

Elektronická komunikace ve stavebnictví.

Rozvoj elektronické komunikace mezi soukromým a veřejným sektorem byl jedním z témat konference, která pod patronací firmy Microsoft proběhla začátkem února letošního roku v Praze. Možnosti a vize v oblasti e-technologií přednesl sám Bill Gates a podporu tomuto trendu vyjádřili také nejvyšší představitelé našeho státu. Následující článek je o možné aplikaci přednesených vizí v oboru stavebnictví.

Ráno podáte žádost, odpoledne máte stavební povolení.

Ptáte-li se, kde to takhle funguje, musím vás zklamat, dnes ještě nikde. Pokud by však otázka zněla, zda je to možné (samozřejmě při respektování práv všech osob a institucí, kterých se stavba týká), pak odpovídám – ano, je to možné.

To je ta dobrá zpráva. Ta špatná říká, že by nejdříve musela existovat politická vůle pro změnu současných právních předpisů. Rozdíl mezi současnou praxí a uvedenou expresní možností bude nejlépe patrný na příkladu běžné modelové situace.

Nejprve současná praxe.

Jste vlastníkem stavební parcely, který 1.srpna konečně získal potvrzený úvěr na stavbu rodinného domu. Stejný den jste také definitivně vybral projekt domu z několika nabídek. Máte již výsledky průzkumu radonového rizika a zajištěnu stavební firmu, která by byla schopna do 14 dnů stavbu zahájit. Máte také písemné potvrzení všech vlastníků sousedních pozemků, že proti stavbě v uvedeném rozsahu nemají žádné námítky.

Přestože je teprve první polovina léta, po rozboru situace zjistíte, že letošní stavební sezóna je pro vás již ztracena. Sousedé, kteří již mají postaveno, vám potvrdí, že měsíc bude trvat, než získáte stanoviska příslušných orgánů státní správy. Další dva měsíce budete čekat na vyřízení stavebního povolení. To znamená celkem tři měsíce, když to půjde dobře a žádný z dotyčných úředníků neonemocní nebo nebude mít dovolenou. Od majitele stavební firmy se dozvíte, že výkopové práce v listopadových plískanicích lze ještě zvládnout. Avšak plánovat na prosinec betonáže a zdění, to rozhodně nedoporučuje. Myšlenku začít bez povolení a zaplatit následnou pokutu rychle jako řadový občan zavrhnete. Co kdyby si právě vás stavební úřad vybral jako průkopníka a nařídil vám černou stavbu odstranit. A tak se smíříte s odložením stavění na jaro příštího roku a prodloužením současného pronájmu za 15 tisíc měsíčně o dalších půl roku.

A nyní slíbená sci-fi.

Pro stejný model vypadá postup (od okamžiku potvrzení úvěru) takto:

Je 1.8.2009 – 20,00 hodin. Na vašem počítači otevřete internetový Portál veřejné správy (PVS), stáhnete Registrační list pro stavební řízení (RL) a vyplníte údaje týkající se osoby investora a stavebního pozemku a podle písemných originálů vyznačíte souhlasná stanoviska sousedů. (Pokud sousedé uvedou v databázi KN svou e-mailovou adresu, může i jednání s nimi proběhnout plně elektronicky.) Rozhodl jste se využít nabídky autora projektu vybraného domu, že vás v řízení bude zastupovat jako autorizovaný inspektor (AI). Pro jistotu si jeho autorizaci aktuálně ověříte na seznamu AI u Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) a odešlete mu vámi parafovaný návrh smlouvy o zastupování a skenokopie stanovisek sousedů.

2.8. – 7,30 až 9,00 : AI smlouvu o zastupování potvrzuje, doplní do RL ostatní požadované údaje o stavbě a parcelách a odešle je na PVS k automatizovanému doplnění údajů z databáze Katastru nemovitostí (KN) a databáze Územně plánovací dokumentace (ÚPD).

9,30 až 10,00 : AI potvrdí doplněné údaje a přiloží k RL územní studii (US) ve vhodném formátu, do něhož nelze zasahovat. Tím je formálně zahájeno řízení. Server PVS přiřadí RL jednacím číslo (Čj.) a odešle RL příslušným dotčeným orgánům státní správy (DOSS) s žádostí o stanovisko a stavebnímu úřadu k ověření shody druhu stavby a úrovně řízení.

10,00 : Vlastníkům sousedních nemovitostí, kteří mají kontaktní e-mailovou adresu, je automaticky odeslána informace o probíhající řízení.

14,25 až 16,43 : Pro zaregistrované Čj. jsou doručována stanoviska DOSS (zákonná lhůta 7 hodin je dodržena) a závěry jsou vyznačeny v RL. (Všechna stanoviska jsou typu souhlas bez výhrad nebo souhlas s podmínkami.)

17,05 : Investor na doporučení AI akceptuje vydaná stanoviska.

17,55 : Stavební úřad potvrdil shodu druhu stavby a úrovně řízení a úplnost stanovisek DOSS ke stavbě, která zpracovává do Rozhodnutí. Řízení je ukončeno a rozhodnutí je prokazatelnou formou (platnou v uvažovaném roce 2009) doručeno účastníkům pro možnost jejich eventuálního odvolání.

18,00 : Investor odesílá stavební firmě vydané rozhodnutí a dále potvrzenou smlouvu o dílo.

16.8.2009 : Rozhodnutí nabylo právní moci a firma zahajuje výkopové práce.

Poznámka autorů: pojmy RL a AI, které současná legislativa neobsahuje, jsou převzaty z návrhu zákona o stavebním řádu, který autoři publikovali ve STAVITELI v číslech 8, 10, 11 a 12 / 2002.

Není pochyb o tom, že by takovéto jednodenní řízení naprostá většina stavebníků uvítala. Otázka tedy zní: Je uvedený průběh řízení skutečně jen z říše pohádek nebo jej lze v dohledné době uskutečnit? Než se pokusíme na tuto otázku odpovědět, analyzujeme nejprve faktory, které jsou pro průběh a výsledek řízení určující a jejich vliv na celkovou efektivitu stavebního řízení.

Princip stavebního řízení.

Povolení realizovat stavbu není ve své podstatě nic jiného než souhrn potvrzení, že stavbou nebudou porušena pravidla platná v daném místě a čase. Tato potvrzení vystavuje stanovený okruh dotčených osob na základě porovnání se svými databázemi. Stavební úřad pak tato potvrzení sjednotí.

Určujícími faktory pro průběh řízení tedy jsou :

- předpisy, kterými jsou zúčastněné osoby vázány,
- způsoby ověřování dodržení pravidel,
- formy komunikace mezi zúčastněnými osobami.

Z těchto faktorů a jejich interakcí pak vyplývá efektivita stavebního řízení, hodnotitelná pomocí jejich základních znaků – rychlosti, hospodárnosti a kvality (což jsou mimochodem atributy shodné s tzv. trojimperativem projektového řízení). Na modelovém příkladu rodinného domu a sloučeného územního a stavebního řízení, které je pro tento typ stavby typické, je možno dobře popsat jak samotná hlediska efektivit, tak i jejich vazbu na určující faktory.

1. Rychlost.

Vlastní ověření, že navržená stavba je v souladu s danými pravidly, je již v současné době s použitím systémových databází prováděno v řádu desítek minut. Naprostou většinu času od podání žádosti o stanovisko do jeho obdržení spotřebuje jeho přeprava k výkonnému pracovníkovi ověřovatele a zpět k žadateli. Trvání druhé fáze, tj. konání stavebního úřadu, je

v současnosti nejvíce ovlivněno zákonem určenými prodlevami (lhůtami) mezi předepsanými úkony. Vlastní nutný výkon referenta lze počítat v řádu hodin. Při dnešním trvání řízení je tato doba několika hodin nepodstatná, avšak v uvažované jednodenní variantě nabývá na důležitosti. Zbytek doby pak opět zaujímá přeprava spisového materiálu.

2. Hospodárnost.

Zde by možná stačilo uvést – čas jsou peníze. Kromě této ztráty investora, plynoucí z doby, o kterou je jeho výnos ze stavby opožděn, je možno vyčíslit ještě další výdaje: na přepravu listin, na cestování a ztrátu času účastníků řízení. Také na plat referenta po dobu, kdy se musí probírat všemi shromážděnými údaji, aby v nich rozpoznal ty důležité.

Z dosud uvedeného je zřejmé, že výrazné zkrácení času a snížení nákladů je možné jedině při splnění tří předpokladů:

- a - komunikace mezi zúčastněnými musí probíhat elektronickou formou,
- b - musí být odstraněny zbytečné prodlevy mezi úkony řízení,
- c - údaje vkládané do systému musí být strojně zpracovatelné.

3. Kvalita.

Pojem kvality u hmotných produktů je celkem jasný. Je to schopnost produktu mít požadované vlastnosti po celou dobu své existence. Dalším pojmem, ve stavebnictví také známým, je kvalita vedení (určitého procesu). Tu lze definovat jako schopnost uplatnit produkt na trhu. Co si ale představit pod pojmem „kvalita stavebního řízení“? Označme stavební řízení za proces, jehož produktem je stavební povolení a kvalitu obou prvků posuzujme společně. Oproti produktům realizujícím se na trhu a sloužícím konkrétní osobě je stavební řízení a povolení složitější. Vzniká z iniciativy konkrétní osoby, realizují je jiné osoby nemající přímý profit z jeho dokončení a slouží skupině dalších osob s protichůdnými zájmy. Pokud toto vše vyhodnotím, mohu stavební řízení a povolení za kvalitní prohlásit tehdy, pokud budou splňovat (ke třem již výše uvedeným) další čtyři předpoklady:

- d - zaručí možnost ochrany soukromých a veřejných oprávněných zájmů,
- e - umožní všem zúčastněným uplatnit svá stanoviska,
- f - jednoznačně vymezí povinnosti zúčastněným v souladu s předpisy,
- g - nebudou zatěžovat zúčastněné nad nezbytně nutnou míru.

Závěr je tedy jednoznačný:

Stavební řízení je možné výrazně zkrátit (za určitých okolností až na slibovaný jeden den), při současném dodržení požadované kvality. Předpokládá to ovšem uspořádat systém následujícím způsobem:

1. Rozdělit celé spektrum staveb do kategorií podle toho, jak silný účinek může mít porušení daných pravidel na okolí a definovat předmět povolení (tj. konkrétní stavbu) způsobem, který jej umožní jednoznačně zařadit do příslušné kategorie. Dále definovat všechny další subjekty, které se stavbou nějak souvisejí (investor, projekt, stavební pozemek, účastník řízení, aj.).
2. Jednoznačně určit pro každou z kategorií staveb druhy operací, kterými se bude plnění pravidel ověřovat.
3. Stanovit vazby mezi jednotlivými prvky systému, které zajistí optimální průběh všech operací.
4. Přijmout závazná pravidla, která zaručí kooperaci všech zúčastněných subjektů.

Posoudíme-li systém dnešní stavební legislativy a nově navržené uspořádání, je zřejmé, že tyto dvě koncepce jsou v zásadě neslučitelné. Rozdílnost je patrná hned v bodě 1. Stavby se dnes nezařazují do kategorií podle možných účinků na okolí, ale podle velikostních parametrů nebo taxativně bez ohledu na okolní vazby (kromě staveb, u kterých se posuzuje jejich vliv na životní prostředí podle zákona č.100/2001 Sb.). Dalším důvodem je například dnešní nutnost dodržet prodlevy mezi úkony bez ohledu na jejich věcné opodstatnění.

----- (pokračování v dalším čísle)

Současně platné postupy vycházející z platných pravidel (zákonných předpisů) samozřejmě umožňují vystavit investorovi potvrzení o legalitě prováděné stavby. Tyto postupy však, jak bylo výše prokázáno, nejsou schopny u probíhajícího řízení zaručit efektivitu v žádném z jejích znaků.

Nová koncepce.

Možným řešením, které novému uspořádání vyhovuje, je již výše zmíněný návrh zákona o stavebním řádu ze STAVITELE 2002 (ve zkratce NSZ2002) - viz ivpservis.wz.cz - publikace. Kromě principiálně odlišné kategorizace staveb odlišuje tento návrh od stávajícího Stavebního zákona také způsob vedení údajů o stavbě. Základním pracovním a dokumentačním prvkem je **Registrační list**. Tento RL je protokolem s pevnou strukturou, který v celém průběhu řízení shromažďuje a vyhodnocuje všechny relevantní údaje umožňující rozhodnout, zda stavba s navrženými parametry je v daném místě a čase přípustná. Forma RL umožňuje jeho elektronické zpracování a sdílení mezi různými subjekty.

Základními funkcemi RL jsou:

- zaručit, aby do zpracování byly vloženy všechny údaje nutné pro rozhodnutí,
- odfiltrovat informace pro účely řízení nepodstatné,
- zajistit možnost kontroly a korektur všech zadávaných údajů v celém průběhu řízení.

RL dále umožňuje:

- porovnání výsledných rozhodnutí při zadání různých hodnot vstupních údajů,
- kvantifikovat rezervy u numericky definovaných pravidel,
- zaznamenání probíhajícího řízení a jeho výsledek do databází dotčených subjektů.

Zadání údajů a průběh řízení.

Pro stavbu jednoduchou z okruhu staveb nevýznamných (použité definice viz §4 NSZ2002) už způsob zadání a jeden z možných průběhů řízení známe z odstavce sci-fi. Modelová situace představuje případ, kdy databáze dotčených orgánů jsou externě přístupné a jejich údaje mají formu kompatibilní s registračním listem. V jiných případech, nebude-li toto přímé propojení funkční, a dále u staveb většího významu s potřebou expertních posudků, budou průběh a délka řízení záviset na druhu stavby a složitosti vazeb na okolí, přičemž schéma komunikace mezi subjekty a časové limity pro vyjádření budou upraveny zákonem (viz §§ 14 a 15 NSZ2002). U staveb menšího významu bude povinný rozsah zadávaných údajů naopak snížen. Princip zadání je však pro všechny stavby shodný.

Základní charakteristickou vlastností takto koncipovaného systému je jeho schopnost automatizovaného průběhu řízení včetně vyhodnocení přípustnosti stavby. Podle řídicího programu jsou kontaktovány databáze dotčených subjektů a jejich údaje jsou postupně převáděny do RL. V případě potřeby lze údaje do RL zadat samozřejmě i ručním přepisem. Dalším významným znakem systému je také snadný způsob jeho modifikace, umožněný modulovou stavbou systému. Při změně pravidel postačí v příslušném modulu změnit nastavené parametry, podle nichž ověřování shody s pravidly probíhá a celý systém je okamžitě použitelný. Například při změně parametrů funkčního a prostorového uspořádání

určitého území, vyvolané úpravami územního plánu, je tato změna zaznamenána v příslušném modulu a zohledněna při automatizovaném vyhodnocení přípustnosti navržené stavby v daném území. Systém samozřejmě používá k označování území a definování parametrů staveb metodiku shodnou s pravidly (územní plán), kterými se při vyhodnocování přípustnosti stavby řídí. Jinou změnou může být nově zaregistrované občanské sdružení se zájmem o určité druhy staveb. Tato informace je při kontaktu s portálem veřejné správy akceptována a pokud je při testování vyhodnocena jako relevantní (tzn. jedná se o stejný druh stavby, jakou investor hodlá realizovat), je zaznamenána v příslušném oddíle RL.

Průběh řízení je schématicky znázorněn na obr.č.1, vzor registračního listu je na obr.č.2, podrobnější údaje o účelu stavby jsou na obr.č.3.

Zavedení nového systému do praxe.

Z hlediska čistě technického by stavební řízení podle uvedeného principu bylo možné provést už za současného stavu. Komunikace s KN je v podstatě vyřešena, elektronické sdílení údajů o parcelách probíhá už dnes. Většina DOSS vede své databáze rovněž v digitální podobě a možnost sdílení potřebných údajů je pouze záležitostí SW vybavení.

Z hlediska obecné legislativy provádět řízení podle uvedeného principu rovněž nic nebrání. Naopak. Jak současně platný Správní řád (SŘ) v §3, tak i nově schválený (účinný od 1.1.2006) v §6, shodně požadují vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, s použitím nejvhodnějších prostředků, hospodárně a bez zbytečného zatěžování dotčených osob. Oba SŘ také umožňují elektronickou komunikaci a v ustanovení o lhůtách preferují bezodkladné provádění úkonů včetně vydání rozhodnutí.

Jediným, zato však rozhodujícím, limitujícím faktorem tedy zůstávají speciální právní normy, zejména pak Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy. Již jsme zde zmínili, že současná podoba SZ není se systémem elektronického vedení řízení prakticky slučitelná a žádnou změnu koncepce v tomto ohledu nepřináší ani nový SZ, který prezentovalo MMR v pracovní verzi a jehož účinnost je plánována na rok 2006.

Závěrem.

Zde uvedený návrh spolu s dříve publikovaným návrhem zákona o stavebním řádu v žádném případě není a nemůže být hotovým produktem, kterým je možno ihned nahradit současně platné zákonné předpisy. Úmyslem autorů bylo předložit alternativu k současnému pojetí zákonodárné tvorby, která často nabývá charakteru naučné příručky a nerespektuje základní atributy kvalitního zákona, tj. jednoznačné a vyvážené vymezení povinností, omezení svobody občanů jen v nezbytně nutném rozsahu a účinný postih při porušení zákona. Na příkladu stavebního řádu a jeho praktické aplikace jsme chtěli prokázat, že je možno dodržet obsahovou kvalitu zákona a zároveň jej po formální stránce přizpůsobit současným možnostem komunikace a zpracování informací. Sami můžete posoudit, do jaké míry se nám to podařilo.

Ing. Jaroslava Tománková, Ph.D.,
pedagog na ČVUT, stavební fakulta
Ing. Jiří Tománek, podnikatel ve stavebnictví