

S t a n o v i s k o

předsedkyně Legislativní rady vlády

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby
dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických
komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem návrhu zákona je umožnit rychlejší a efektivnější přípravu staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury, jakož i infrastruktury elektronických komunikací a nastavit povolovací procesy tak, aby jejich délka nebránila včasnému zahájení realizace potřebných staveb. K dosažení tohoto cíle obsahuje návrh celou řadu opatření jednak v zákoně č. 416/2009 Sb., ale také ve stavebním zákoně, energetickém zákoně, správním řádu, zákoně o vyvlastnění a zákoně o pozemních komunikacích, z nichž některá se promítají i do dalších zákonů, zejména pokud je v nich upravena kompetence k vydávání stanovisek k návrhu politiky územního rozvoje.

Návrh má umožnit lepší využití nových typů povolovacích řízení podle stavebního zákona i pro stavby dopravní infrastruktury. To se týká zejména společného povolení, kterým je stavba umístěna i povolena v jednom řízení s pouze jedním případným přezkumem, jehož využití je dosud omezeno s ohledem na požadovanou míru podrobnosti zpracování projektové dokumentace již před zahájením řízení. Navrhuje se proto umožnit umístění a povolení stavby dopravní infrastruktury na základě méně podrobné dokumentace s tím, že stavebník bude povinen nejpozději před zahájením stavby předložit stavebnímu úřadu dokumentaci pro provádění stavby tak, aby mohl stavební úřad provádět náležitou kontrolu provádění stavby.

Dále návrh usiluje o omezení množství závazných stanovisek, povolení a souhlasů potřebných pro uskutečnění stavby v režimu zákona č. 416/2009 Sb., a to tak, že orgány ochrany přírody a krajiny by v případě staveb dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury podle tohoto zákona, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivu záměru na životní prostředí, měly na základě žádosti investora vydat tzv. jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny, které by nahradilo závazná stanoviska nebo vyjádření vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny a v němž by současně byly posouzeny podmínky pro povolení výjimky ze zákazů stanovených tímto zákonem nebo pro stanovení odchylných postupů při ochraně ptáků; vlastní povolení výjimek či stanovení odchylných postupů při ochraně ptáků by pak bylo součástí výroku rozhodnutí vydávaného v územním řízení či stavebním řízení.

Problematikou závazných stanovisek se návrh zabývá také v několika dalších ohledech. Přímo ve správním řádu se zakotvuje základní zásada vydání závazného stanoviska bezodkladně a současně se pro jeho vydání stanovuje lhůta maximálně 30 dnů s možností jejího prodloužení v případech, kdy je nezbytné nařídit místní šetření, nebo ve zvláště složitých případech až na 60 dnů. Současně se ve stavebním zákoně zavádí fikce vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek pro případ jeho nevydání ve stanovené lhůtě, s tím, že pokud by nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, může nadřízený správní orgán do 1 roku od nabytí právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, vydat nové závazné stanovisko, kterým se předchozí „fiktivní“ souhlasné závazné stanovisko ruší.

V zákoně o vyvlastnění pak mají být pro účely urychlení řízení stanoveny jednoznačné lhůty pro některé procesní postupy, zejména pokud jde o uspořádání ústního jednání a vydání rozhodnutí.

V oblasti oceňování pozemků a staveb potřebných pro výstavbu dopravní infrastruktury návrh obsahuje možnost vyhotovení jednoho znaleckého posudku pro více pozemků a staveb se zafixováním ceny a jeho využití při budoucích výkupech oceněných pozemků a staveb, a to v případě pozemků, s výjimkou stavebních pozemků, až na dobu 3 let. Za účelem zjednodušení a zrychlení získání potřebných práv od právnických osob hospodařících s majetkem státu se navrhuje stanovit výlučně bezúplatný převod práv.

Dále se navrhuje rozšířit využití v zákoně č. 416/1009 Sb. nedávno upraveného institutu mezitímního rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení (vztahujícího se dosud jen na dopravní infrastrukturu) i na stavby vodní a energetické infrastruktury uvedené v příloze k tomuto zákonu, resp. i na jiné stavby energetické infrastruktury s tím, že se u nich neuplatní výjimka z řádného přezkumu v odvolacím řízení. Na stavby vodní a energetické infrastruktury se rozšiřuje také možnost využití právní úpravy vstupů na pozemky za účelem měření a průzkumných prací. Působnost zákona č. 416/2009 Sb. se u staveb energetické infrastruktury rozšiřuje i na stavby s nimi související.

V oblasti výstavby elektronických komunikací se navrhuje zjednodušení postupů v případě, že je stavba prováděna jako tzv. přípolož při provádění jiné stavby. V takovém případě nemá být vyžadováno povolení podle stavebního zákona ani závazné stanovisko podle zákona o státní památkové péči.

Rozsáhlé změny se týkají stavebního zákona, v němž se navrhuje zavedení nového závazného nástroje územního plánování na úrovni státu, který má v potřebné míře podrobnosti řešit záměry náležející do kompetence státu. Tímto nástrojem má být územní rozvojový plán, který má být svázán s politikou územního rozvoje a který má být vydáván formou opatření obecné povahy. Dále se navrhuje vytvoření národního geoportálu územního plánování jako informačního systému veřejné správy na úseku územního plánování, jehož součástí má být také evidence územně plánovací činnosti, a úprava jednotného standardu územně plánovací dokumentace, v němž by měly být zpracovávány vybrané části územně plánovací dokumentace.

V zájmu zefektivnění modernizace a užívání dráhy a snížení nehodovosti se v zákoně o pozemních komunikacích navrhuje podrobná úprava postupu a kritérií pro rušení úrovňových křížení pozemní komunikace s dráhou (přejezdů).

II.

Vztah k právu EU

Předkladatel sice v důvodové zprávě (na str. 6) konstatuje, že návrh nepředstavuje implementaci práva Evropské unie, ovšem jak ze samotného návrhu, tak z důvodové zprávy, popřípadě ze závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, je zřejmé, že se navrhovaná úprava konkrétních předpisů, institutů a pravidel, které jsou součástí práva EU, dotýká.

V návrhu chybí adekvátní zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem EU.

Návrh se dotýká následujících předpisů EU:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice 2011/92/EU“),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice 2001/42/ES“),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (dále jen „směrnice 2003/35/ES“),
- směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice 92/43/EHS“),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (dále jen „směrnice INSPIRE“),
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 (dále jen „nařízení 347/2013“).

Návrhu zákona se dotýká také dosud neuzavřené řízení o porušení povinnosti vyplývající z práva EU č. 2013/2048, týkající se nesprávné transpozice směrnice 2011/92 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Z tohoto důvodu lze předpokládat, že Evropská komise bude návrhu věnovat značnou pozornost. Vzhledem k tomu, že některá ustanovení návrhu z hlediska požadavků práva EU kladených na ochranu životního prostředí vzbuzují pochybnost, zda nepředstavují změnu stávajícího stavu směřující k omezení zapojení veřejnosti nebo k omezení posuzování dopadů záměrů na životní prostředí, je minimálně

nezbytné navrženou právní úpravu z pohledu práva EU řádně odůvodnit, včetně ohledu na výše uvedené řízení č. 2013/2048.

Z hlediska práva Evropské unie je dále třeba zmínit skutečnost, že ač je z návrhu patrná snaha o nastavení takových postupů, které vyhoví požadavkům příslušných směrnic Evropské unie vtělených do českého právního řádu prostřednictvím speciálních úprav a závazných stanovisek zohledňujících naplnění těchto speciálních úprav navazujících na směrnice, upozorňuje se, že úprava je nepřehledná, nejednotná a v některých případech i neúplná. Návrh například nebere v potaz závazná stanoviska podle § 104 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, prostřednictvím kterých by měl být zajištěn standard směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Dále zřejmě nejsou v některých případech pokryta závazná stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny navazující například na směrnici 92/43/ES, neboť tato stanoviska netvoří součást tzv. jednotného závazného stanoviska podle téhož zákona (viz dopad na § 2 odst. 7 a § 2c v části první).

Návrh zákona lze s výhradou výše uvedených pochybností považovat za slučitelný s právem EU.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VII. předloženého materiálu. Návrh zákona byl podle předkladatele v původní podobě předložen s rozpory s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem životního prostředí a odborem kompatibility Úřadu vlády České republiky.

K tomu však předkladatel uvedl, že s ohledem na potřebu brzkého předložení návrhu zákona vládě byly projednány pouze připomínky uplatněné ministerstvy a dotčenými útvary Úřadu vlády České republiky, a že připomínky uplatněné dalšími připomínkovými místy byly v maximální možné míře akceptovány, přičemž stanoviska předkladatelů k jednotlivým připomínkám byla zanesena do vypořádací tabulky (část VII. předloženého materiálu), nicméně k jejich projednání nedošlo. Jde-li o připomínky vznesené připomínkovými místy podle čl. 5 odst. 1 písm. a) až c), g) a h) Legislativních pravidel vlády označené jako zásadní, je nutno je považovat z hlediska Legislativních

pravidel vlády za předmět trvajících rozporů. To se týká zejména zásadních připomínek veřejné ochránkyně práv, která se proti tomuto postupu předkladatele ohradila dopisem adresovaným tehdejšímu předsedovi Legislativní rady vlády, jakož i zásadních připomínek Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, všech krajů, hlavního města Prahy, Svazu měst a obcí ČR a Svazu průmyslu a dopravy České republiky. Tyto zásadní připomínky se týkají většiny v původní podobě návrhu obsažených koncepčních zásahů jak v zákoně č. 416/2009 Sb., tak i ve správním řádu, stavebním zákoně a dalších novelizovaných zákonech, počínaje vyloučením přezkumu závazných stanovisek na základě odvolání neobsahujícího konkrétní námitky (část první bod 9), přes vyloučení povolení, souhlasů či závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že bylo u záměru provedeno posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (část první, bod 10) přes vyloučení vlastníka pozemku, na kterém je stavba provedena, není-li stavebníkem, z kolaudačního řízení (část první bod 12), institut kauce (část první bod 26), fikci souhlasného závazného stanoviska (část dvacátá čtvrtá bod 7), územní rozvojový plán, jako nový závazný nástroj územního plánování (část dvacátá čtvrtá bod 26), až po Národní geoportál územního plánování (část dvacátá čtvrtá bod 58). (Vzhledem k četnosti a rozsahu dotčených připomínek se v podrobnostech odkazuje na část VII. materiálu obsahující vypořádání připomínek k materiálu.)

Rozpor s Ministerstvem životního prostředí (dále jen „MŽP“) se týká navrhovaného ustanovení § 2j (část první, bod 22), podle kterého by bylo možno dokumentaci pro vydání společného povolení, kterým se umísťuje a povoluje stavba dopravní infrastruktury, zpracovat v omezeném rozsahu, a teprve před vlastním zahájením stavby by byla doložena dokumentace v plném rozsahu. MŽP má za to, že menší podrobnost dokumentace pro umístění a povolení stavby je zcela v rozporu s myšlenkou, kterou návrh předkládá, tedy mít pouze jedno společné povolení, protože právě v něm by měly být účinně hájeny i ostatní veřejné zájmy, což je možné jen právě na základě podrobné dokumentace. Dodává, že v současnosti se proces povolování staveb infrastruktury mnohdy protahuje právě s ohledem na nekvalitně zpracovanou dokumentaci (a nedostatečně provedenou předprojektovou přípravu), která nedostatečně řeší vazbu na jiné veřejné zájmy. Předložené řešení by tento problematický stav zhoršovalo, neumožňovalo by hledat taková technická řešení, která by zohledňovala ostatní veřejné zájmy, a proto s ním zásadně nelze souhlasit; navíc

pro investora bude hrozit ve větší míře riziko marně vynaložených nákladů, když nebude moci stavbu z důvodu nesouladu s právními předpisy kolaudovat. Zároveň lze předpokládat, že o to větší tlak bude na dotčené orgány, aby své stanovisko přehodnotily s ohledem na již vynaložené náklady. MŽP vyjadřuje obavu, že vzhledem k tomu, že jde o významné stavby dopravní infrastruktury (které jsou financovány z veřejných zdrojů v nákladech desítek až stovek milionů korun), nebude v případě shledání nesouladu docházet (v rámci kolaudačního řízení) k rozhodnutí o zákazu užívání či o odstranění takové stavby z důvodu jejího provedení v rozporu s právními předpisy. Případné zjištěné vady se budou řešit nařízením a realizací méně efektivních zmírňujících opatření, než by byla opatření přijatá před zahájením realizace (např. nakládání s vodami, prostupnost krajiny, hluk). To je z hlediska ochrany životního prostředí zcela nežádoucí až nedostatečné.

K tomu předkladatel uvádí, že cílem navržené právní úpravy je zavést možnost předložit k žádosti o vydání společného povolení, kterým se umísťuje a povoluje stavba dopravní infrastruktury, projektovou dokumentaci v omezeném rozsahu, a tím přenést větší míru odpovědnosti za soulad provedení stavby s příslušnými předpisy na stavebníka. Soulad s příslušnými předpisy bude v plném rozsahu kontrolován v rámci kolaudace.

Původní návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro soukromé právo, pro správní právo, pro evropské právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní rada vlády projednala původní návrh zákona na svém zasedání dne 4. dubna 2019. Vzhledem k četným zásadním připomínkám většiny členů Legislativní rady vlády bylo projednávání materiálu Legislativní radou vlády přerušeno s tím, že předkladatelé návrh přepracují a následně po posouzení a projednání na pracovní úrovni užší skupinou členů Legislativní rady vlády předloží v upravené podobě, k níž by pak mohlo v případě kladného stanoviska zúčastněných členů Legislativní rady vlády být vypracováno stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády, byť s obecnými výhradami k některým institutům obsaženým v předloženého návrhu, na jejichž zachování předkladatel trvá.

Předkladatelé předložili následně dne 29. října 2019 upravené znění návrhu, v němž byla většina zásadních připomínek členů Legislativní rady vlády zohledněna, přičemž podle předkladatele odstraněním či úpravou sporných ustanovení návrhu

došlo také k odstranění podstaty některých rozporů, s nimiž byl původní návrh zákona předložen.

Kromě shora uvedeného přetrvávajícího rozporu ohledně zjednodušené dokumentace pro vydání společného povolení (čl. I bod 22, navrhovaný § 2j zákona č. 416/2009 Sb.) je podle předkladatele v upraveném znění návrhu zákona předmětem rozporu s Ministerstvem životního prostředí také věta třetí ustanovení § 82a odst. 2 nově doplňovaného do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (čl. VI bod 2 návrhu zákona), která upravuje kompetenci k přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu zahrnujícího výrok o povolení výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny; příslušným orgánem by podle předloženého návrhu měl být nadřízený stavební úřad (poznamenává se nicméně, že připomínkou obsaženou v příloze tohoto stanoviska se sporná věta v § 82a odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. vypouští).

Nelze však vyloučit, že upravené znění zákona, v němž došlo oproti původní verzi návrhu zákona ke značnému posunu, může generovat další rozpory.

Toto stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády je zpracováno již k upravenému návrhu zákona.

IV.

Návrh změn

Předsedkyně Legislativní rady vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tyto připomínky:

Obecné připomínky

Ke změně zákona č. 416/2009 Sb. (čl. I)

K možnosti zpracování zjednodušené dokumentace pro vydání společného povolení, kterým se umísťuje a povoluje stavba dopravní infrastruktury (čl.I. bod 22, § 2j)

Návrh předpokládá možnost předložit jako součást žádosti o vydání společného povolení, kterým se umísťuje a povoluje stavba dopravní infrastruktury, zjednodušenou dokumentaci, jejíž obsah by byl stanoven vyhláškou Ministerstva dopravy s tím, že v takovém případě by byl stavebník povinen zpracovat dokumentaci pro provádění stavby a předat ji nejpozději 5 dnů před zahájením stavby stavebnímu úřadu.

Důvodem pro takové řešení je podle důvodové zprávy to, že povinnost zajistit pro stavební úřad podle stávající úpravy dostatečně podrobnou dokumentaci zavádí neopominutelné riziko přípravy podrobnosti dokumentace, která může být částečně nevyužitelná a v případě významných dopravních staveb se může jednat o výdaje v desítkách milionů Kč.

Z návrhu samotné zákonné úpravy se nepozná, jak bude ve skutečnosti zjednodušená varianta dokumentace vypadat, to by stanovila až vyhláška Ministerstva dopravy. Existuje nicméně riziko, že čím méně podrobná taková dokumentace bude, tím těžší může být posoudit, zda a jak bude v případě dané stavby zajištěna ochrana veřejných zájmů podle příslušných právních předpisů a zda se budou dotčené orgány moci odpovídajícím způsobem k takové dokumentaci vyjádřit. V důvodové zprávě se v té souvislosti uvádí, že nově zaváděný postup vzhledem k nízké podrobnosti dokumentace nutí stavebníka si posoudit soulad konkrétního stavebně technického řešení stavby s příslušnými právními předpisy sám, aniž by se mohl spolehnout na ověření navrhovaného řešení prostřednictvím kontroly dokumentace ze strany příslušných orgánů státní správy v rámci schvalovacích procesů s tím, že ověřování souladu stavby s příslušnými právními předpisy proběhne až v rámci kolaudačního řízení a stavebník tak ponese riziko, že pokud by stavba nebyla provedena v souladu s příslušnými právními předpisy, nebude zkolaudována a nebude tedy možné ji užívat. Pokud se ve prospěch zjednodušené varianty dokumentace argumentuje úsporou finančních prostředků, potom stav, kdy by nebylo možné užívat stavbu, na kterou byly vynaloženy náklady v řádu miliard Kč, je ještě mnohem horší. Je tedy přinejmenším sporné, zda navrhované řešení skutečně naplní deklarovaný cíl, neboť přenáší na stavebníka to, co by měly správně dělat dotčené orgány.

K příloze zákona stanoví seznam konkrétních staveb (čl. I bodům 35 a 36)

Existující příloha zákona obsahující seznam konkrétních staveb se doplňuje o další stavby. V případě staveb uvedených v příloze zákon předpokládá specifický postup ve vyvlastňovacím řízení. Dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury vymezené v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnítele mezitímní rozhodnutí podle § 148 správního řádu, kterým rozhodne pouze o vyvlastnění nebo

jiném omezení vlastnického práva, nikoliv též současně o náhradě za to. Nebude-li mezitímní rozhodnutí soudem zrušeno, vyvlastnitel zaplatí vyvlastňovanému zálohu na náhradu za vyvlastnění a až následně se rozhodnutím o zbytku věci rozhoduje o celkové výši náhrady za vyvlastnění.

Specifická úprava zrychleného procesu rozhodování o vyvlastnění implikuje, že na stavbách uvedených v příloze zákona je „vyšší“ veřejný zájem. V této souvislosti je proto třeba upozornit na judikaturu Ústavního soudu, která se zabývala otázkou, zda je možné deklarování veřejného zájmu zákonem v konkrétně určené věci. Šlo o rozhodnutí Pl. ÚS 24/04 (jezy na Labi) a Pl. ÚS 24/08 (vzletová a přistávací dráha na letišti Praha – Ruzyně), kdy v obou případech dospěl Ústavní soud k závěru, že takováto deklarace možná není, neboť je to v rozporu s ústavní zásadou dělby moci a rovněž s právem na soudní a jinou ochranu. V nálezu Pl. ÚS 24/08 dospěl Ústavní soud k závěru, který může být relevantní i v daném případě, a sice že ustanovení zákona stanovující (pro konkrétní stavbu) neodůvodněně odlišný procesní režim porušují princip rovnosti v právech, jakož i ustanovení čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod, podle nějž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.

Ke změně zákona č. 114/1992 Sb. (čl. VI)

1. Navrženou úpravou, podle níž by měl namísto orgánu ochrany přírody a krajiny o výjimkách ze zákazu u zvláště chráněných druhů nebo rostlin nebo ze zákazů ve zvláště chráněných územích, popřípadě o stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, rozhodovat stavební úřad v rámci rozhodnutí o příslušném záměru, je kompetence k rozhodování o otázkách ochrany přírody a krajiny nesystémově odnímána věcně příslušným a v této oblasti odborně způsobilým orgánům, z nichž se takto činí pouhé dotčené orgány, a svěřována orgánům, které naopak z povahy své činnosti dostatečnou odbornou způsobilostí v oblasti ochrany přírody a krajiny nedisponují a navrhovaná úprava nijak nezaručuje, že takovou odbornou způsobilostí disponovat budou.
2. Způsobem, jakým je toto přenesení kompetence v navrženém § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny provedeno, se úprava tohoto zákona stane nekonzistentní, neboť zatímco v § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 tohoto zákona je obdobná otázka přenesení pravomoci na stavební úřad řešena v konkrétním ustanovení, v § 82a by měla být řešena paušálně, aniž by se to do dotčených ustanovení (§ 43

a 56) promítlo. Navíc zde není pravomoc stavebnímu úřadu svěřena výslovně jako v § 8 odst. 6, ale pouze nepřímou, stanovením, že je povolení výjimky nebo odchylného postupu součástí výroku rozhodnutí; to však lze považovat spíše za úpravu formální podoby rozhodnutí než úpravu kompetence. Kromě toho by ustanovení, které podle názvu upravuje jednotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, nemělo zahrnovat úpravu působnosti stavebního úřadu; z tohoto hlediska předposlední a poslední věta odstavce 2 a celý odstavec 3 do § 82a nepatří a měly by být obsahem samostatného ustanovení upravujícího působnost stavebních úřadů rozhodujících místo orgánů ochrany přírody a krajiny.

3. Navržená úprava nového institutu jednotného závazného stanoviska, včetně přenesení pravomoci k rozhodování o výjimkách podle zákona č. 114/1992 Sb., je ve vztahu k vymezeným stavbám (§ 82a odst. 1) koncipována jako jediné v úvahu připadající řešení. Vzhledem k tomu, že má jít o řešení výjimečné, odchylné od obecné úpravy, by však i ve vztahu k těmto stavbám měl být umožněn standardní postup podle obecné úpravy (tedy požádat o potřebné výjimky podle zákona č. 114/1992 Sb. před podáním žádosti o povolení záměru) a mělo by být ponecháno na stavebníkovi, kterou cestu zvolí. Postup podle navržené úpravy je pro stavebníka spojen s rizikem, že se teprve na konci územního či stavebního řízení dozví, že nelze povolit výjimku ze zákazu podle zákona č. 114/1992 Sb. a jeho záměr z tohoto důvodu nelze realizovat. Nelze totiž automaticky předpokládat (jakkoliv to snad poněkud nejasná formulace věty první § 82a odst. 2 naznačuje), že výjimka, jejíž povolení může být pro realizaci záměru nezbytné, bude vždy povolena. Tento problematický aspekt by vyřešila reformulace odstavce 1 a dílčí reformulace odstavce 2 způsobem navrženým v příloze k tomuto stanovisku.
4. Odkaz na (zřejmě obdobné) použití § 5b odst. 3 písm. a) až d) obsažený v navrhované nové úpravě jednotného závazného stanoviska (§ 82a odst. 2 věta první části věty za středníkem a v § 82a odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny) je vzhledem k předchozímu textu nejasný a v praxi obtížně aplikovatelný, neboť § 5b se týká pouze podmínek pro odchylný postup při ochraně ptáků a také zvláštní náležitosti rozhodnutí obsažené v jeho odstavci 3 jsou formulovány natolik specificky pro oblast ochrany ptáků, že toto ustanovení je stěží využitelné, a to zřejmě ani jen přiměřeně pro stanovení podmínek v rozhodnutí, kterým má být povolena výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V tomto ohledu lze považovat za nevhodné už stávající legislativní řešení obsažené v § 56

odst. 7 větě první zákona č. 114/1992 Sb. Otázkou rovněž je, co v § 82a odst. 3 znamená zmínka o odchylném postupu, o kterém zákon č. 114/1992 Sb. mluví jen v § 5b; pokud bude stavební úřad místo orgánu ochrany a přírody a krajiny rozhodovat o odchylném postupu v případě ptáků, bude aplikovat toto ustanovení na základě něj samého jako orgán ochrany přírody a není jasné, v jakých jiných případech by měl o nějakém odchylném postupu (a o jakém) rozhodovat – odkaz je tedy buď zbytečný, nebo zcela nejasný, neboť není patrné, na co se má vztahovat.

5. U navrhované nové úpravy jednotného závazného stanoviska a předpokládané kompetence stavebních úřadů rozhodovat v určitých případech místo orgánů ochrany přírody a krajiny není jasný její vztah k § 84 zákona č. 114/1992 Sb., podle něhož mohou orgány ochrany přírody ze stanovených důvodů (například změna skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí anebo vznik nebo hrozba vážné ekologické újmy) jimi vydané rozhodnutí nebo opatření obecné povahy změnit nebo zrušit. Z navržené úpravy není zřejmé, zda by na stavební úřad přešla současně s pravomocí vydat rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů nebo rostlin, popřípadě o stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, přešla také pravomoc takové rozhodnutí zrušit. To platí obdobně i ve vztahu k dalším navazujícím ustanovením zákona č. 114/1999 Sb. upravujících působnost orgánů ochrany přírody a krajiny související s rozhodováním o výjimkách ze zákazů podle tohoto zákona.
6. Pravidlo obsažené v § 82a odst. 2 poslední větě, podle kterého je k přezkoumávání všech výroků rozhodnutí stavebního úřadu obsahujícího ve své výrokové části rozhodnutí o výjimce ze zákazu podle zákona o ochraně přírody a krajiny v odvolacím nebo přezkumném řízení příslušný nadřízený stavební úřad, je v rozporu se zákonem č. 2/1969 Sb., konkrétně s jeho ustanovením § 19 odst. 2, podle kterého je Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem státní správy v oblasti ochrany přírody a krajiny, na čemž nemá navrhovaný zákon nic měnit ve prospěch ministerstev, které mají jako speciální stavební úřady postavení nadřízených orgánů vůči krajským úřadům jako speciálními stavebními úřady. Jde o to, že stavební úřady budou mít při rozhodování o výjimkách podle zákona o ochraně přírody a krajiny de iure postavení orgánů ochrany přírody a krajiny (jako je tomu už dnes podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 tohoto zákona) a instanční přezkum této části rozhodnutí by měl provádět nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny jako orgán věcně příslušný. Ve vztahu obecní úřad obce s rozšířenou působností –

krajský úřad to nehraje roli, neboť tyto orgány jsou současně stavební úřady i orgány ochrany přírody a krajiny, nadřízeným orgánem krajských úřadů, které budou rozhodovat jako orgány ochrany přírody a krajiny, však musí být v těchto případech Ministerstvo životního prostředí jako věcně příslušný ústřední orgán státní správy pro danou oblast, který je odborně způsobilý tyto otázky posuzovat, nikoliv jiná ministerstva, která takovou odbornou způsobilost nemají a na základě navrhované úpravy ani mít nebudou. Jde zejména o to, že Ministerstvo životního prostředí podle zákona o ochraně přírody a krajiny vykonává vrchní státní dozor v ochraně přírody a krajiny (§ 79 odst. 2 písm. f) a § 85 odst. 2 tohoto zákona) a je odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným orgány krajů v přenesené působnosti podle tohoto zákona (§ 79 odst. 4 písm. r) tohoto zákona), což však právě souvisí s tím, že je ústředním orgánem státní správy pro oblast ochrany přírody a krajiny a návrh nepředpokládá, že by část této jeho působnosti měla přejít na jiná ministerstva, což by ostatně ani nešlo, pokud má mít úloha ústředního orgánu státní správy pro danou oblast státní správy smysl.

7. Nová úprava tzv. jednotného závazného stanoviska v zákoně č. 114/1992 Sb. se promítá také do změn prováděných v zákoně č. 416/2009 Sb. (liniový zákon) a v zákoně č. 183/2006 Sb. (stavební zákon), kde se pro jednotné závazné stanovisko zakládá výluka z obecných pravidel upravujících lhůty pro předkládání závazných stanovisek, resp. zakládajících fikci souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, popřípadě fikci, že rozhodnutí stavebního úřadu není podmíněno závazným stanoviskem. Tato úprava je však značně nekonsistentní, neboť dotčená ustanovení nejsou konstruována stejně a k podmínkám uplatnění fikce se zde přistupuje nejednotně. Ve stávajícím znění novelou dotčených zákonů je obdobná úprava fikce (resp. domněnky) obsažena pouze v zákoně č. 416/2009 Sb., a to v § 2 odst. 7, § 2c odst. 4 a v § 2d odst. 3. Zatímco podle § 2 odst. 7 dopadajícího na všechna řízení podle tohoto zákona v případě nevydání závazného stanoviska ve lhůtě 60 dnů platí, že rozhodnutí není podmíněno závazným stanoviskem a k později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží, z čehož jsou vyjmuta pouze závazná stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a podle návrhu mají být vyjmuta rovněž jednotná závazná stanoviska podle § 82a zákona č. 114/1998 Sb., v § 2c a 2d (podle návrhu zákona sloučených do § 2c) je speciálně pro vybrané stavby energetické infrastruktury a stavby infrastruktury elektronických komunikací v případě nevydání závazného stanoviska stanovena

domněnka, že dotčený orgán nemá výhrady a jím hájený veřejný zájem není dotčen (návrh tuto domněnku nahrazuje fikcí souhlasného závazného stanoviska), přičemž také z této úpravy jsou vyloučena závazná stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. V § 2c však již předložený návrh na rozdíl od § 2 odst. 7 výjimku pro jednotné závazné stanovisko podle § 82a zákona č. 114/1998 Sb. nedoplňuje. Tím vzniká zřejmě těžko odůvodnitelná nejednotnost této úpravy. Navíc nová úprava jednotného závazného stanoviska v § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny nemá zahrnovat stanovisko podle § 45i tohoto zákona (stanovisko k posouzení vlivu záměru na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti), v důsledku čehož na toto stanovisko nedopadne ani výluka z uplatnění fikce, že rozhodnutí není podmíněno závazným stanoviskem obsažená v § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb. Ve stavebním zákoně se tato nekonsistence navrhované úpravy dotýká ustanovení § 4 odst. 12 písm. b), v němž má být provedena výluka z uplatnění nově zaváděné fikce souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, jak je vymežována v nově navrhovaném § 4 odst. 9 stavebního zákona, neboť zde jsou z uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska vyjímána jak jednotná závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb., tak závazná stanoviska, kterými orgán ochrany přírody a krajiny uděluje souhlasy k některým činnostem či posuzuje splnění podmínek pro povolení výjimek podle některých ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. (konkrétně se výluka má zřejmě vztahovat na závazná stanoviska obsahující úkony podle § 44, § 45c odst. 2, § 45e odst. 2 a § 56 tohoto zákona). Dalším souvisejícím problémem pak je, že v nové obecné úpravě fikce souhlasného závazného stanoviska pro řízení podle stavebního zákona (nový odstavec 9 v § 4 stavebního zákona) nejsou zohledněna (z úpravy vyjmuta) vedle závazných stanovisek podle zákona č. 114/1992 Sb. také závazná stanoviska podle jiných zákonů, u nichž bude uplatnění fikce odporovat právu Evropské unie. Jde zejména o závazné stanovisko podle § 104 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon), u něhož lze v možnosti uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska spatřovat zásah do úpravy, která zajišťuje zachování standardu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Také toto ustanovení by zřejmě mělo být z možnosti uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska (v § 2c odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb. a v § 4 odst. 12 zákona č. 183/2006 Sb.) nebo fikce, že

rozhodnutí není závazným stanoviskem podmíněno (v § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb.), výslovně vyjmuto.

8. Na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., mají občanská sdružení nebo jejich organizační jednotky (dnes tedy spolky nebo pobočné spolky podle občanského zákoníku), jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, právo být za stanovených podmínek účastníky řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy i řízení o udělování výjimek podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud však řízení o takových výjimkách na základě nově navrhovaného § 82a tohoto zákona již nepovedou samostatně orgány ochrany přírody a krajiny, ale o těchto výjimkách budou rozhodovat stavební úřady v rámci územního nebo stavebního řízení, bude přinejmenším sporné, jak to s účastenstvím těchto subjektů v takových řízeních je, jak ostatně ukazuje i dosavadní praxe týkající se rozhodování o povolování kácení dřevin podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, o kterém se v souvislosti se stavebními záměry již také nerozhoduje v samostatném řízení, na které by se vztahoval § 70 tohoto zákona, tak jako dříve, ale v rámci územního nebo stavebního řízení. Pokud se s takovými subjekty jako s účastníky řízení jednat nebude a ty se svého účastenství s větším či menším odstupem později domohou v rámci správního soudnictví, může to mít v posledku značně negativní důsledky pro samotného stavebníka.

Ke změně zákona č. 183/2006 Sb. (čl. XXIV)

K fikci souhlasného závazného stanoviska (čl. XXIV bod 5 a rovněž čl. I bod 15)

V návrhu novely stavebního zákona má být obsaženo pravidlo, podle kterého pokud závazné stanovisko, které je podkladem pro rozhodnutí nebo pro jiný úkon stavebního úřadu podle tohoto zákona, nevydá dotčený orgán ve stanovené lhůtě, platí, že je souhlasné a bez podmínek. Kromě toho, že jde o nepřípustnou nepřímou novelu těch zákonů, které upravují pravomoc dotčených orgánů vydávat závazná stanoviska pro účely rozhodnutí a jiných úkonů podle stavebního zákona, lze k navrženému řešení poznamenat i to, že ve svém důsledku patrně povede ke zrušení rozhodnutí podmíněného takovým fiktivním závazným stanoviskem soudem pro nepřezkoumatelnost, pokud bude napadeno žalobou.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního platí, že byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Tyto podmínky jsou v případě závazných stanovisek splněny, v případě fiktivního souhlasného stanoviska však soud nebude moci posoudit, z jakých důvodů je takové stanovisko souhlasné a bez podmínek, neboť fiktivní stanovisko z povahy věci neobsahuje odůvodnění a je proto ze své podstaty nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz např. Sb. NSS č. 202/2004). V takovém případě zřejmě soudu nezbude, než i samotné rozhodnutí podmíněné takovým nepřezkoumatelným závazným stanoviskem zrušit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navržené řešení tak možná urychlí některá správní řízení, podobně jako institut kauce však založí zejména na straně stavebníků značnou právní nejistotu pro případný soudní přezkum.

Kromě toho je otázkou, zda navrhovaná úprava, která řeší otázku fikce souhlasného stanoviska pouze v obecném ustanovení stavebního zákona, které samo věcnou působnost dotčených orgánů pro jednotlivé oblasti veřejné správy a konkrétní případy, kdy se závazná stanoviska vydávají, neupravuje, může vůbec předpokládané právní účinky spočívající ve fikci souhlasného stanoviska bez podmínek ve vztahu k těm kterým dotčeným veřejným zájmům podle zvláštních zákonů vyvolat. Tuto otázku postaví najisto až s odstupem několika let soudní judikatura se všemi možnými důsledky pro právní jistotu dotčených subjektů. Řešením, které by takovou otázku nevyvolávalo, by byla novelizace jednotlivých zákonů upravujících věcnou příslušnost dotčených orgánů k vydávání daných závazných stanovisek.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek návrhu zákona.
2. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.
3. V důvodové zprávě rozvést vztah návrhu zákona k právu Evropské unie, a to zejména pokud jde o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne

ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, s ohledem na závazné stanovisko podle § 104 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon), u něhož lze v možnosti uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska spatřovat zásah do úpravy, která zajišťuje zachování standardu uvedené směrnice, (jde body 7 a 15 v části první, § 2 odst. 7 a § 2c odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb. a o bod 6 v části dvacáté první, § 4 odst. 9 a odst. 12 písm. b) stavebního zákona).

4. V důvodové zprávě ve vztahu k úpravě obsažené v bodě 16 (§ 2c odst. 6) podrobněji vysvětlit, proč má být zde navrhované řešení úpravy příslušnosti, které lze vzhledem k předmětu úpravy považovat za atypické, odchylné od obecné úpravy obsažené ve stavebním zákoně, a proč je navíc toto řešení rozdílné oproti zvláštní úpravě vztahující se k dopravní infrastruktuře (§ 2e), u níž je k vedení územního řízení příslušný krajský úřad.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Ze zprávy RIA nelze zjistit, ani přímo ani nepřímo, ani v kombinaci s dalšími dokumenty, jaké budou dopady navržené regulace, a to ani v hrubých rysech. Nelze odhadnout, zdali navržená novela přispěje k urychlení přípravy (a výstavby) liniových staveb. Závěrečnou zprávu je nutno dopracovat, a to ve smyslu těchto připomínek:

1. Zpráva RIA neobsahuje konkrétní informace o povaze, rozsahu, příčinách a důsledcích problémů, k jejichž řešení mají navrhované legislativní změny směřovat.
2. Informace o cílech navrhované novely, resp. popis cílových stavů jsou zpravidla nedostatečné, vágní a v některých případech nelze zjistit podstatu a charakter zamýšlených změn.
3. Rizika jsou popsána nedostatečně a nelze podle nich odhadnout rozsah, závažnost a důsledky nepřijetí předkládané novely.
4. Při identifikaci dotčených subjektů jsou v některých případech subjekty uváděny příliš obecně a v jedné skupině se alespoň v některých případech patrně nachází více druhů subjektů s různými zájmy, a na které tudíž bude novela dopadat různým způsobem.
5. Identifikace nákladů a přínosů je nedostačující - pro většinu témat novely platí, že náklady a přínosy nebyly identifikovány. Určitou výjimku tvoří makroekonomický

rámec, který udává modelové hospodářské důsledky zpoždování dopravních staveb.

6. Jelikož náklady a přínosy nebyly zpravidla identifikovány, nebo byla identifikace nedostačující, nemůže zpráva RIA uvádět porovnání nákladů a přínosů a také je neporovnává a nevyhodnocuje jednotlivé varianty.
7. Přezkum účinnosti regulace je navržen nedostatečně. Ačkoliv v mnohých jednotlivých případech jdou navržené indikátory správným směrem, jejich použití i realnost jejich získání nejsou uvedeny a lze o nich pochybovat.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Do tohoto platného znění promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

K návrhu prováděcího předpisu

Návrh prováděcího předpisu upravit tak, aby odpovídal vládou schválenému návrhu zákona.

V.

Závěr

Pokud vláda nepřihlédne k obecným připomínkám obsaženým v části IV. tohoto stanoviska a nevrátí návrh zákona předkladatelům k přepracování, doporučuje předsedkyně Legislativní rady vlády vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. **s c h v a l u j e** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedkyně Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á ministru dopravy ve spolupráci s ministryní pro místní rozvoj a s ministrem průmyslu a obchodu vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra dopravy, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra dopravy pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

Mgr. Marie B e n e š o v á
ministryně spravedlnosti
a předsedkyně Legislativní rady vlády

v z. JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády
a místopředseda Legislativní rady vlády

Příloha: Přípomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona