižší věřím!
- Nedojde ke kolapsu fungování stavební správy v období do plné účinnosti zákona? Jak budou posuzována zahájená řízení táhnoucí se dnes někde i desetiletí v režimu NSZ?
- Nedojde k napadení vydaných povolení správními soudy a zpochybnění celé reformy?
- Podaří se masivní zlepšení obrazu procesu rekodifikace u veřejnosti, která je zatím skeptická?
- Podaří se reforma územního plánování, které v NSZ dopadlo nejhůř a které příznačně zmizelo i z názvu zákona?

Místo známých a již publikovaných komentářů ČKA k NSZ Vás chci raději seznámit se „7 TEZEMI ČKA K REFORMĚ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ“, z nichž je patrné, kde vidíme prostor pro zlepšení územního plánování a vyvážení systému změn v povolování staveb v prospěch samospráv a rozvoje území. Teze byly dlouho diskutovány v uplynulých měsících širokým týmem ČKA, vedeným bývalým místopředsedou komory Milanem Svobodou, na základě prvního a dosud jediného setkání pracovní skupiny MMR k reformě územního plánování z prosince 2020.

TEZE I:

POSÍLENÍ STRATEGICKÉHO ASPEKTU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Prosazujeme propojení strategického a územního plánování jako cestu k zefektivnění plánování území, například ve fázi zadání dokumentace a jejich změny.

Kraje povinně vydávají a aktualizují programy rozvoje, jejich obsah se ale nijak systematicky nepropisuje do územně plánovací dokumentace kraje - ZÚR.

Strategická úroveň zásadám územního rozvoje chybí.

Užší propojení strategického a územního plánování bude vyžadovat úpravu legislativy a nastavení nových povinností pro samosprávy. Dlouhodobé zkušenosti ze zahraničí ukazují, že bude nutno stanovit požadavky diferencovaně dle velikosti obcí. U malých obcí bude strategický aspekt nutno posílit obnovou strategické / směrné úrovně územního plánu, u větších obcí zavedením strategického plánu jako samostatného, povinně vydávaného dokumentu.

TEZE II:

ZMĚNY V SYSTÉMU NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Prosazujeme změnu právní povahy územně plánovací dokumentace (ÚPD) na úrovni kraje a obce. Územní plány obcí a krajů mají spolu se strategickými dokumenty plnit roli iniciačních a koordinačních nástrojů pro stanovení budoucího rozvoje území sídel i krajiny a výchozích podkladů pro dokumentace s podrobnou mírou regulace. Teprve dokumentace s podrobnější mírou regulace má sloužit pro rozhodování o umístování a povolování staveb.

Jedním z největších problémů dnešního systému územního plánování je všeobecná závaznost všech úrovní plánovací dokumentace.

Krajské i obecní plány stanoví podmínky závazné nejen pro veřejnou správu, ale i pro jednotlivé stavby a jejich investory. Toto pojetí není ve světě obvyklé a přináší řadu problémů. Dokumentace zavazující soukromé vlastníky se projednává jako opatření obecné povahy velmi složitým a časově náročným procesem. Vydání zásad územního rozvoje či územního plánu a jejich aktualizací nebo změn trvá roky.

ÚPD s podrobnou mírou regulace mohou být regulační nebo jednodušší, ale též závazné, zastavovací plány.

Pro menší obce budou vhodným nástrojem územní plány s prvky regulačního / zastavovacího plánu.

TEZE III

DIFERENCIACE ÚZEMNÍCH PLÁNŮ PODLE VELIKOSTI OBCE

ČKA prosazuje diferenciaci obsahu územních plánů i procesu jejich pořízení podle velikosti a významu sídel.

Současná úprava nástrojů územního plánování a plánovací praxe je v zásadě jednotná pro všechny obce bez rozdílu velikosti.

Velikost sídla se přitom zásadně odráží v jeho potřebách, stejně jako v různé míře schopnosti svým odborným aparátem zajistit administrativní procesy, které územní plánování a územní rozvoj provázejí.

Všechny druhy sídel mají shodně potřebu regulovat svůj územní rozvoj a bránit neorganizované výstavbě v rozvojových územích. Jejich možnosti, jak k regulaci či koordinaci dospět, jsou ale různé.

Pro menší obce je klíčem pořizování územních plánů s prvky regulačních plánů, které integrují strategickou resp. iniciační i regulační rovinu. Větší obce by pak měly pořizovat územní plány v návaznosti na plány strategické (nebo s jejich integrací) jako samostatně projednávané dokumenty v koncepční rovině a v nezastavěných nebo transformačních územích plány s podrobnější regulací, které by sloužily až pro umístování a povolování staveb.

Je rovněž nutné nastavit obsahové náležitosti a zejména procesy projednávání a schvalování ÚPD týkající se více obcí.

TEZE IV

POSÍLENÍ ROLE SAMOSPRÁVY

Prosazujeme navrácení pořizování územně plánovací dokumentace zpět samosprávě krajů a obcí. Stát má plnit funkci legislativní, koordinační a kontrolní.

Stávající úprava územního plánování vede k nepřiměřeným zásahům státu do ústavně garantovaného práva na samosprávu, což má hluboké společenské důsledky, zejména v tom, že za současný tristní stav územního rozvoje necítí a nenese nikdo odpovědnost.

Zejména menší obce mnohdy vnímají územní plán jako nástroj, který jim někdo pořídí a zpracuje a nevěnují mu adekvátní pozornost.

Je nutné omezit ingerenci státu do procesu územního plánování na nezbytné minimum obhajitelné veřejným zájmem. Úlohou státu je legislativně popsat nástroje a procesy směřující k jejich vydání, včetně vytvoření kontrolních mechanismů, dostane-li se územně samosprávný celek do zjevného excesu. Stát musí finančně podpořit samosprávu v pořizování a zpracování ÚPD, neboť zdravý a udržitelný územní rozvoj krajů a obcí musí být vnímán jako prioritní veřejný zájem.

S tématem pořizování je spojena otázka právního ukotvení pořizovatelů. Je žádoucí nabízet různé možnosti, od zaměstnanců obce, zajištění obcí s rozšířenou působností certifikovanými „létajícími“ pořizovateli.

TEZE V

PROVÁZÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ S EKONOMICKÝMI NÁSTROJI

Komora prosazuje zavedení ekonomických nástrojů navázaných na ÚPD. Přenést přiměřenou část ekonomických nároků (nákladů) na veřejnou infrastrukturu územního rozvoje na stavebníky a změnou daňové politiky omezit spekulativní jednání vlastníků spočívající v neopodstatněných požadavcích na vymezování zastavitelných ploch či blokování jejich využití pro účel daný ÚPD.

Územní plánování samo o sobě nedostačuje k zajištění územního rozvoje obce. Územně plánovací dokumentace stanoví předpoklady týkající se budoucího rozvoje území krajů a obcí. Nejsou ale nástroji, které dokáží zajistit, že budou rozvojové záměry v budoucnu naplněny. Opravňující povaha dokumentace mnohdy naopak vede ke spekulativnímu jednání aktérů, které realizaci představ o rozvoji území blokuje.

Je nezbytné provázat systém územního plánování se systémem daňovým. Stavební zákon v dnešní podobě zakládá práva stavebníků na náhradu škody, když jejich pozemky pozbydou zastavitelnosti; naopak s nabytím zastavitelnosti, kterým samospráva vlastníkům znásobuje hodnotu jejich majetku, žádné ekonomické povinnosti nespojuje. Doporučujeme tedy s nabytím zastavitelnosti pozemku spojit navýšení daně a to buď okamžitě anebo po uplynutí stanovené lhůty, např. 3 roky, bez ohledu na to, zda byl nebo nebyl pozemek zastavěn.

TEZE VI

POSÍLENÍ POSTAVENÍ A ODPOVĚDNOSTI AUTORIZOVANÉ OSOBY

Komora zastává názor, že role architekta v územním plánování musí být posílena a že architekt v roli projektanta musí být rovnocenným partnerem zadavatele a pořizovatele. Architekt by měl být účasten přípravy ÚPD od jejího počátku, měl by vstupovat i do přípravy strategických dokumentů řešících územní rozvoj a sloužících jako podklad pro zadání. Zároveň musí projektant nést odpovědnost za výslednou podobu územně plánovací dokumentace.

Dominantní pozice pořizovatele, jednotný standard územně plánovací dokumentace, nedostatek odpovědnosti zpracovatele plánu za jeho finální podobu – to vše vede k degradaci postavení projektanta a prosazovaných zájmů. Z autora se stal administrátor zákonných povinností, požadavků státních či krajských úřadů, závazných stanovisek, pokynů pořizovatele a mnohdy i samosprávy a soukromoprávních námitek. Mnohdy se stává, že je výsledná dokumentace zásadně odlišná od původního návrhu, aniž by to mohl projektant ovlivnit.

Územní plánování historicky vzniklo jako „projektování sídel“, tedy jako obor zaměřený na kvalitu vystavěného prostředí. Je samozřejmé, že v současnosti územní plánování musí reagovat na řadu jiných otázek, než je jen esenciální urbanismus, a musí se zabývat nejen vystavěným prostředím sídel, ale i jejich krajinným zázemím a širšími vazbami.

TEZE VII

DIGITALIZACE A STANDARDIZACE PROCESŮ

Digitalizace zpracování ÚPD považuje ČKA za pozitivní a nevyhnutelný krok, který je příležitostí zjednodušit dokumentaci i procesy spojené s pořizováním a schvalováním ÚPD. Digitalizace souvisí s jistou rozumnou mírou standardizace obsahu a struktury ÚPD, která ovšem umožní samosprávám a projektantům uplatnit specifické vyjadřovací prostředky a regulace reflektující ojedinelost a potřeby řešeného území.

Standardizace nesmí směřovat k vytvoření unifikovaného (universálního, jednotného) obsahu řešení ÚPD, ale má umožnit nezbytnou míru sjednocení jejich formy. Tento trend musí být nastaven tak, aby došlo ke skutečnému zjednodušení dokumentace i souvisejících procesů. Cílem standardizace musí být také zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti dokumentace pro širokou veřejnost.

Paralelně s digitalizací je připravována standardizace územně plánovací dokumentace, která je ovšem v dosavadní podobě založena na snaze unifikace ÚPD pro všechna území bez ohledu na jejich specifické podmínky, význam v sídelní struktuře apod. Hrozí vznik komplikovaného a neuchopitelného podkladu, který ještě zhorší již tak malou srozumitelnost ÚPD.

Závěrem:

- věříme, že Reforma územního plánování doplní NSZ dříve než v MMR původně navrženém roce 2030, ale i dříve než v diskutovaném roce 2025
- věříme, že nejen velká města, ale i menší obce pochopí, že ÚPn je základním nástrojem jejich rozvoje a že jeho samosprávné pořízení (i formou spolupráce s létajícími pořizovateli či státem hrazenou spoluprací s ORP) je způsob naplnění ústavou zaručené samosprávy
- věříme, že se prosadí změna pojetí územního plánování obdobně jako v zemích EU
- věříme, že NSZ bude „vylepšen“ přijetím těch pozměňovacích návrhů, které PS PČR nepřijala ve třetím čtení z důvodu politizace celého procesu a že NSZ bude fungovat jako ta již zmíněná penzijní reforma – koncepčně, dlouhodobě, předvídavě a bez vlivu měnících se vlád a politických subjektů v nich.



děkuji za pozornost