

# Záznam z 19. jednání pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k hospodárnému nakládání s majetkem státu

přesunutého ze dne 24. 8. 2022  
a konaného dne 1. 9. 2022 od 13:05 do 14:49 on-line prostřednictvím Microsoft Teams

## Prezenční listina

Přítomní členové a náhradníci: 9 → 10 → 9 → 8 → 7

Usnášeníschopnost: 7

## Přítomní členové:

Ing. František Kučera, předseda komise, Ministerstvo spravedlnosti

JUDr. Ing. Tomáš Bouzek, Ministerstvo spravedlnosti (od 14:05)

Mgr. Tereza Koucká Höfferová, Nejvyšší kontrolní úřad

plk. JUDr. et Mgr. Vladislav Hřebíček, Ph.D., NCOZ (do 14:43)

Mgr. Petr Leyer, Transparency International ČR (do 14:15)

Ing. Hana Ondrušková, Ministerstvo financí

Mgr. Marek Zelenka, LL.M., Oživení

## Omluvení členové s náhradou:

Mgr. Lukáš Kraus, Frank Bold Society

→ náhradník Mgr. Pavel Černý, Frank Bold Advokáti s.r.o. (do 14:34)

Mgr. Kristina Hlavicová, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

→ náhradnice Mgr. Kateřina Vrzalová, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Mgr. Zdeněk Zajíček, HK ČR

→ náhradník JUDr. Stanislav Sádovský, PhD., LL.M., HK ČR

## Omluvení členové:

Mgr. Martin Čech, Ministerstvo pro místní rozvoj

PhDr. Ing. Jiří Skuhrovec, zIndex

Ing. Nelly Tomčíková, Platforma pro transparentní veřejné zakázky

## Hosté:

Ing. Žanet Hadžić, CSc., Ministerstvo pro místní rozvoj

Mgr. Marie Kotrlá, Ministerstvo pro místní rozvoj

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D., Ministerstvo pro místní rozvoj

Mgr. Jana Machačková, Ministerstvo pro místní rozvoj

Ing. Vladimír Voldřich, Ministerstvo pro místní rozvoj

## **Průběh jednání:**

### **1. Zahájení jednání**

Jednání zahájil předseda pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k hospodárnému nakládání s majetkem státu (dále jen „pracovní komise“) **František Kučera** přivítáním všech přítomných a konstatoval, že pracovní komise je usnášeníschopná v počtu 9 členů pracovní komise nebo jejich náhradníků. Úvodem se omluvil všem přítomným za technické potíže, které způsobily, že jednání dne 24. srpna 2022 muselo být jednání probíhající v hybridní formě ukončeno a přeloženo na 1. září 2022 již plně do on-line prostředí, a poděkoval jim za jejich vstřícnost a pochopení. Přednesl program tak, jak byl zaslán v pozvánce a jak byl již na začátku jednání 24. srpna 2022 před jeho přerušením schválen.

### **Schválený program jednání:**

1. Úvodní slovo
2. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony
3. Různé

### **2. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony**

**František Kučera** požádal zástupce předkladatele, zda by shrnuli základní body předkládaného návrhu zákona se zaměřením na problematiku vzniku a možné eliminaci korupčních rizik, shrnutí předkládaných variant a jejich odlišností vzhledem ke korupčním rizikům a na fenomén tzv. systémové podjatosti na kterou tímto návrhem novelizovaný nový stavební zákon reagoval.

**Žanet Hadžič** shrnula základní oblasti, na které se návrh zákona zaměřuje. První oblastí je institucionální změna, která je zakotvena v programovém prohlášení vlády, kdy není nutné návazně na nový stavební zákon destruovat stávající smíšený model státní správy. Zmínila, že za podmínky příslušných redukcí je hospodárnější zachovat rozhodování v územích a kontinuitu současného rozhodovacího procesu. Ruší se čistě státní stavební správa, ale měl by být zachován specializovaný a odvolací stavební úřad, který bude povolovacím úřadem pro strategické stavby státu, tzv. vyhrazené stavby. Krajské úřady budou u některých specializovaných staveb povolovacími úřady v 1. stupni a následně zejména odvolacími úřady pro obecní stavební úřady. Uvedla, že zákon je předkládán ve 2 variantách počtu obecních stavebních úřadů. První varianta vychází z kritérií, které stanovoval nový stavební zákon v § 332 a která byla vázána na 11 nejčastějších úkonů, na počet úředníků, kteří disponují zkouškou odborné způsobilosti, a na počet obyvatel v obvodech těchto správních úřadů. Jako doplňková kritéria pak byla zvolena ještě kritérium kilometrů (dostupnosti úřadu) s limitem 35 km. Na základě zmíněných kritérií dospělo Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) k počtu 375, resp. 389, kdy rozdíl je pouze v případě, že počet oprávněných úředních osob na konkrétním úřadě je 2, nebo 3. Výčet správních úřadů by pak měl být pouze v zákoně, nebo v prováděcím právním předpise, kdy MMR preferuje druhou ze zmíněných možností. Druhou oblastí změn je oblast procesního práva a třetí oblastí změn je úprava územního plánování ve vazbě na zavedení principů, které umožní územní regulaci a její lepší aplikaci pro samosprávy.

Vzhledem k systémové podjatosti **Žanet Hadžič** sdělila, že MMR disponuje statistikami, kdy se MMR se systémovou podjatostí setkává zejména u velkých staveb, tj. u staveb vyhrazených, podle nového stavebního zákona, kde se oproti původně přijatému novému stavebnímu zákonu touto projednávanou věcnou novelou nic nemění. Stavby bude podle původního záměru povolovat speciální stavební úřad s jedním rozdílem, kdy dochází k rozšíření vyhrazených staveb o konkrétní druhy obnovitelných zdrojů energií. Vzhledem k otázce podjatosti v rámci jiných staveb, tak v těchto případech MMR nedetekuje významný počet staveb, u kterých by byla uplatněna námitka podjatosti. V 99 % se v případě namítané podjatosti jedná o stavby dopravní a významné technické infrastruktury.

**Pavel Černý** upozornil u zvoleného řešení na rozpor mezi zvažovaným kritériem nákladnosti při zachování stávající právní úpravy a nastavením kritérií účelnosti navrhované úpravy, které oproti novelizované právní úpravě zůstala zachována. Sdělil, že rozhodnutí vlády o zachování smíšeného modelu výkonu státní správy v této oblasti lze pochopit, ale nepovažuje za správné v takové situaci dát přednost modelu, který je sice nákladově nejméně zatěžující, ale který kritéria dosažení stanoveného účelu úpravy naplňuje nejméně. Pokud odhlédne od kritérií, která naplňují všechny varianty stejně (digitalizace, apelační princip), tak základním rozdílem je, zda dochází k reálné integraci rozhodování. Zhodnocení dopadů regulace (RIA) u původně zvažované varianty 1 (která není dále zahrnuta mezi varianty, mezi kterými se vybírá) hodnotí, že v případě rozhodování pouze na úrovni obcí s rozšířenou působností (ORP) tohoto dosáhnout lze, neboť se na úrovni ORP vyskytuje i většina dalších dotčených orgánů. U ostatních variant tohoto cíle, dle názoru Pavla Černého, dosáhnout nelze, jelikož u všech stavebních úřadů nelze dosáhnout integrace rozhodování. Nakonec zvolená varianta i přes vynaložení nižších prostředků není hospodárná, protože nedosahuje stanovených cílů právní úpravy. Vzhledem k problematice systémové podjatosti uvedl, že nejviditelněji se problém v podobě námitky podjatosti projevuje u vyhrazených (velkých infrastrukturních staveb), objevuje se i na jiných úrovních a je shledáno, že podjatost neexistuje, ale vždy to znamená prodloužení řízení. I vzhledem k tomuto, čím méně úřadů bude, v tím méně případech bude argument systémové podjatosti používán.

Na základě upřesňujícího dotazu Františka Kučery a v souvislosti s příspěvkem Pavla Černého upřesnil **Aleš Mácha**, že v předkládaném zákoně není mezi variantami předkládanými vládě k rozhodnutí varianta, která by zahrnovala pouze ORP. Varianta pouze s ORP byla pouze součástí původní RIA, ale do návrhu rozpracována nebyla. Dále Aleš Mácha nepovažuje model integrace rozhodování společně pouze na úrovni ORP za samospásný. Pokud dle zákona dojde k digitalizaci a integraci v rámci jedné platformy, je lhostejné, odkud stanovisko přijde, ale je důležité, aby byly dodrženy lhůty, které novela nového stavebního zákona nemění. Novela do určité míry řešení rozporů s dotčenými orgány řeší a zavádí nové instituty k odstraňování rozporů, které mohou v průběhu rozhodování vznikat. V návrhu je nyní kladen větší důraz na digitalizaci, což by se mělo z hlediska hospodárného nakládání s majetkem státu ukázat jako daleko lepší.

**František Kučera** na základě diskuse a ve spolupráci s Petrem Černým navrhl text usnesení:

Pracovní komise doporučuje, aby i z pohledu korupčních rizik a hospodárného nakládání s majetkem státu byl počet základních stavebních úřadů omezen pouze na obce s rozšířenou působností. Dle názoru pracovní komise není dostatečně odůvodněno, proč byla před touto možností dána přednost variantě 2.

Pro: 4 Proti: 0 Zdrželi se: 5

Usnesení nebylo přijato.

František Kučera následně navrhl text usnesení:

Pracovní komise nespátřuje v předkládaném návrhu významné zvýšení korupčních rizik ani nepřiměřená korupční rizika.

Pro: 4 Proti: 0 Zdrželi se: 5

Usnesení nebylo přijato.

Marek Zelenka se vzhledem k systémové podjatosti zeptal, zda předkladatelé zvažovali nějaké varianty upravení zákona o obcích. Z pohledu Marka Zelenky systémová podjatost pramení právě z toho, že rady obcí mají silný vliv na obsazení míst vedoucích odborů, tj. i odboru

stavebního. Marek Zelenka nic v materiálu v souvislosti s touto problematikou nenalezl a dotázal se, zda toto předkladatel zvažoval, nebo ne a proč?

**Aleš Mácha** uvedl, že o změně zákona o obcích v tomto kontextu neuvažovali. Je to z hlediska předkladatele spíše otázkou procesní a otázkou, jak se i na základě judikatury s tímto vypořádat, případně revidovat § 14 správního řádu, což by se alternativně změnou zákona o obcích řešit dalo. V minulosti se varianta speciálního procesu stanovení vedoucího stavebního úřadu zvažovaly, s tím že by tyto procesy mohly platit i pro vedoucí jiných útvarů v rámci úřadu, například živnostenského úřadu nebo orgánu ochrany životního prostředí. Tato záležitost je tedy dle Aleše Máchy spíše systémová, kdy by bylo nutné stanovit, do jaké míry má mít možnost územní samosprávný celek ovlivňovat organizační strukturu úřadu, např. z hlediska zřizování určených odborů a jejich vedoucích. Jedná se tedy o složitou problematiku, která musí být vyvažována i z pohledu práva na samosprávu, kdy obecní úřad je orgánem samosprávy. Z pohledu stavebního práva by se tak jednalo o specifickou úpravu z hlediska toho, že problém je komplexní a vyžaduje komplexní řešení.

**Marek Zelenka** vnímá jako jeden z důležitých aspektů předkládané legislativní změny i řešení systémové podjatosti. Proto je překvapen, že to není předmětem předkládaného zhodnocení dopadů regulace (RIA).

**Pavel Černý** podpořil Marka Zelenku s tím, že pokud byla redukce systémové podjatosti uvedena jako jeden z cílů nového stavebního zákona a novela se k těmto cílům dál hlásí, aby toto předkladatel v důvodové zprávě nebo v RIA uvedl, případně aby navrhl nějaké řešení. Zároveň si v rámci předchozí diskuse nemyslí, že by bylo podmínkou, aby zákon stanovoval obcím konkrétní strukturu úřadů. Řešení by mohlo spočívat ve stanovení zvláštní úpravy (včetně jmenování, odvolávání a odměňování vedoucího odboru) pouze v případě, že obecní úřad vykonává v přenesené působnosti pravomoci stavebního úřadu.

**Marek Zelenka** následně navrhl, že by bylo vhodné přijmout usnesení pracovní komise doporučující, aby předkladatel v rámci důvodové zprávy nebo hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona doplnil, jakým způsobem posoudil problematiku systémové podjatosti stavebních úřadů územních samosprávných celků.

**Žanet Hadžič** na otázku Františka Kučery ke srozumitelnosti takového doporučení pro předkladatele reagovala, že v rámci malých staveb systémovou podjatost nedetekují a detekují ji v rámci infrastrukturních a dopravních staveb. U infrastrukturních a dopravních staveb systémovou podjatost řeší vznik specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, kde nenastává žádná změna oproti novému stavebnímu zákonu. Ani předkladatel tak neidentifikoval potřebu dopracování důvodové zprávy a RIA. Podjatost u malých staveb je na základě statistických dat pod 1 %. U těchto malých staveb tak MMR nepředpokládá, že by na obecních úřadech měla systémová podjatost vznikat.

**Žanet Hadžič** na základě otázky Františka Kučery k dostupnosti dat a jejich zohlednění v důvodové zprávě a RIA uvedla, že MMR dlouhodobě zpracovává dotazníkové šetření stavebních úřadů, kde jsou zahrnuty i otázky na systémovou podjatost a MMR má v rámci své praxe jako stavebního úřadu rovněž data z těch největších a infrastrukturních staveb. Dotazníková šetření jsou veřejně přístupná na stránkách Ústavu územního rozvoje. <https://www.uur.cz/default.asp?ID=5153>. Vzhledem ke zmíněným datům a k tomu, že obdobným způsobem se systémové podjatosti věnovala již RIA k novému stavebnímu zákonu, nepovažovalo MMR za nutné RIA v tomto smyslu opětovně dopracovávat. U nové úpravy může MMR samozřejmě na základě nově nastavených procesů následně data analyzovat a navrhnout potřebné úpravy.

**Vladimír Voldřich** uvedl, že takové doporučení je ze strany MMR obtížně uchopitelné a že problematice systémové podjatosti, se i v souvislosti se zpracováním příslušného materiálu na jednání vlády věnovalo Ministerstvo vnitra. Pro názornost uvedl, že v roce 2020 bylo

provedeno cca 150 tis. různých rozhodovacích úkonů stavebních úřadů (územní souhlasy, ohlášení, odstraněné stavby apod.) a vzneseno bylo 106 námitek systémové podjatosti a pouze ve 3 případech bylo rozhodnuto nadřízeným orgánem o systémové podjatosti. Uvedl, že námitka pro podjatost je často vnímána jako způsob obstrukce řízení. Na osobní zkušenosti uvedl, že v případě pozitivní peněžní motivace může úředník, byť by bylo jeho postavení více chráněno zákonem, po dohodě se svým zaměstnavatelem odejít. Vyjádřil rovněž domněnku, že v případě systémové podjatosti se jedná spíše o gesci Ministerstva vnitra ve vztahu k výkonu přenesené působnosti.

*K jednání se ve 14:05 připojil Tomáš Bouzek.*

**Marek Zelenka** se dotázal na zmíněné dotazníkové šetření, které uskutečnilo MMR, resp. kde je k nahlédnutí. Odkaz je následující: <https://www.uur.cz/default.asp?ID=5153>. Marek Zelenka si následně chtěl ujasnit, zda MMR měří míru systémové podjatosti podle počtu uplatněných námitek dle § 14 správního řádu? Sdělil, že není přesvědčen o tom, zda se jedná o metodě, která je nejvíce vypovídající. Vyjádřil přesvědčení, že právě možnost jinak ovlivňovat úředníky v rámci pracovního vztahu k územnímu samosprávnému celku je to, co vnáší do problematiky nedůvěru ze strany občanů a že zvážení silnějšího postavení vedoucích stavebních úřadů, alespoň v rámci RIA do budoucna, by mohlo být prospěšné. Zároveň podotkl, že ze strany MMR vnímaná kompetence MV může být z pohledu MV vnímána přesně opačně ve vztahu ke stavebnímu zákonu.

*Z jednání se ve 14:15 odpojil Petr Leyer.*

**Žanet Hadžič** uvedla, že řešení systémové podjatosti bylo cílem nového stavebního zákona, nicméně z pohledu MMR a s ohledem na prezentovaná data se v tomto nic nemění. Proto se tématem již RIA podrobněji nezabývala nebylo to ani jejím cílem vzhledem k projednávané věcné novele. Z pohledu MMR je věc vyřešena novým stavebním zákonem, který byl schválen, a věcná novela na tom nic nemění. Z tohoto pohledu nerozumí požadavku na doplnění RIA a nesouhlasí s ním.

**František Kučera** rekapituloval, jak nově přijatý zákon původně řešil systémovou podjatost jednotným modelem státní stavební správy. Předkládaná novela nicméně ponechává určité prvky nové úpravy, jak už bylo zmíněno, ale zároveň ponechává / znovu zavádí prvky dosud fungující praxe v rámci výkonu přenesené působnosti. Poukázal na předchozí usnesení pracovní komise k věcnému záměru stavebního zákona, kdy byl jednotný model státní stavební správy akcentován jako něco, co by mohlo riziko systémové podjatosti zmírnit. Upřesnil, že z jeho pohledu se tedy požadavek na dodatečné odůvodnění v RIA týká právě té části, která se navrácí k původnímu modelu.

**Marek Zelenka** doplnil, že i v současném textu legislativního materiálu je uvedeno, že je potřeba najít jiné řešení problémů, které byly ve vazbě na institucionální strukturu identifikovány v RIA k novému stavebnímu zákonu, tj i problém systémové podjatosti stavebních úřadů v rámci územních samosprávných celků, ale dále již v textu žádné řešení výslovně nezmiňuje.

**Aleš Mácha** upřesnil, že i původní RIA řešila problematiku ve vztahu k velkým infrastrukturním stavbám, včetně statistiky počtu velkých infrastrukturních staveb na jeden stavební úřad. U statisticky málo významné četnosti, v rámci několika promile z celku, u malých investičních záměrů, kdy je možné mít podezření na určitou vyšší náklonost vůči osobám spjatým s vedením územního samosprávného celku, tak se jedná o důsledek spojeného modelu veřejné správy. Otázka existence spojeného modelu veřejné správy, existence a eliminovatelnosti souvisejících rizik, je pak otázka spíše politická, než věcná a právní. Statisticky i procesně jsou zmíněné jevy u menších stavebních záměrů obtížně prokazatelné.

**Pavel Černý** se připojil k názoru Marka Zelenky, s tím, že vyjádření Aleše Máchy tato tvrzení dle jeho názoru dále podporují a potvrzují, že je se problémem nutné nadále zabývat.

Na základě již formulovaných návrhů ze strany Marka Zelenky a na základě proběhlé debaty nechal **František Kučera** hlasovat o následujícím usnesení:

Pracovní komise doporučuje, aby předkladatel v rámci důvodové zprávy nebo hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona doplnil, jakým způsobem posoudil problematiku systémové podjatosti stavebních úřadů územních samosprávných celků.

Pro: 8 Proti: 0 Zdrželi se: 1

Usnesení bylo přijato.

**František Kučera** návazně shrnul odůvodnění přijatého usnesení tak, jak vyplynulo z diskuse. Vzhledem k metodice hodnocení korupčních rizik by se předkladatel pak měl zaměřit například na to, jak snadno nebo obtížně lze zmíněné korupční riziko eliminovat a zda by bylo takové řešení přiměřené i vzhledem k cíli, který navrhovaná právní úprava sleduje. Systémovou podjatost je pak nutné z hlediska hodnocení korupčních rizik chápat v jejím širším smyslu, nikoliv tedy pouze ve smyslu počtu uplatněných námitek pro podjatost. Předkladatel sice v části materiálu č. V zmiňuje, že je potřeba najít jiné řešení problémů, které byly ve vazbě na institucionální strukturu identifikovány v RIA k novému stavebnímu zákonu, tj i problém systémové podjatosti stavebních úřadů v rámci územních samosprávných celků, ale dále již v textu žádné řešení výslovně nezmiňuje.

**František Kučera** poděkoval zástupcům předkladatele za diskusi. Za předkladatele členům pracovní komise rovněž poděkovala **Žanet Hadžič**.

*Zástupci předkladatele se odpojili od schůzky.*

### 3. Různé

**František Kučera** otevřel prostor pro obecnou diskusi a shrnul, že v rámci minulého projednávání novely zákona o pozemních komunikacích byla stanoviska pracovní komise osvojena Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí, nicméně do zákona následně schváleného vládou připomínky promítnuty nebyly.

**Marek Zelenka** se dotázal, zda je možné vzhledem k jednání vlády o zmíněném materiálu obdržet zpětnou vazbu?

**František Kučera** přislíbil předání podnětu tajemníkovi Rady, nicméně vzhledem k neveřejnosti záznamů z jednání vlády nemohl zaručit, zda bude možné prosbě vyhovět.

**Tereza Koucká Höfferová** návazně na minulé jednání vznesla dotaz, zda je nezbytné a vhodné, aby legislativní materiál společně se zástupci předkladatele prezentovali a obhajovali zaměstnanci předkladem najaté advokátní kanceláře, zda by tito měli dostávat ekvivalentní prostor jako pozvaní zástupci předkladatele a zda by zástupci předkladatele neměli být schopni legislativní materiál ve své působnosti obhájit sami.

**Marek Zelenka** podpořil prezentovaný pohled Terezy Koucké Höfferové a dotázal se, zda je možné si vyžádat k nezohledněným doporučením od předkladatele dodatečnou zpětnou vazbu.

*Z jednání se ve 14:43 odpojil Vladislav Hřebíček.*

**Tomáš Bouzek** vyjádřil pochopení pro příspěvky prezentované Markem Zelenkou a Terezou Kouckou Höfferovou, nicméně poukázal na realitu poradních orgánů vlády a nezávaznost

jejich doporučení, kdy jednání vlády nejsou veřejná a získat oficiální zpětnou vazbu tak může být obtížné. Rovněž zmínil, že zastupování předkladatele na jednáních zástupci advokátní kanceláře závisí i na rozhodnutí předkladatele a jeho schopnosti si toto rozhodnutí následně obhájit.

**František Kučera** slíbil podněty diskutovat s tajemníkem Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí. Z pohledu možného omezování účasti na jednání pracovní komise uvedl, že to doposud nebylo zvykem a že stejně tak základní body argumentace jsou následně transparentně a veřejně prezentovány v rámci záznamu na webových stránkách.

**František Kučera** závěrem poděkoval za účast členům pracovní komise a jejich zástupcům a jednání komise ukončil.

Zapsal: Ing. František Kučera