

Analýza možných legislativních změn za účelem zlepšení a urychlení plánování a povolování klíčových liniových dopravních staveb

Asociace pro rozvoj infrastruktury (**ARI**) byla požádána, aby na základě objednávky č. MD1601252 ze dne 23. 9. 2016 vypracovala pro Ministerstvo dopravy ČR (**Ministerstvo**) tuto analýzu možností provedení legislativních změn za účelem zlepšení a urychlení plánování a povolování klíčových liniových dopravních staveb včetně posouzení dopadů změn navrhovaných v projednávané novele stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (**Analýza**).

Praha, 30. listopadu 2016

OBSAH

1. PŘEDMĚT A ÚČEL ANALÝZY	3
2. ZÁKLADNÍ POPIS HLAVNÍCH SYSTÉMOVÝCH PROBLÉMŮ	3
3. IDENTIFIKACE KONKRÉTNÍCH PROBLÉMŮ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PLÁNOVÁNÍ A POVOLOVÁNÍ LINIOVÝCH DOPRAVNÍCH STAVEB	7
3.1 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ NA CELOSTÁTNÍ ÚROVNI	7
3.2 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ NA NIŽŠÍCH ÚROVNÍCH (ZÚR A ÚZEMNÍ PLÁNY)	9
3.3 DEFINICE VYBRANÝCH STAVEB DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY V ZÁKONĚ 416	12
3.4 ÚPRAVA SPOLEČNÉHO POVOLENÍ V NOVELE SZ VE VZTAHU K VODNÍM DÍLŮM	12
3.5 VÝLUČNÁ PŘÍSLUŠNOST A SPECIALIZACE SOUDNÍHO PŘEZKUMU	13
3.6 ZMĚNY V PROCESNÍ OBLASTI	14
3.7 POVINNOST STRPĚT PŘÍPRAVNÉ PRÁCE	16
3.8 ZÁKONNÁ STAVEBNÍ UZÁVĚRA	16
3.9 PŘEDBĚŽNÉ UVEDENÍ V DRŽBU	20
3.10 PROVÁDĚNÍ PŘELOŽEK A PŘEKLÁDEK SÍTÍ	23
3.11 POŽADAVEK ÚŘEDNĚ OVĚŘENÉHO PODPISU U TZV. DOTČENÉ VEŘEJNOSTI PODLE ZEIA	24
3.12 ZMĚNY ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY	25

1. PŘEDMĚT A ÚČEL ANALÝZY

Předmětem analýzy je posouzení možností provedení legislativních změn za účelem zlepšení a urychlení plánování a povolování klíčových liniových dopravních staveb včetně posouzení dopadů změn navrhovaných v projednávané novele¹ zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („SZ“ a „Novela SZ“) a novele² zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů („ZEIA“ a „Novela ZEIA“). Předmětem analýzy naopak není zejména identifikace a možné řešení problémů v realizační fázi u konkrétních záměrů, tedy zejména procesu výběru projektanta a zhotovitele a následné optimální nastavení smluvních vztahů s těmito subjekty.

Účelem této analýzy je identifikovat hlavní problémy v oblasti plánování a povolování liniových dopravních staveb, jejichž příčinou je nesprávné nastavení legislativního prostředí v této oblasti a vytvoření podkladu pro rozhodování o tom, zda, v jakém rozsahu a které konkrétní legislativní změny by Ministerstvo dopravy mělo v oblasti liniových dopravních staveb připravit či je prosazovat a současně také vytvoření prvotního obecného podkladu pro přípravu takových legislativních návrhů.

Součástí této analýzy je také koncept konkrétních legislativních opatření týkajících se několika stávajících právních předpisů. Legislativní návrhy jsou zpracované přímo do podoby jejich paragrafového znění včetně návrhu přechodných ustanovení. Příslušné legislativní návrhy jsou uvedené vždy na konci té kapitoly, které se zabývá daným konkrétním problémem.

2. ZÁKLADNÍ POPIS HLAVNÍCH SYSTÉMOVÝCH PROBLÉMŮ

Investice do dopravní infrastruktury patří mezi největší položku veřejných investic státu. Je proto důležité, aby stát hospodařil efektivně a hospodárně, neboť jak v důsledku technologických inovací a zvyšování nároků na ochranu životního prostředí, tak i v důsledku dlouholetého zaostávání České republiky v postupném budování nadřazené dopravní infrastruktury lze očekávat kontinuální nárůst investičních nároků v této oblasti.

Současný stav, kdy je zde nemalý objem nevyčerpaných prostředků alokovaných na investice v dopravě, je proto zjevně nutné vnímat jako přechodnou anomálii a neměl by být záminkou pro polevení aktivit vedoucích ke zrychlení a zjednodušení procesů předcházejících samotné výstavbě liniových dopravních staveb. Pro zachování kontinuity při budování dopravní infrastruktury v následujícím období je klíčové, aby legislativní prostředí, povolovací procesy a správní řízení umožňovaly v dostatečné míře efektivní a plynulou přípravu a realizaci staveb.

Potřeba zlepšit a zjednodušit plánovací a povolovací procesy vyplývá dále také z nutnosti koordinovat realizaci některých významných přeshraničních infrastrukturních záměrů společně s okolními státy, které se na těchto projektech budou nemalou měrou podílet společně s Českou republikou.³ Jak ukazuje řada realizovaných mezistátních infrastrukturních záměrů z minulosti⁴, současný právní rámec neposkytuje dostatečné nástroje pro takovou přípravu a

¹ Návrh je v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky projednáván jako sněmovní tisk č. 927 (7. volební období). Tato analýza vychází ze znění návrhu ke dni 7. 11. 2016. Znění návrhu je dostupné zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=116222>.

² V době zpracování této analýzy bylo ukončeno připomínkové řízení k tomuto návrhu a návrh byl pod č. j. předkladatele 45422/ENV/16 přijat Úřadem vlády ke zpracování. Tato analýza vychází ze znění návrhu ke dni 7. 11. 2016. Znění návrhu je dostupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNABMJNQKK>.

³ Jako příklad lze uvést vysokorychlostní trať Praha (Ústí nad Labem) – Drážďany, která má být realizována společně se Spolkovou zemí Sasko a spolufinancována z federálního rozpočtu Spolkové republiky Německo.

⁴ Jako příklad lze uvést výstavbu úseků dálnice D3 vedoucí do Rakouska.

řízení těchto projektů na české straně, které by zajistily oboustrannou koordinaci jednotlivých činností v čase a místě.

Na základě našich konzultací se zástupci Ministerstva chápeme, že problémy spojené s výstavbou liniových dopravních staveb lze rozdělit na dvě základní skupiny:

První skupinu tvoří záměry, které se v současné době nacházejí v již poměrně pokročilém stádiu přípravy – zpravidla u těchto projektů již bylo vydáno územní rozhodnutí (či většina z nich) a probíhá výkup či vyvlastňování pozemků.

Druhou skupinu pak tvoří ostatní záměry, jejichž příprava se nachází v některé z dřívějších realizačních fází. Jedná se buď o projekty, které jsou vyhovujícím způsobem zachycené v územně plánovací dokumentaci všech úrovní a ještě pro ně nebylo zahájeno územní řízení a dále pak o projekty, jako jsou zejména vysokorychlostní železniční tratě, které vykazují deficity i na úrovni územního plánování.⁵

Z právně teoretického hlediska není nutné a legislativně technicky ani vhodné vytvářet pro tyto dvě skupiny dva separátní právní předpisy, resp. dvě samostatné skupiny právních norem.⁶ Z praktického hlediska však platí, že případné legislativní změny se těchto dvou odlišných skupin záměrů dotknout ve značně odlišné míře, s čímž je také nutné při jejich přípravě počítat a tomu uzpůsobit i přechodná ustanovení budoucí legislativní úpravy. Ve vztahu k projednávané Novele SZ je přitom zřejmé, že bude vhodné pokusit se do ní začlenit primárně opatření týkající se povolovacích řízení, vyvlastnění a dalších s těmito řízeními přímo souvisejících opatření. Koncepční otázky v oblasti územního plánování nejsou Novelou SZ dotčeny, a proto bude podle našeho názoru poměrně složité tyto otázky otevírat formou běžných pozměňovacích návrhů, které musejí být projednané v poměrně krátké době a u nichž proto nejspíše nebude dostatečný prostor projednat je v potřebné míře detailu s příslušnými rezorty a zástupci veřejnoprávních i soukromých subjektů. To samozřejmě nevyklučuje, aby Ministerstvo podpořilo prosazení určité dílčí změny již v rámci Novely SZ. V každém případě podle našeho názoru platí, že potřeba teprve začlenit některé velmi významné budoucí infrastrukturní záměry do územně plánovací dokumentace na jedné straně a některé negativní zkušenosti s těmito procesy v minulosti na straně druhé objektivně odůvodňují, proč by měly být analyzovány možná vylepšení a případně i koncepční změny rovněž v oblasti územního plánování.

Současná praxe má řadu nevyžádaných následků, vedoucích k neefektivitě při vynakládání veřejných prostředků:

- největší ztráty z důvodu oddalování realizace výstavby spočívají v oddalování ekonomických přínosů staveb;
- oddalování realizace výstavby vede i ke zvyšování nákladů na stavbu oproti plánovaným investičním výdajům (v důsledku růstu cen stavebních prací, cen pozemků apod.);
- ztráty představuje i zbytečné vynakládání veřejných prostředků z důvodu přerušování (v případě nutnosti stavbu zakonzervovat), prodlužování a opakování činností;
- příprava prodlužující se v důsledku měnících se požadavků zainteresovaných stran vede k nutnosti opakovaných změn záměru a tím k prodlužování projednání a oddalování výstavby. Změnami podmínek může dojít ke změně záměru s náklady na nová řízení, příp. s dodatečnými náklady výstavby spojenými se změnou projektu;
- dochází k neefektivnímu plánování kapacit na straně státu i soukromých dodavatelů;

⁵ Tyto záměry nejsou v územně plánovací dokumentaci zachycené vůbec anebo jsou zachycené v podobě územních rezerv, které ne vždy musí odpovídat proveditelnému řešení.

⁶ Jedná se totiž o stejný druh stavebních záměrů, které se pouze nacházejí v různých stádiích přípravy.

- dochází k neúměrnému zdražování přípravy staveb v důsledku množství stanovisek, námitek a připomínek, které je v průběhu jednotlivých řízení třeba zohlednit;
- v důsledku dlouho trvajícího procesu vyvlastňování mohou vzniknout dodatečné náklady ve formě potřeby vybudovat provizorní napojení na stávající komunikace apod.

Dle námi oslovených odborníků je průměrná doba realizace liniové dopravní stavby 12 – 13 let, přičemž v případě, kdy nedochází k problémům a zbytečným odkladům s realizací stavby, je doba trvání povolovacího procesu přibližně poloviční. Tento závěr byl potvrzen i nálezem Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), který uvádí, že se doba výstavby akcí na dálnice a rychlostní silnice, od schválení investičního záměru nebo zadání vypracování dokumentace pro územní rozhodnutí do ukončení realizace, pohybovala nejčastěji kolem 12 let.

Ve srovnání s jinými zeměmi jako je např. Spolková republika Německo je také jedním z problémů i **nižší míra možné ingerence ústředních orgánů veřejné správy v rámci územního plánování i následného povolování klíčových nadregionálních liniových dopravních staveb**. Naopak je zde dán poměrně široký prostor pro prosazování partikulárních (místních či sektorových) zájmů, případně výrazně nedostačující možnost subjektů odpovědných za přípravu a realizaci liniové dopravní stavby koordinovat a řídit zásahy jednotlivých subjektů do procesu povolování a následné realizace liniové dopravní stavby (ať se již jedná např. o správce inženýrských sítí a další navazující infrastruktury v rámci přeložek sítí nebo o tzv. dotčené orgány při určování tzv. kompenzačních opatření či stanovování jiných jejich požadavků).

Přípravu ani realizaci liniových dopravních staveb si přitom zcela jistě bez spolupráce s mnoha orgány veřejné správy a osobami veřejného a soukromého práva nelze představit. S ohledem na nezřídka **nejednotnou správní praxi jednotlivých správních orgánů** je však poměrně obtížně efektivně vyvažovat ne vždy souladné zájmy různých subjektů. V zájmu vyhnout se zdoluhavým administrativním procesům⁷ s nejistým výsledkem tak nezřídka dochází k přijímání takových ústupků a kompromisních řešení ze strany investora, která jdou jak nad rámec zákonných požadavků, tak i nad rámec optimálního a nákladově efektivního a skutečně objektivně nutného vyvažování jednotlivých, nezřídka alespoň částečné protichůdných zájmů dotčených konkrétním záměrem.

V rámci současného nastavení systému, v němž jsou pro územní rozhodování pro liniové dopravní stavby příslušné obecné stavební úřady, a to bez ohledu na velikost předmětného záměru, **chybí do značné míry i potřebná specializace**, která by umožnila nejen hladký průběh rozhodování ve stávajících podmínkách, ale která by současně vytvářela i prostor pro úspěšnou adaptaci případných inovací a nových technologií v budoucnosti. Tyto otázky mohou být aktuální zejména v souvislosti s plánovanou výstavbou vysokorychlostních železničních tratí, s nimiž stávající stavební úřady nemají žádné praktické zkušenosti. S ohledem na nízký počet těchto projektů je přitom zřejmé, že je efektivnější, pokud by potřebné znalosti pro rozhodování o těchto projektech byly koncentrovány a získávalo je několik zaměstnanců specializovaného centrálního stavebního úřadu, než úředníci různých obecních stavebních úřadů. Tyto projekty se přitom dotýkají území více než jedné obce s rozšířenou působností, resp. i více než jednoho kraje. Již z tohoto důvodu se jeví jako optimálnější jejich nadregionální řízení z pozice ústředního orgánu veřejné správy než pouze z pozice krajských úřadů, kde rovněž hrají roli regionální a partikulární zájmy.

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony („**Novela ZEIA 2015**“) přinesl v reakci na infringementové řízení ze strany Evropské komise další závažné změny v procesech

⁷ Jako je např. proces odstraňování rozporů mezi dotčenými správními orgány v případě rozporných závazných stanovisek podle § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („**Správní řád**“).

posuzování vlivů na životní prostředí, které se významných liniových dopravních staveb dotýkají mimořádně intenzivně.

Přes snahu Ministerstva a vlády minimalizovat dopady nové unijní i české právní úpravy na posuzování vlivů na životní prostředí ve vztahu k již zahájeným projektům⁸ je zřejmé, že **celá řada záměrů nacházejících se v pokročilých stádiích přípravy bude muset projít novým procesem EIA podle nové právní úpravy**, a to bez ohledu na to, zda u nich došlo k jakékoli změně v otázce reálných dopadů na životní prostředí. Není třeba připomínat, že tento stav je přitom jedním z dalších přímých závažných negativních důsledků stávajícího neefektivního způsobu plánování a dlouhotrvajícího povolování liniových dopravních staveb. Jedná se také o připomenutí faktu, že některé negativní dopady nevhodné stávající úpravy nelze do budoucna dokonce ani zcela předvídat a již proto není na místě tento problém podceňovat.

S ohledem na aktuální zkušenosti nelze rozhodně vyloučit, že v následujících 10 až 20 letech dojde k dalším posunům v unijní úpravě a nové nastavení procesů souvisejících s realizací dopravní infrastruktury tak může být na současný český vícestupňový povolovací systém, který zná ve vztahu k liniovým dopravním stavbám jen minimum a navíc spíše technických odchylek⁹, adaptovatelné ještě hůře než změny transponované nyní. Byť není stávající úprava obsažená v ZEIA dokonalá, domníváme se, že **v zásadě lze souhlasit se stanoviskem Ministerstva životního prostředí, podle kterého spočívají problémy s efektivním řízením procesu EIA v rozhodující míře v nastavení územního a stavebního řízení a nikoli v nastavení samotné EIA.**¹⁰

Dalším systémovým problémem právní úpravy vztahující se k povolování liniových dopravních staveb je obecně skutečnost, že procesní normy správního práva¹¹ nedostatečně reflektují zvláštní povahu těchto záměrů.

V procesní rovině se to projevuje v dotčení velkého množství různých veřejných i soukromých zájmů, v zapojení velkého počtu zástupců veřejnosti, ve zdlouhavosti všech dílčích procesů i při jejich řádném a plynulém běhu, ve složitosti projektové přípravy, jejíž opakování či ex post modifikování je značně nákladné, ve složitosti navazujících procesů od výkupu či vyvlastnění potřebných nemovitostí až po veřejné zadávání stavební zakázky a v neposlední řadě také ve výrazném veřejném zájmu na jejich realizaci.

Všechny tyto aspekty vedou v okolních zemích zákonodárce k tomu, že přijímají zvláštní úpravu pro liniové dopravní stavby, jejímž cílem je na jedné straně zachovat ochranu všech dotčených veřejných a soukromých zájmů a potřebnou participaci veřejnosti, na druhé straně však také vytvořit více kompaktní (tedy nikoli do mnoha samostatných fází roztržštěné), **více centralizované¹², více procesně koncentrované a z hlediska administrativního řízení také více specializované zvláštní správní řízení.**¹³

⁸ Srov. přijetí zákona č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, který má umožnit realizaci několika málo tzv. prioritních dopravních záměrů bez obligatorního opakování celého procesu EIA (ovšem za podmínky, že u těchto záměrů nedošlo v mezidobí ke změnám z hlediska negativních dopadů na životní prostředí).

⁹ Jde o odchylky obsažené v zákoně č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů („**Zákon 416**“).

¹⁰ Toto stanovisko bylo ze strany MŽP prezentováno například v rámci vypořádání připomínek k projednávané tzv. transpoziční novele ZEIA. Dostupné zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNABMJNQKK>.

¹¹ Ať již obsažené v Zákoně 416, v SZ, ve Správním řádu či v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („**SŘS**“) a ať již se týkají správního řízení či soudního řízení správního.

¹² Přičemž míra i způsob centralizace výrazně závisí na velikosti a územněsprávním uspořádání té které země.

¹³ Typickým příkladem nechť je v tomto směru německý Zákon o výstavbě spolkových dálkových silnic - Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenbaugesetz - FStrABG) a zejména pak Zákon o spolkových komunikacích pro dálkovou dopravu (Bundesfernstraßengesetz - FStrG).

Míra aplikovaných odchylek je samozřejmě stát od státu odlišná. Za zmínku však stojí, že například německý zákonodárce byl ochoten v zájmu urychlení těchto procesů dokonce zavést pro soudní přezkum stavebních povolení u vybraných nejdůležitějších liniových dopravních staveb prvostupňovou a současně také jednostupňovou příslušnost Spolkového správního soudu (Bunilverwaltungsgericht), což je opatření, které dle dostupných informací nemá v německém správním soudnictví obdobu.¹⁴ Na tomto opatření je také možné názorně ukázat, že, pokud jsou součástí promyšleného a uceleného systémového řešení, mohou být některá výjimečná pragmatická opatření akceptována i navzdory do té doby zavedené praxi či navzdory zažitým právně teoretickým doktrínám.¹⁵

Obecně také platí, že z hlediska legislativního řešení **nemusí být souhrn odchylek nikterak obsáhlý ani legislativně technicky složitý**. Jako doplňující obecnou poznámku ve vztahu k nastavení správního řízení bychom na základě našich konzultací s profesorem Matthiasem Gatherem z Erfurtské univerzity aplikovaných věd ještě rádi uvedli, že z formálně právního hlediska je například v Německu správní řízení pro liniové dopravní stavby nastavené skutečně jako jednodušší a s menším počtem fází a formálních procesních úkonů než jak je tomu v případě méně složitých záměrů. Tento zdánlivý paradox je však opět jednoduše vysvětlitelný složitostí a robustností záměrů v oblasti nadřazené dopravní infrastruktury, které, jak jednoznačně prokazuje dosavadní česká zkušenost, nejsou v rámci běžného řízení optimálně zvládnutelné s ohledem na potřebu mnohem vyšší míry koordinace.

Závěrem je vhodné ještě uvést, že zájem na urychlení a zjednodušení plánování a povolování liniových dopravních staveb bývá nezdědka prezentován jednostranně jako prospěšný výlučně pro subjekty prosazující realizaci konkrétních stavebních záměrů. Ve skutečnosti je však tento závěr zjevně nesprávný, protože současný stav, kdy dochází v jednotlivých fázích k enormním průtahům a prodlužování stavu právní nejistoty nelze v žádném případě považovat za prospěšný pro dotčené subjekty, a to jak vlastníky dotčených nemovitostí, tak ani pro tzv. dotčenou veřejnost, která se nezdědka namísto dosahování konkrétních věcných opatření v oblasti ochrany životního prostředí spoléhá spíše na zpomalování či zastavování správních řízení na základě ryze formálních pochybení, kdy usiluje o úplné zastavení přípravy a realizace dané akce v daném území či dané akce jako takové, protože s ní z principu nesouhlasí. V mnoha případech tak současné nastavení systému přispívá již od počátku zahájení příslušných procesů k výrazně antagonistickému a vzájemně nekompromisnímu postoji zúčastněných stran.

Shora uvedený popis představuje pouze obecný náčrt systémových problémů, které se v praxi projevují v nejrůznějších podobách a nejrůznějších fázích. Níže proto uvádíme konkrétní projevy těchto systémových vad, jakož i návrhy možných řešení těchto problémů.

3. IDENTIFIKACE KONKRÉTNÍCH PROBLÉMŮ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PLÁNOVÁNÍ A POVOLOVÁNÍ LINIOVÝCH DOPRAVNÍCH STAVEB

3.1 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ NA CELOSTÁTNÍ ÚROVNI

Věcný záměr zákona o liniových dopravních stavbách původně počítal mimo jiné také se zavedením tzv. Plánu potřeb, jehož obsahem měl být seznam klíčových záměrů v oblasti dopravní infrastruktury rozdělených podle míry potřeby na záměry s naléhavou potřebou a záměry s další potřebou. Plán potřeb měl mít podle věcného záměru formu přílohy zákona o liniových dopravních stavbách. Návrh zavedení tohoto institutu byl

¹⁴ Srov. § 50 odst. 1 bod 6 německého Soudního řádu správního (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

¹⁵ Právě apriorní zcela akademické odmítání navrhovaných řešení s odkazem na dosavadní praxi a dosavadní právní úpravu se objevovalo nezdědka v rámci kritiky věcného záměru zákona o liniových dopravních stavbách.

inspirován německou právní úpravou, kde je tzv. *Bedarfsplan* přílohou Zákona o výstavbě spolkových dálkových silnic.

Na základě konzultací se zástupci Ministerstva provedených v rámci přípravy této analýzy chápeme, že po schválení dokumentů jako jsou Dopravní politika ČR a Dopravní sektorové strategie, 2. fáze již v současnosti není pocítován problém spočívající v absenci stabilních koncepčních podkladů přijatých na celostátní úrovni, které představují použitelný základ pro navazující fáze přípravy záměrů v oblasti dopravní infrastruktury. Je současně nutné přiznat, že v době projednávání věcného záměru zákona o liniových dopravních stavbách vyvolával právě Plán potřeb zřejmě silnější výhrady odpůrců¹⁶ a z tohoto pohledu tedy prosazení obdobného institutu, byť využívaného v sousední zemi, jejíž ústava jakož i další právní předpisy jsou pravidelně vzorem pro českého zákonodárce, není zcela jednoduché.¹⁷

Přes výše uvedené však doporučujeme případné navržení podobného institutu v budoucnu zvážit z pohledu jeho možných přínosů a rovněž s ohledem na skutečnost, že při jeho zavádění by nebylo nutné obsahově se odchylovat od již existujících dokumentů, jako jsou politika územního rozvoje, Dopravní politika ČR a Dopravní sektorové strategie, 2. fáze. Otázkou je pouze jejich legislativně technické ukotvení v právním řádu.

Prvním důvodem je, že by Plán potřeb mohl sloužit v oblasti územního plánování jako subsidiární nástroj použitelný v těch případech, kdy v něm uvedené záměry nejsou v územně plánovací dokumentaci uvedené vůbec, případně jsou v ní zachycené v nerealizovatelné podobě. Územně plánovací dokumentaci by však automaticky nenahrazoval ani nevylučoval. Inspirací by tomto směru mohl být § 2 odst. 2 slovenského zákona č. 129/1996 Z. z., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v následujícím znění:

„Ak ku dňu začatia územného konania nie je schválený územný plán obce alebo ak v schválenom územnom pláne nie je diaľnica umiestnená na základe technického riešenia podľa § 1a, podkladom na vydanie územného rozhodnutia je okrem podkladov podľa osobitného zákona aj projekt výstavby diaľnic schválený vládou Slovenskej republiky.“

V podmínkách České republiky by přitom měl být stejným způsobem upraven také vztah takového institutu ve vztahu k zásadám územního rozvoje. Takto koncipovaný nástroj má přitom již na první pohled také výrazný motivační charakter pro orgány, které připravují a schvalují územně plánovací dokumentaci a může přispět k zamezení průtahům a zbytečným pochybením v této oblasti.

Druhým důvodem pro zvážení použití seznamu klíčových záměrů obsaženého v zákoně je možnost provázat tento nástroj s právní úpravou financování dopravní infrastruktury.¹⁸ Věcný záměr zákona o liniových dopravních stavbách konkrétně počítal se zavedením pravidla, že určitý minimální podíl z výnosu spotřební daně z minerálních olejů může být použit pouze k financování výstavby záměrů s „naléhavou potřebou“. Jiné použití těchto prostředků by vyžadovalo předchozí souhlas rozpočtového výboru

¹⁶ Nutno však zdůraznit, že se jednalo prakticky výlučně o výhrady založené na právně teoretické argumentaci spočívající v tvrzení, že v České republice by údajně Plán potřeb představoval příliš konkrétní pravidlo, které podle judikatury Ústavního soudu nemůže být obsahem právního předpisu. Pokud ponecháme stranou, že tato argumentace nemá prakticky žádný hodnotový základ, je nutné konstatovat, že Plán potřeb ve skutečnosti nemíří výlučně na konkrétní záměry, jelikož měl být podle ustanovení zákona pravidelně aktualizován.

¹⁷ Je vhodné také zdůraznit, že seznam konkrétních záměrů je také přílohou slovenského zákona č. 129/1996 Z. z., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a stejně tak i pozdějšího zákona č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastráli nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

¹⁸ Rovněž v tomto případě byla vzorem německá právní úprava.

Poslanecké sněmovny. Samozřejmě, konkrétní provedení provázání na financování dopravní infrastruktury může být provedeny i jinak, podstatná je však možnost prostřednictvím tohoto nástroje více stabilizovat financování dopravní infrastruktury. Nelze totiž počítat s tím, že se současný stav, kdy jsou prostředky na financování dopravní infrastruktury nevyčerpané, v budoucnu výrazně nezmění.

3.2 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ NA NIŽŠÍCH ÚROVNÍCH (ZÚR A ÚZEMNÍ PLÁNY)

Jak bylo již uvedeno výše, problémy v přípravě liniových dopravních staveb se týkají také fáze územního plánování. V praxi dochází k tomu, že některé záměry nejsou v ZÚR obsažené vůbec, některé záměry jsou obsažené v podobě nevhodně či nesprávně vedených koridorů, které nerespektují aktuálně sledované technické řešení. Navíc, záměry jako jsou vysokorychlostních tratě, jsou v ZÚR obsažené pouze ve formě územních rezerv a mnohdy bude nutné vedení těchto koridorů měnit či přizpůsobit proveditelnému (ze všech úhlů pohledu) technickému řešení. Rovněž však platí, že se dopravní potřeby vyvíjejí v území a v čase, takže nutné změny dnes zakotvených záměrů nelze v žádném případě do budoucna vyloučit. Kvalitním zpracováním výchozí studie proveditelnosti však je nezbytné budoucí potřeby změn minimalizovat.

Kromě úrovně zásad územního rozvoje se praktické problémy dotýkají také územních plánů obcí, kde dochází zejména k odlišnému zachycení záměrů v jednotlivých územních plánech upravujících dotčené území. Ne ve všech případech přitom musí nutně jít o rozpor těchto územních plánů se zásadami územního rozvoje, což znamená, že, byť jsou provedené nesprávně, jsou všechny tyto územní plány závazné pro rozhodování v území podle SZ.

S ohledem na výše uvedené tak vedle možné závaznosti Plánu potřeb pro územní plánování (viz výše bod 4.1) navrhneme Ministerstvu zvážit zavedení nového územně plánovacího nástroje, tzv. trasování (něm. *Linienbestimmung*, ang. *alignment determination*).

Důvodem pro zavedení trasování by mělo být zejména zajištění větší míry koordinace územního plánování v oblasti liniových dopravních staveb, které se již ze své podstaty dotýkají rozsáhlého území. Současně je vhodné doplnit, že v souladu s německou právní úpravou by měl být výsledek trasování primárně v souladu s územně plánovací dokumentací, avšak zákon by umožňoval se od územně plánovací dokumentace odchýlit a zejména by stanovil přednost výsledku trasování před obsahem územně plánovací dokumentace.¹⁹ Německá právní úprava přitom pouze obecně stanoví, že výsledek územního plánování musí být v trasování vzat v potaz v rámci správního uvážení.²⁰ V případě liniových dopravních staveb by tedy platilo, že by se v povolovacím řízení posuzoval jejich soulad s výsledkem trasování, nikoli s územně plánovací dokumentací.

S ohledem na výše uvedené proto dle našeho názoru není potřeba při zavádění trasování provádět koncepční změny ve stávající právní úpravě územního plánování SZ. Trasování by vyžadovalo toliko přijetí stručné speciální úpravy. Klíčové pro trasování jsou však spíše interní předpisy popisující proces samotný. V Německu je v tomto směru zásadní směrnice vydaná Spolkovým ministerstvem dopravy a digitální infrastruktury s názvem *Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Strassenbau (RE, 2012)*, která obsahuje rovněž vzorovou projektovou dokumentaci pro jednotlivé fáze přípravy záměru včetně trasování.

¹⁹ V případě německé právní úpravy nám tento závěr potvrdil profesor Matthias Gather z Erfurtské univerzity aplikovaných věd.

²⁰ Srov. také Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure. *Manual For Good Public Participation. Planning of major projects in the transport sector*. Berlín, 2014, s. 57.

Po vzoru německé úpravy je možné uvažovat o zavedení trasování v následující podobě.

Proces trasování bude předcházet samotnému správnímu řízení o společném povolení liniové dopravní stavby, nebude tedy jeho přímou součástí. Výsledek trasování nebude mít povahu opatření obecné povahy, ale svou povahou se bude nejvíce blížit dnešní úpravě územní studie jakožto územně plánovacího podkladu dle SZ.

Z povahy trasování vyplývá, a navrhovaný zákon tak rovněž výslovně stanoví, že bude prováděno pouze v případech realizace nových liniových dopravních staveb a takové přestavby a rekonstrukce stávajících liniových dopravních staveb, které *podstatně* mění způsob dopravního využití existující liniové dopravní stavby. Podstatnou změnou dopravního využití stavby typicky nejsou jednoduché stavební úpravy, jako např. vyrovnaní (zmenšení) zakřivení trasy (silnice, dráhy), úpravy stoupání na trase nebo rozšíření pomocí úpravy jízdních pruhů.²¹

Lze doporučit, aby trasování prováděl speciální úřad s celostátní působností zřízený při Ministerstvu dopravy²² za součinnosti²³ dotčených orgánů, jimiž budou jednak tzv. složkové orgány (vodoprávní úřady, orgány ochrany přírody a krajiny atd.), dále dotčené obecné stavební úřady a orgán posuzování vlivů na životní prostředí, kterým by opět centralizovaně mělo v případě liniových dopravních staveb být Ministerstvo životního prostředí. Jednotlivé dotčené orgány tak v rámci poskytnutí součinnosti budou mít prostor vyjádřit svojí preferenci vedení trasy z několika možných alternativ, a to s ohledem na ten který veřejný zájem, jehož ochrana je v jejich kompetenci, případně, pokud jde o obecné stavební úřady, obecně s ohledem na vedení trasy skrz či v blízkosti dané obce. Jelikož výsledkem trasování není správní rozhodnutí a ani opatření obecné povahy, což zákon může výslovně stanovit, nebudou mít vyjádření jednotlivých orgánů poskytujících součinnost formu závazných stanovisek.

V obecné rovině lze smysl a účel trasování definovat tak, že jde o zjištění a zvažování jednotlivých veřejných zájmů, které se mohou ocitnout ve vzájemném rozporu, a to pokud možná v co nejranější fázi plánování liniové dopravní stavby²⁴, tj. ještě před podáním žádosti o povolení liniové dopravní stavby. Tento proces tak do značné míry plní preventivní funkci, když je cílem zvážit a neformálně projednat případné střety veřejných zájmů předtím, než se stanou předmětem formálně vedeného správního řízení, které může být následně přezkoumáno soudem. Výsledek zvažování těchto střetů a výběr z možných variant má být následně reflektován v obsahu žádosti o povolení liniové dopravní stavby. V zásadě tedy lze konstatovat, že v českém právním prostředí bude materiálně trasování představovat jeden z podkladů územního plánování pro oblast liniových dopravních staveb, avšak s tím rozdílem, že jeho závěr bude mít výlučně interně-závazný charakter.

Výsledkem trasování bude závěrečná zpráva obsahující popis jednotlivých variant vedení trasy a výběr a zdůvodnění nejvhodnější varianty. Zpráva by měla obsahovat popis podstatných rozdílů mezi jednotlivými variantami, a to zejména s ohledem na analýzu

²¹ SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar*. 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 349, m. č. 22.

²² Stanovení příslušnosti ústředního speciálního stavebního úřadu je zde odůvodněno **nadregionálním charakterem Liniových dopravních staveb**. Stejný legitimační důvod byl uplatněn i v německé právní úpravě. Srov. k tomu SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar*. 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 352, m. č. 30.

²³ V praxi bude mít poskytování součinnosti především podobu předávání informací a podkladů potřebných pro provedení Trasování a které si ústřední specializovaný úřad při Ministerstvu dopravy vyžádá.

²⁴ SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar*. 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 349, m. č. 23.

nákladů a přínosů a vlivů na životní prostředí. Předmětem zprávy by mělo být vždy rovněž posouzení a srovnání nulové varianty.

V návaznosti na výsledek výběru preferované trasy lze stanovit obsahové náležitosti závěrečné zprávy, která by byla na základě zákonného zmocnění podrobně stanovena vyhláškou Ministerstva dopravy. Počítá se s tím, že trasa bude v procesu trasování vymezena zejména na základě následujících charakteristik:

- začáteční a koncový bod liniové dopravní stavby;
- kategorie liniové dopravní stavby (dálnice, silnice I. třídy, dráha celostátní, dráha regionální);
- místa a způsob napojení na stávající dopravní infrastrukturu;
- vyznačení nadjezdů, podjezdů, mostů;
- základní popis možných negativních (či pozitivních) vlivů varianty na životní prostředí (obsah posouzení SEA);
- uvedení podmínek realizace trasy souvisejících s ochranou přírody a krajiny atd.

Nutno uvést, že předmětem Trasování je primárně zvažování jednotlivých veřejných zájmů, nikoli soukromoprávních zájmů. Tato skutečnost vyplývá především z míry detailu, v němž je trasování prováděno a jenž neumožňuje parcelní zobrazení liniové dopravní stavby.²⁵ Není tedy v této fázi zatím možné posoudit vliv záměru na vlastníky jednotlivých pozemků a jiných nemovitých věcí. Pokud však bude takový vliv rozpoznatelný, měl by být zohledněn v závěrečné odůvodněné zprávě.²⁶

Pokud jde o posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, zákon musí pro dodržení požadavků směrnice SEA stanovit, že v rámci procesu trasování bude Ministerstvem životního procesu provedeno posouzení vlivů koncepce na životní prostředí ve smyslu ustanovení § 10a ZEIA, tj. posouzení SEA. Pro tento proces se nenavrhuje stanovit žádné odchylky od právní úpravy obsažené v ZEIA. Stanovisko k návrhu koncepce ve smyslu ustanovení § 10g ZEIA bude zahrnuto do závěrečné odůvodněné zprávy vydávané orgánem provádějícím trasování.

Jak již bylo shora uvedeno, výsledek trasování nebude mít formu správního rozhodnutí ani formu opatření obecné povahy. Nejedná se tedy o žádný správní akt.²⁷ Výsledek trasování proto ani není samostatně předmětem správního ani soudního přezkumu.²⁸ Navrhuje se rovněž výslovně stanovit, že závěrečná zpráva, resp. výsledek trasování není opatřením obecné povahy a že ustanovení SŘ ani SŘS o opatření obecné povahy se nepoužijí. Zákon by však mohl po vzoru německé právní úpravy stanovit, že výsledky trasování mají být zohledněny v následném řízení o umístění a povolení liniové dopravní stavby, a to zejména pokud jde o výběr nejvhodnější alternativy vedení trasy. Neodůvodněné rozpory mezi výsledky trasování a obsahem žádosti o povolení liniové dopravní stavby, které nejsou např. zdůvodněny významnou změnou dopravní situace nastalou v mezidobí, tak mohou mít za následek zamítnutí žádosti o povolení liniové

²⁵ SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar.* 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 354, m. č. 35.

²⁶ SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar.* 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 354, m. č. 35.

²⁷ SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar.* 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 357, m. č. 48.

²⁸ SAUTHOFF Michael, WITTING, Berthold In MÜLLER/SCHULZ. *Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz. Kommentar.* 2. vydání. Mnichov: C.H. Beck, 2013, s. 358, m. č. 49.

dopravní stavby, případně zrušení rozhodnutí o povolení liniové dopravní stavby v následném soudním přezkumu. Právní povaha a právní účinky výsledku trasování by tak dle návrhu byly zákonem vymezeny jak negativně (nejde o správní rozhodnutí ani o opatření obecné povahy), tak pozitivně (povinnost zohlednit výsledek trasování v žádosti o povolení a možný přezkum míry a správnosti tohoto zohlednění).

Jako dočasné řešení a spíše provizorní řešení ještě doporučujeme zvážit možnou úpravu stávajícího § 18 SZ, který by umožnila provádět stavby dopravní infrastruktury uvedené v politice územního rozvoje bez ohledu na obsah územně plánovací dokumentace, avšak pouze v zastavěném území a na zastavitelných plochách. Konkrétně by došlo k vložení nového odstavce v § 18 SZ v následujícím znění:

„V zastavěném území a na zastavitelných plochách lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a opatření pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, která je uvedena v politice územního rozvoje, bez ohledu na to, zda je obsažena v územně plánovací dokumentaci.“

3.3 DEFINICE VYBRANÝCH STAVEB DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY V ZÁKONĚ 416

V Zákoně 416 se navrhuje upravit zvláštní skupinu vybraných staveb dopravní infrastruktury, která by představovala podskupinu staveb dopravní infrastruktury, přičemž by šlo o klíčové stavby v této oblasti. Cílem tohoto vymezení je vytvořit prostor pro použití specifických institutů (dále uvedených v této analýze), jejichž aplikaci lze odůvodnit právě ve vztahu k těmto nejdůležitějším stavbám, tj. nikoli plošně ve vztahu k dopravní infrastruktuře.

Doporučované paragrafové znění návrhu:

V § 1 Zákona 416 se za odstavec 2 doplňuje nový odstavec 3, který zní:

„3) Vybranými stavbami dopravní infrastruktury se rozumí stavby dálnic, silnic I. třídy, drah celostátních a dopravně významných vodních cest využívaných^{1a)}, a dále všechny stavby a zařízení s nimi související.

^{1a)} *Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.“*

3.4 ÚPRAVA SPOLEČNÉHO POVOLENÍ V NOVELE SZ VE VZTAHU K VODNÍM DÍLŮM

Podle návrhu Novely SZ by měly být vodní díla, která jsou vedlejší stavbou souboru staveb vyňata z režimu nově zaváděného společného povolení. Tento návrh považujeme za nesystémový. Je potřebné důsledně provést princip společného povolení nově zaváděný v § 94j odst. 2 SZ také ve vztahu k vodním dílům, které jsou vedlejšími stavbami v souboru staveb. Výjimka stanovená pouze pro vodní díla, na základě které měla být vodní díla i tehdy, pokud jsou vedlejší stavbou souboru staveb, vyčleněna z principu společného povolení podle obecné úpravy ve stavebním zákoně zcela zásadně omezuje praktické pozitivní dopady, které by jinak bylo možné od zavedení společného povolení očekávat. Vodní díla jsou typicky v případě souboru staveb, jako jsou zejména liniové dopravní stavby, jejich pravidelnou a neoddělitelnou součástí v podobě vedlejších staveb. Pokud návrh novely SZ počítá s tím, že nově mají stavební úřady příslušné pro stavby vedlejší vydávat namísto rozhodnutí závazná stanoviska, která budou integrální součástí společného povolení, není žádný rozumný důvod, proč by tento princip neměl platit také pro vedlejší stavby vodních děl. V případě přijetí vhodného pozměňovacího návrhu by mělo platit, že ustanovení § 9 odst. 5 věta druhá vodního zákona, které stanoví vzájemnou podmíněnost povolení k nakládání s vodami a rozhodnutí, kterým se povoluje vodní dílo, nebude na závazné stanovisko vydávané pro účely společného povolení použitelné. V oblasti vodních děl je vhodné zachovat působnost vodoprávních

úřadů, které mají v této oblasti potřebnou specializaci. K zachování potřebné míry specializace je však, stejně jako v případě jakýchkoli jiných vedlejších staveb, plně postačující institut závazného stanoviska. Vodoprávní úřad bude mít v řízení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, postavení dotčeného orgánu, což v dostatečné míře umožní těmto orgánům chránit veřejný zájem jim svěřený vodním zákonem.

Doporučované paragrafové znění návrhu:

V § 15 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, se za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6, který zní:

„(6) Vodní dílo lze povolit v řízení o vydání společného povolení podle zvláštního zákona⁴⁾, nestanoví-li tento zákon jinak. Je-li vodní dílo vedlejší stavbou souboru staveb, má vodoprávní úřad v řízení o vydání společného povolení podle zvláštního zákona⁴⁾ postavení dotčeného orgánu a pro potřeby vydání společného povolení vydává namísto povolení k nakládání s vodami závazné stanovisko. Závazné stanovisko podle předchozí věty pozbývá platnosti, jestliže do 3 let ode dne, kdy bylo vydáno, nebylo vydáno společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje podle zvláštního zákona⁴⁾. Vodoprávní úřad může změnit nebo zrušit podmínky společného povolení stanovené na základě závazného stanoviska podle věty druhé rozhodnutím vydaným ve vodoprávním řízení; ve vodoprávním řízení je stavební úřad, který společné povolení vydal, dotčeným orgánem.““

3.5 VÝLUČNÁ PŘÍSLUŠNOST A SPECIALIZACE SOUDNÍHO PŘEZKUMU

V zájmu zefektivnění, zrychlení, ale též zkvalitnění soudního přezkumu se navrhuje zavést výlučnou místní příslušnost jednoho vybraného soudu, např. Krajského soudu v Brně, který by byl jako jediný oprávněný rozhodovat o správních žalobách proti rozhodnutím ve věcech záměrů vybraných staveb dopravní infrastruktury. Na tomto soudě by bylo žádoucí pro řízení o tomto okruhu správních žalob zřídit specializovaný senát, popř. senáty. Toto je odůvodněno nadstandardní složitostí a komplexností řízení v těchto věcech.

Dle obecné úpravy místní příslušnosti správního soudu by při jednostupňovém správním rozhodování ve věci vybrané stavby dopravní infrastruktury Ministerstvem dopravy byl místně příslušný k přezkumu rozhodnutí a postupu Ministerstva dopravy Městský soud v Praze. Vzhledem k všeobecně známé přetíženosti tohoto soudu, v důsledku čehož je průměrná délka soudního řízení u Městského soudu v Praze přibližně dvojnásobná oproti průměrné délce obdobných řízení u jiných správních soudů, by ponechání obecné místní příslušnosti bylo v rozporu s veřejným zájmem na urychlení přípravy a výstavby vybraných staveb dopravní infrastruktury.

S ohledem na šestiměsíční legisvakanci lhůtu navrženou předkladatelem Novely SZ by měl vzniknout dostatečný časový prostor pro adaptaci justičních orgánů na změnu místní příslušnosti a zavedení specializovaného senátu u Krajského soudu v Brně.

Doporučované paragrafové znění návrhu:

V § 7 se za odstavec 3 soudního řádu správního vkládá nový odstavec 4, který včetně poznámky pod čarou zní:

„K řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje a povoluje vybraná stavba dopravní infrastruktury nebo vybraná stavba energetické infrastruktury^{1b)}, je příslušný Krajský soud v Brně. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.“

^{1b)} *Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.*“

3.6 ZMĚNY V PROCESNÍ OBLASTI

V § 2 Zákona 416 se navrhuje zavedení povinnosti soudu při rozhodování o žalobách ve věcech podle tohoto zákona rozhodnout vždy o všech žalobních bodech. Povinnost rozhodnout o všech žalobních bodech zamezí opakovanému napadání stejného postupu příslušného stavebního úřadu a pomůže ke vzniku ustálené rozhodovací praxe a legitimního očekávání. Toto opatření je navrhováno ve prospěch všech účastníků povolovacího řízení (či na něj navazujících řízení), ať již hájí jakýkoli dotčený soukromý či veřejný zájem.

Navrhované paragrafové znění návrhu:

V § 2 Zákona 416 se doplní odstavec, který zní:

„Při rozhodování o žalobách proti správním rozhodnutím vydaným v řízeních podle odstavce 1 rozhodne soud vždy o všech žalobních bodech^{1b)}.“

^{1b)} *§ 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního.*“

Po vzoru úpravy navrhované nově pro stavby energetické infrastruktury se v § 2d Zákona 416 navrhuje upravení obecných ustanovení týkajících se vybraných staveb dopravní infrastruktury – možnost spojeného řízení v této věci, rozhodující a dotčené orgány a možnost opravného prostředku.

Současná správní praxe jednotlivých vyvlastňovacích úřadů je značně nejednotná, což způsobuje obzvláště v případě vybraných staveb dopravní infrastruktury výrazné praktické obtíže. V zájmu sjednocení této specializované správní činnosti se navrhuje zavedení jednoho ústředního vyvlastňovacího úřadu či přesunutí kompetencí prvoinstančních vyvlastňovacích úřadů z ORP na úroveň krajských úřadů. .

Navrhuje se, aby posuzování vlivů na životní prostředí integrované do řízení o povolení vybrané stavby dopravní infrastruktury formou závazného stanoviska bylo v oblasti působnosti tohoto zákona vždy vydáváno Ministerstvem životního prostředí, a to zejména z důvodu nutného urychlení těchto posuzovacích procesů. Tato skutečnost pro všechny anebo pro velkou většinu těchto staveb vyplývala již ze současného ZEIA a jedná se tak spíše o ustanovení, které má v této oblasti vyloučit jakékoli pochybnosti a nejasnosti.

S ohledem na mimořádně velké množství dotčených orgánů, které se podílejí na řízení ve věci vybrané stavby dopravní infrastruktury, dochází nečastěji k vydávání vzájemně rozporných závazných stanovisek. Stávající obecná úprava dohodovacího řízení podle správního řádu nevede vždy ke kžnému cíli a někdy motivuje zúčastnění strany, v zájmu pohnout se v řízení kupředu, k přijímání ekonomicky a technologicky nikoli optimálním kompromisům. Navrhuje se, aby si v případě selhání dohodovacího řízení mohl učinit stavební úřad svůj vlastní názor na řešení ochrany daného veřejného zájmu při dodržení příslušných právních předpisů. Návrh navazuje jak na úpravu ve správním řádu, tak i na návrh novely v § 5b odst. 2 Zákona 416.

V zájmu zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu a v návaznosti na zavedení výlučné působnosti ústředního stavebního úřadu na celostátní úrovni se pro liniové dopravní stavby navrhuje odstranit možnost podání rozkladu s tím, že opravným prostředkem proti povolovacímu rozhodnutí bude přímo správní žaloba.

Vyloučení možnosti podání rozkladu je oproti jiným řízením dle jiných zákonů odůvodněno tou zásadní odlišností, že v těchto případech půjde o velmi rozsáhlé záměry (územně rozsáhlé dopravní stavby), které budou zasahovat do práv celé řady osob na velké části území, a je proto nutné co nejdříve a v rámci efektivního řízení postavit najisto, zda a za jakých podmínek je možné povolit záměr uvedený v žádosti. Takové řešení je tedy jednoznačně ve prospěch účastníků řízení, jejichž právní pozice tak bude postavena najisto mnohem dříve, než jak je tomu dnes a dojde tak k výraznému snížení právní nejistoty. Řízení o rozkladu má svoje opodstatnění v celé řadě odborně, právně i skutkově jednodušších věcí s menším počtem účastníků. V případě liniových dopravních staveb nadregionálního významu však nepředstavuje efektivní prostředek ochrany práv účastníků a pouze oddaluje a prodražuje celý proces jejich realizace. Navíc v obecných lhůtách dnes stanovených pro rozkladové řízení je zcela nereálné provést důkladný přezkum takto rozsáhlého řízení.

Současně součástí práva na spravedlivý proces není právo na dvoustupňové správní řízení. Dle konstantní judikatury Ústavního soudu není vyloučení řádného opravného prostředku ve správním řízení při zachování účinného soudního přezkumu postupu správního orgánu ústavněprávně problematické.

K povinnosti poskytnout předběžnou informaci o požadované dokumentaci - po vzoru úpravy navrhované pro vybrané stavby energetické infrastruktury se stejná úprava navrhuje také pro společné povolení o vybrané stavbě dopravní infrastruktury.

Navrhované paragrafové znění návrhu:

Za § 2c Zákona 416 se vkládá nový § 2d:

„§ 2d

(1) Vybrané stavby dopravní infrastruktury může stavební úřad umístit a povolit ve společném územním a stavebním řízení nebo ve společném územním a stavebním řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí (dále jen „společné řízení“), ve kterém postupuje podle stavebního zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Alternativa I:

(2) Pro spojené řízení podle odstavce 1 týkající se vybrané stavby dopravní infrastruktury je příslušným stavebním úřadem Ministerstvo dopravy. Ministerstvo dopravy je vyvlastňovacím úřadem příslušným k vyvlastňovacímu řízení^{1b)} pro nemovité věci, kterých se týká vyvlastnění pro účely vybrané stavby dopravní infrastruktury.

Alternativa II:

(2) K vyvlastňovacímu řízení^{1c)} vedenému pro účely vybrané stavby dopravní infrastruktury nebo vybrané stavby energetické infrastruktury je příslušný krajský úřad.

(3) Ve spojeném řízení podle odstavce 1 je k vydání závazného stanoviska o posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí příslušné vždy Ministerstvo životního prostředí.

(4) V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení provedeného podle správního řádu^{1d)} při řešení rozporů mezi stavebním úřadem, který vede řízení podle odstavce 1, a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování v tomto řízení, si úsudek o ochraně dotčeného veřejného zájmu podle zvláštního právního předpisu učiní stavební úřad sám, přičemž přihledne k požadavkům uvedeným v příslušných zvláštních právních předpisech.

(5) Proti rozhodnutí vydanému v řízení podle odstavce 1 není přípustné podání rozkladu. Proti tomuto rozhodnutí lze podat správní žalobu.

^{1c)} § 16 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

^{1d)} § 136 odst. 6 správního řádu.“

3.7 POVINNOST STRPĚT PŘÍPRAVNÉ PRÁCE

Za účelem maximální efektivity povolování vybraných staveb dopravní infrastruktury a s ohledem na časté obstrukce, bránící výstavbě staveb ve veřejném zájmu, se navrhuje, aby dotčené osoby (vlastníci a uživatelé pozemků dotčených plánem) byli povinni strpět provádění přípravných prací (měření, průzkum půdy, podzemních vod, ostatní přípravné práce) v rámci přípravy výstavby těchto staveb, a to po předchozím oznámení. Vznikne-li v důsledku provádění přípravných prací dotčené osobě škoda, bude tato osoba mít právo na finanční kompenzaci.

Úprava povinnosti vlastníků a uživatelů nemovitostí strpět provádění přípravných prací je obsažena například i v úpravě obsažené v energetickém zákoně a zákoně o vodovodech a kanalizacích.

Navrhované paragrafové znění:

Za § 2d Zákona 416 se vkládá § 2e odst. 1:

„§ 2e

(1) Každý je povinen strpět provádění přípravných prací v rámci přípravy umístování a výstavby vybraných staveb dopravní infrastruktury a vybraných staveb energetické infrastruktury, například měření a průzkumné práce prováděné oprávněným investorem^{1e)}, a to i před zahájením řízení, kterým se stavba umísťuje, nebo řízení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Za tímto účelem má oprávněný investor a jím zmocněné osoby právo vstupovat a vjíždět na cizí nemovité věci. Oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby jsou povinni co nejvíce šetřit práv vlastníků dotčených nemovitých věcí a vstup na jejich nemovité věci jim předem oznámit na adrese zapsané v katastru nemovitostí. Po skončení prací jsou oprávněný investor nebo jím zmocněné osoby povinni uvést nemovité věci do předchozího stavu, a není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícímu předchozímu účelu nebo užívání dotčené nemovité věci a bezprostředně oznámit tuto skutečnost vlastníku nemovité věci na adrese zapsané v katastru nemovitostí. Pokud byl vlastník nebo uživatel nemovité věci v důsledku výkonu práv oprávněného investora nebo jím zmocněné osoby podle tohoto odstavce omezen v obvyklém užívání nemovité věci nebo mu vznikla újma na majetku, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu^{1f)}. Právo na náhradu podle předchozí věty lze uplatnit u oprávněného investora do 2 let ode dne, kdy k omezení nebo újmě došlo, jinak právo zaniká.

^{1e)} § 39 stavebního zákona

^{1f)} Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění zákona č. 121/2000 Sb.“

3.8 ZÁKONNÁ STAVEBNÍ UZÁVĚRA

Navrhuje se, aby od okamžiku doručení oznámení o zahájení řízení o povolení liniové dopravní stavby vyvěšením na úředních deskách obecních úřadů obcí, na jejichž území má být záměr realizován, vznikla na území, kterého se týká řízení o povolení vybrané stavby dopravní infrastruktury, tj. na území, na němž má být realizována tato stavba, zákonná stavební uzávěra. Součástí oznámení doručeného shora uvedeným způsobem bude i žádost o povolení obsahující parcelní vymezení pozemků dotčených záměrem.

Trvání stavební uzávěry nebude ohraničeno konkrétně stanovenou lhůtou trvání. Pokud jde o věcný rozsah zákonné stavební uzávěry, navrhovaný text stanoví, že není možné provádět jednak činnosti, resp. změny podstatně zvyšující obvyklou cenu pozemku a dále činnosti, resp. změny, které by mohly ztížit nebo znemožnit provedení záměru.

Obecně lze uvést, že stavební uzávěra se nebude vztahovat pouze na činnost stavební, ale na jakékoli jednání, kterým se mění faktický pozemku oproti stavu, v jakém se nachází v době nabytí účinnosti stavební uzávěry, a to jak ve vztahu k jeho podobě (např. rozsáhlé přesuny půdy, provádění stavební činnosti), tak ve vztahu ke způsobu jeho dosavadního užívání. Naopak, na právní dispozice se stavební uzávěra vztahovat nebude a nebude je omezovat (např. převod vlastnického práva, nabytí držby, zřízení užívacích práv atd.).

Pokud jde o změny podstatně zvyšující hodnotu pozemku, zde půjde zejména o zákaz činností, které překračují dosud prováděné užívání pozemku a současně více než nepatrně zvyšují obvyklou cenu pozemku. Smyslem a účelem tohoto ustanovení je ohraničit náklady státu, které budou muset být následně vynaloženy na získání vlastnického či jiného práva k pozemku. Může jít např. o provádění staveb či umístování zařízení na pozemku, o provoz písečných, štěrkových či jiných dolů, zúrodnění půdy a odvodnění pozemku či o změnu zemědělského užívání pozemku rozsáhlou výsadbou či zalesněním.

Změny, které by mohly ztížit nebo znemožnit provedení záměru jsou takové činnosti, které zvyšují náklady výstavby z technického i finančního pohledu a zpomalují nebo prodražují realizaci záměru. Jde např. o umístování staveb, zavádění inženýrských sítí v zemi, umístování reklamních zařízení na betonových základech, terénní úpravy pozemku, které by při výstavbě vybrané stavby dopravní infrastruktury musely být následně znovu odstraňovány či by znemožnily vedení trasy na tomto pozemku.

Jelikož půjde o stavební uzávěru, která bude nastávat ex lege, nebude proti této stavební uzávěře možné podat opravný prostředek. Je však nutné zdůraznit, že v případě těchto staveb nelze z povahy věci pochybovat o tom, že vždy půjde o veřejně prospěšné stavby, jejichž provedení je ve veřejném zájmu. Nutno také upozornit, že tento institut má platit pouze pro tyto nejdůležitější dopravní stavby celostátního významu.

Pokud jde o právní prostředky zajištění ochrany stavební uzávěry, navrhuje se navázat na obecnou stávající úpravu (tj. např. formou předběžného opatření). Důsledkem porušení stavební uzávěry bude jednak možnost podání žaloby na náhradu škody způsobené porušením stavební uzávěry a jednak to, že v rámci vyvlastňovacího řízení nebude nahrazováno takové navýšení obvyklé ceny pozemku, k němuž došlo v rozporu se stavební uzávěrou.

Dále se navrhuje stanovit, že vlastník je povinen strpět stavební uzávěru po určitou dobu bez nároku na náhradu. Navrhované vyloučení práva na náhradu újmy způsobené stavební uzávěrou po dobu prvních čtyř let jejího trvání nelze považovat za porušení práva na ochranu vlastnictví zaručeného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod („LZPS“). Podle čl. 11 odst. 4 LZPS sice platí, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu, nelze z toho nicméně dovozovat, že ústavně zaručené právo na náhradu vzniká automaticky v případě jakéhokoli nuceného omezení vlastnického práva. Ústavní soud ve stanovisku svého pléna ze dne 28. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 v této souvislosti mimo jiné uvedl: „Uvedený článek nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a

základních svobod totiž není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. To znamená, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení.“ (bod 16 stanoviska pléna). Jedním z faktorů, který při posouzení, zda se jedná o kvalifikovaný případ omezení vlastnického práva vyžadující náhradu, je přitom podle Ústavního soudu také intenzita takového omezení, „jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné nebo trvalé“ (bod 18 stanoviska pléna). Limitace období trvání stavební uzávěry bez nároku na náhradu za újmu způsobenou nuceným omezením vlastnického práva na dobu čtyř let je okolností, která nedovoluje v tomto kontextu hovořit o kvalifikovaném případě omezení vlastnického práva ve smyslu citovaného čl. 11 Listiny. Podobně v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva nepochybně nalezneme případy, kdy absence náhrady za omezení vlastnického práva v podobě stavební uzávěry byla považována za nepřiměřený zásah do práva na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Jednalo se však vesměs o případy, kdy takovým způsobem byl vlastník pozemku omezen po dobu desítek let (viz např. Mahmut Sezer proti Turecku, rozsudek, 23. 9. 2014, č. 43545/09, kde stavební uzávěry trvala více než 30 let, a další judikáty citované v bodě 38 tohoto rozsudku). Na druhou stranu i v případech stavebních uzávěr trvajících podstatně déle než čtyři roky bez jakékoli náhrady Evropský soud pro lidská práva vzhledem k okolnostem porušení práva na ochranu vlastnictví neshledal (viz např. Katte Klitsche de la Grange proti Itálii, rozsudek, 27. 10. 1994, č. 12539/86; Phocas proti Francii, rozsudek, 23. 4. 1996, č. 17869/91).

Navrhuje se stanovit, že pokud stavební uzávěra bude trvat déle než čtyři roky, stavební uzávěra neodpadá, avšak vlastník (či jiný oprávněný) má nárok na náhradu újmy. Vlastníkovi musí vzniknout konkrétní majetková újma, nestačí tedy samotná skutečnost, že vznikla stavební uzávěra (v celé řadě případů totiž stavební uzávěra nemusí vést ke vzniku újmy, je-li pozemek i nadále užíván stávajícím způsobem). Majetková újma musí být vyčíslitelná a musí vzniknout právě v důsledku trvání stavební uzávěry (příčinná souvislost). Vlastník musí prokázat, že skutečně zamýšlel provést činnost (změnu) na pozemku, jejíž provedení bylo současně možné, tj. bylo by v souladu se stavem územního plánování v daném území a tato změna byla znemožněna stavební uzávěrou. V případech, kdy by naopak vlastník potřeboval na provedení změny udělení výjimek či změn v územním plánování, nepřichází náhrada újmy do úvahy. Náhrada újmy se poskytuje v penězích. Dojde-li v důsledku stavební uzávěry k znemožnění či ztížení užívání pozemku, nahrazuje se újma v podobě obvyklé výše nájemného za pozemek. V případech provozu podnikatelské činnosti může být případně součástí náhrady i ušlý zisk. Oprávněným k náhradě není jen vlastník pozemku nebo stavby, ale i jiný věcněprávně či obligačněprávně oprávněný subjekt, pokud mu v důsledku stavební uzávěry vznikla újma.

Navrhuje se stanovit, že pokud stavební uzávěra bude trvat déle než čtyři roky a současně není možné (spravedlivé) z hospodářského hlediska požadovat užívání pozemku pouze v rozsahu umožněném stavební uzávěrou, mohou vlastníci pozemků vedle nároku na odškodnění požadovat i odkoupení pozemků dotčených stavebních uzávěrou. Toto ustanovení míří především na ty jednotlivé případy, kdy povede stavební uzávěra k důsledkům obdobným vyvlastnění.

Nedojde-li v případech uvedených shora k dohodě o odkoupení pozemku či stavby, může vlastník požadovat vyvlastnění pozemku či stavby ve prospěch státu. Jedná se o

nárok vlastníka zdánlivě „proti němu samotnému“, který však směřuje výlučně k jeho ochraně v těch případech, kdy je na jedné straně vlastníkovi znemožněno pozemek řádně užívat, na druhé straně mu však nebyla dosud poskytnutá plná náhrada v podobě náhrady za vyvlastnění.

Návrh také výslovně stanoví, že je Ministerstvo dopravy oprávněno udělit výjimku ze stavební uzávěry, a to pouze za podmínky, že tomu nebrání jiný převažující veřejný zájem (tedy nikoli jen zájem na realizaci dopravní stavby). Toto ustanovení má záměrně ponechat správnímu orgánu prostor ke správnímu uvážení (při dodržení zákonných mantinelů).

V rámci přechodných ustanovení se navrhuje aplikace zákonné stavební uzávěry také na již zahájená povolovací řízení, avšak pouze v těch případech, když ještě nedošlo k zahájení stavebního řízení. Stavební uzávěra proto bude vznikat i v těch případech, kdy u vybrané liniové dopravní stavby nabylo územní rozhodnutí právní moci, do okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona však nebylo zahájeno stavební řízení. Teprve vydáním stavebního povolení totiž dochází k nabytí definitivní právní jistoty v otázce, zda je možno stavbu skutečně provést. Za takový okamžik naopak podle dosavadní právní úpravy nelze považovat vydání územního rozhodnutí. Bylo by v rozporu s legitimními cíli tohoto zákona, kterými je především zjednodušení a zrychlení správních řízení předcházejících výstavbě vybraných liniových dopravních staveb, pokud by bylo použití institutu zákonné stavební uzávěry paušálně vyloučeno pro všechna již zahájená územní řízení. U vybrané liniové dopravní stavby proto musí při zahájení stavebního řízení postupovat obecný stavební úřad podle ustanovení § 2e odst. 2 a 3 Zákona 416, ve znění tohoto zákona pokud není stanoveno jinak.

Paragrafové znění návrhu:

Za § 2e odst. 1 Zákona 416 se vkládají § 2e odst. 2 a 3:

„(2) Na území, kterého se týká společné řízení podle § 2d odst. 1 nebo jiného řízení, na základě kterého se vybraná stavba dopravní infrastruktury povoluje a na němž má být provedena vybraná stavba dopravní infrastruktury, vzniká zákonná stavební uzávěra. Stavební uzávěra podle předchozí věty vzniká okamžikem vyvěšení oznámení o zahájení řízení podle § 2d odst. 1 nebo jiného řízení, na základě kterého se vybraná stavba dopravní infrastruktury povoluje, na úředních deskách obecních úřadů obcí, na jejichž území má být vybraná stavba dopravní infrastruktury provedena; součástí oznámení je i informace o místě, kde je zpřístupněna žádost o vydání rozhodnutí, kterým se tato stavba povoluje, nebo žádosti o vydání rozhodnutí, kterým se tato stavba umísťuje a povoluje, společně s označením nemovitých věcí dotčených záměrem. Před provedením vybrané stavby dopravní infrastruktury zaniká stavební uzávěra nabytím právní moci rozhodnutí, kterým se zastavuje řízení o vydání stavebního povolení nebo společného povolení vybrané stavby dopravní infrastruktury a nabytím právní moci rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o vydání stavebního povolení nebo společného povolení. Po vzniku stavební uzávěry nelze provádět činnosti a změny podstatně zvyšující obvyklou cenu nemovité věci a činnosti a změny, které by mohly ztížit nebo znemožnit provedení vybrané stavby dopravní infrastruktury; stavební uzávěra nedopadá na činnosti zahájené před vznikem stavební uzávěry ani na obvyklé udržovací práce, jejichž provedení je nezbytné. Ministerstvo dopravy je oprávněno rozhodnout o udělení výjimky ze stavební uzávěry, a to výlučně na žádost vlastníka nemovité věci dotčené stavební uzávěrou nebo na žádost oprávněného investora^{1g)}. Výjimku ze stavební uzávěry lze udělit pouze, pokud tomu nebrání jiný převažující veřejný zájem.

(3) Vlastník či jiná osoba dotčená stavební uzávěrou jsou povinni strpět stavební uzávěru podle odstavce 2 bez nároku na náhradu. Pokud trvá stavební uzávěra déle než čtyři roky, mají vlastníci či jiná osoba dotčená stavební uzávěrou nárok na náhradu újmy. Pokud trvá stavební uzávěra déle než čtyři roky a současně není spravedlivé z hospodářského hlediska požadovat užívání nemovité věci pouze v rozsahu umožněném stavební uzávěrou, může vlastník nemovité věci žádat odkoupení nemovité věci dotčené stavební uzávěrou; nárok na náhradu újmy podle předchozí věty tím není dotčen. Žádost o odkoupení je vlastník povinen zaslat tomu, kdo by byl ve vyvlastňovacím řízení podle jiného právního předpisu^{1h)} vyvlastnitelem dotčené nemovité věci. Nedojde-li v případech uvedených v předchozí větě k dohodě o odkoupení nemovité věci do 90 dnů ode dne, kdy vlastník požádal o uzavření dohody o odkoupení nemovité věci, je vlastník oprávněn požadovat, aby obsah dohody o odkoupení nemovité věci určil soud.“

^{1e)} § 39 stavebního zákona

^{1f)} Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění zákona č. 121/2000 Sb.

^{1g)} § 39 odst. 2 stavebního zákona

^{1h)} Zákon o vyvlastnění“.

Navrhované paragrafové znění přechodného ustanovení:

„Zákonná stavební uzávěra podle § 2e odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění tohoto zákona, vznikne také tehdy, pokud dojde ve věci vybrané stavby dopravní infrastruktury nebo vybrané stavby energetické infrastruktury k zahájení stavebního řízení po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Stavební uzávěra podle předchozí věty vzniká okamžikem vyvěšení oznámení o zahájení stavebního řízení, na základě kterého se vybraná stavba dopravní infrastruktury nebo vybraná stavba energetické infrastruktury povoluje, na úředních deskách obecních úřadů obcí, na jejichž území má být vybraná stavba dopravní infrastruktury nebo vybraná stavba energetické infrastruktury provedena; součástí oznámení je i informace o místě, kde je zpřístupněna žádost o vydání rozhodnutí, kterým se tato stavba povoluje, společně s označením nemovitých věcí dotčených záměrem. Na stavební uzávěru dle tohoto ustanovení se použije § 2e odst. 2 věta třetí až pátá a odst. 3 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění tohoto zákona.“

3.9 PŘEDBĚŽNÉ UVEDENÍ V DRŽBU

Navrhuje se zavést institut uvedení v předběžnou držbu, a to z důvodu podpory větší efektivity a rychlosti výstavby vybraných staveb dopravní infrastruktury. Institut předběžné držby pak zabrání nákladným průtahům ve výstavbě v případě sporů s vlastníky pozemků o výši náhrady za vyvlastnění aniž by jakkoli omezoval či zasahoval do práva vyvlastňovaného domáhat se této náhrady. Vzhledem k tomu, že pozemky budou již určeny v rozhodnutí o povolení umístit a povolit vybranou stavbu dopravní infrastruktury, není v případě institutu předsčasného uvedení v držbu nutné čekat na výsledek vyvlastňovacího řízení a stavební práce mohou být neprodleně zahájeny, bez zbytečných a nákladných průtahů. Navrhovaná úprava obsahuje hmotněprávní i procesněprávní normy. Navrhuje se výslovně stanovit subsidiární použití ustanovení zákona o vyvlastnění, jelikož uvedení v předběžnou držbu je součástí vyvlastňovacího řízení. Je nutné podtrhnout, že tento institut v žádném případě nerozšiřuje okruh

případů, kdy lze omezit práva vyvlastňovaného ani nijak nemodifikuje podmínky vyvlastnění. Pouze v těch případech, kdy je jisté, že k vyvlastnění by došlo, avšak není zde shoda na výši poskytnutí náhrady, stanoví ve veřejném zájmu pro specifický okruh nejdůležitějších dopravních staveb možnost provést stavební práce již v průběhu vyvlastňovacího řízení. Vyvlastňovanému přitom zachovává plný nárok na poskytnutí náhrady za vyvlastnění. Nad rámec této náhrady za vyvlastnění se zvláště stanoví nárok na náhradu újmy, která vznikne v příčinné souvislosti s tím, že není postupováno klasicky podle vyvlastňovacího řízení, ale vyvlastniteli je umožněno předběžně nakládat s příslušnou nemovitou věcí.

Podmínkou pro předběžné uvedení v držbu je skutečnost (kterou musí žadatel v řízení prokázat), že je nutné bezodkladně zahájit stavební práce právě na tom konkrétním pozemku, jež je předmětem řízení o předběžné uvedení v držbu. Žadatel musí prokázat, že podle harmonogramu prací, smlouvy o dílo, stavebního deníku či jiného dokumentu mají být zahájeny práce na daném pozemku již v nejbližší době. Podmínkou je rovněž prokazatelné vedení jednání o uzavření dohody s vyvlastňovaným případně alespoň zaslání návrhu této dohody podle zákona o vyvlastnění.

Další podmínkou je, že se ve stanovené lhůtě nepodařilo uzavřít dohodu o převodu práva podle zákona o vyvlastnění.

Právním následkem rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu je, že dosavadnímu držiteli pozemku bude tato držba odňata a žadatel se stane řádným, pravým a poctivým držitelem vlastnického práva k danému pozemku v rozsahu stanoveném v ustanovení § 996 občanského zákoníku, avšak s touto výjimkou, že s právem může nakládat pouze v souladu se stanoveným účelem (tedy provedení příslušných prací) a současně nemůže zůstat pasivní. Držitelem se žadatel stane k okamžiku uvedenému v rozhodnutí, není potřebný žádný další faktický úkon k jejímu nabytí. Lze se také opřít o ustanovení § 991 občanského zákoníku, který stanoví: „Kdo se ujme držby bezprostředně, aniž ruší cizí držbu, nebo kdo se ujme držby z vůle předchozího držitele nebo na základě výroku orgánu veřejné moci, je řádným držitelem.“

V návrhu musí žadatel uvést stavební práce (činnosti), které mají být po předběžném uvedení v držbu na pozemku prováděny, a vyvlastňovací úřad může rozhodnout o předběžném uvedení v držbu pouze za účelem provedení těchto stavebních prací (činností), tj. pouze pro tento účel.

Dále se navrhuje stanovit, že za předběžné uvedení v držbu náleží dosavadnímu držiteli nemovité věci náhrada za způsobenou majetkovou újmu, pokud není (resp. nemůže být) náhrada této majetkové zahrnuta v rámci náhrady za vyvlastnění této nemovité věci ve vyvlastňovacím řízení. Nejde tedy o náhradu za odnětí či omezení vlastnického či jiného věcného práva, ale o náhradu majetkové újmy způsobené předběžným uvedením v držbu. V tomto případě hraje roli zejména časové období, které uplyne mezi uvedením v držbu a dosažením převodu vlastnického práva či zřízení věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení či na základě dohody s vlastníkem. Smyslu a účelu tohoto ustanovení, kterým je umožnit co nejrychlejší zahájení stavebních prací by však odporovalo, pokud by bylo předběžné uvedení v držbu závislé na stanovení výše samotné náhrady za vyvlastnění. Typickými příklady takové majetkové újmy je např. pokud musí dojít ke sklizení před obdobím sklizně a plody tak nemohou být hospodářsky zhodnoceny, nebo pokud vzniknou nájemci vyšší náklady v důsledku toho, že musí nemovitost vyklidit dříve, než jak by tomu bylo v případě dodržení zákonné výpovědní doby stanovené v soukromoprávních předpisech.

Zákon dále stanoví, že vyvlastňovací úřad je povinen před vydáním rozhodnutí zjistit obvyklou cenu nemovité věci v podobě vyhotovení znaleckého posudku. Toto

ustanovení má zásadní význam zejména pro účely následného vyčíslení náhrady za vyvlastnění, které by již po zahájení prací a provedení zásadních změn na nemovité věci nebylo fakticky možné.

Úřadem příslušným k vedení řízení o předběžné uvedení v držbu bude příslušný vyvlastňovací úřad.

Pokud jde o přechodná ustanovení, navrhuje se umožnit použití předběžné držby v již zahájených vyvlastňovacích řízeních, avšak výlučně za podmínky, že v takovém řízení dosud nebylo nařízeno ústní jednání. Na ústní jednání je totiž podle § 22 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů („**Zákon o vyvlastnění**“) navázána také koncentrace vyvlastňovacího řízení. S ohledem na to není v zájmu ochrany právní jistoty účastníků řízení, aby novela zasáhla do řízení, v nichž již bylo ústní jednání nařízeno. Na druhou stranu je však nutné zdůraznit, že v celé řadě vybraných liniových dopravních staveb již v současnosti probíhá vyvlastňovací řízení, případně se tyto stavební záměry nacházejí v natolik pokročilé fázi, že lze počítat s podáním žádosti vyvlastnitelů v nejbližší době. Z tohoto důvodu by proto bylo v rozporu s legitimními cíli tohoto zákona, kterými je především zjednodušení a zrychlení správních řízení předcházejících výstavbě vybraných liniových dopravních staveb, pokud by bylo použití institutu předběžného uvedení v držbu paušálně vyloučeno pro všechna již zahájená vyvlastňovací řízení. Je přitom nutné zdůraznit, že použití tohoto institutu nebude ani v zahájených řízeních automatické. Kromě splnění zákonem stanovených podmínek musí o uvedení v držbu požádat vyvlastnitel ve svém vyjádření. K podání vyjádření musí být vyvlastnitel vyvlastňovacím úřadem vyzván.

Navrhované paragrafové znění:

V Zákoně 416 se vkládá nový §2f:

„§ 2f

(1) Je-li vedeno vyvlastňovací řízení pro účely provedení vybrané stavby dopravní infrastruktury, může vyvlastňovací úřad svým rozhodnutím uvést vyvlastnitel na jeho žádost a za podmínek stanovených v tomto zákoně v držbu vyvlastňovaného práva před ukončením vyvlastňovacího řízení (dále jen „předběžné uvedení v držbu“). Předběžné uvedení v držbu je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený v odstavci 3 a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Předběžné uvedení v držbu je přípustné jen, není-li možno vyvlastňovaná práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou.

(2) Žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení obsahuje také údaj o tom, zda vyvlastnitel požaduje předběžné uvedení v držbu a vymezení prací, které je potřeba na dotčené nemovité věci neprodleně zahájit. Vyvlastnitel může o předběžné uvedení v držbu požádat i dodatečně po zahájení řízení; v takovém případě nařídí vyvlastňovací úřad vždy neprodleně ústní jednání k projednání žádosti o předběžné uvedení v držbu.

(3) Nepodařilo-li se vyvlastniteli ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu podle jiného právního předpisu^{1h)} a je-li potřebné neprodleně zahájit práce na dotčené nemovité věci, rozhodne vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastnitel svým rozhodnutím o předběžném uvedení vyvlastnitel v držbu vyvlastňovaného práva..

(4) Vznikne-li vyvlastňovanému předběžným uvedením v držbu majetková újma, má vyvlastňovaný právo na její náhradu.

(5) Odvolání proti rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu nemá odkladný účinek.

(6) Rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu doručí vyvlastňovací úřad účastníkům řízení nejpozději do 15 dní po ústním jednání. Vyvlastňovací úřad určí v rozhodnutí den, kdy vyvlastňovaný pozbývá držbu vyvlastňovaného práva ve prospěch vyvlastnítele; tento den nesmí předcházet dnu, kdy je rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu oznámeno vyvlastňovanému.

(7) Vyvlastnitel, který byl předběžně uveden v držbu, je oprávněn nakládat s právem, k němuž byl předběžně uveden v držbu, v souladu s účelem, který je uveden v rozhodnutí.

(8) Nezačne-li vyvlastnitel nakládat s právem, k němuž byl předběžně uveden v držbu, v souladu s účelem, pro který byl uveden v předběžnou držbu, do 30 dnů ode dne uvedeného v rozhodnutí, a nebo bylo-li zrušeno nebo pozbylo-li platnosti společné povolení určující využití nemovité věci pro daný účel, rozhodne vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastňovaného, že uvedení v předběžnou držbu zrušuje.

(9) Nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se na předběžné uvedení v držbu obdobně ustanovení jiného právního předpisu^{1g)} o vyvlastnění a vyvlastňovacím řízení.

^{1h)} § 5 zákona o vyvlastnění.

Paragrafové znění přechodného ustanovení:

„Ve vyvlastňovacích řízeních, která se týkají nemovitých věcí, které mají být podle žádosti vyvlastnítele vyvlastněné pro účely vybrané stavby dopravní infrastruktury, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a v nichž přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vyvlastňovací úřad nenařídil ústní jednání, postupuje vyvlastňovací úřad podle tohoto ustanovení. Vyvlastňovací úřad nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona vyzve vyvlastnítele, aby vyvlastňovacímu úřadu písemně sdělil, zda požaduje předběžné uvedení v držbu a účel požadovaného předběžného uvedení v držbu. K vyjádření poskytne vyvlastňovací úřad vyvlastniteli lhůtu nejméně 30 dnů. Ústní jednání nařídí vyvlastňovací úřad nejdříve po uplynutí lhůty pro vyjádření vyvlastnítele. Pokud vyvlastnitel ve vyjádření požádá o předběžné uvedení v držbu, postupuje vyvlastňovací úřad v řízení podle § 2f zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění tohoto zákona.““

3.10 PROVÁDĚNÍ PŘELOŽEK A PŘEKLÁDEK SÍTÍ

V praxi se objevují nezřídka průtahy ve výstavbě způsobené prodlením při provádění přeložek a překládek technických sítí a dopravních komunikací. Bez těchto opatření však nelze dopravní stavbu provést. Navrhuje se proto stanovit, aby vlastník, provozovatel nebo správce veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury byl povinen provést přeložku sítě vždy ve stanovené lhůtě. V případě, kdy tato přeložka nebude správcem sítě provedena, navrhuje se, aby přeložku byl oprávněn provést sám stavebník. Toto ustanovení je dalším z opatření vedoucích k urychlení výstavby páteřní infrastruktury.

Paragrafové znění návrhu:

V Zákoně 416 se vkládá nový § 2g:

„§ 2g

Stanoví-li jiný právní předpis^{1h)}, že přeložku nebo překládku dopravní nebo technické infrastruktury je povinen provést její vlastník, provozovatel nebo správce a má-li být přeložka nebo překládka provedena v souvislosti s vybranou stavbou dopravní infrastruktury, je vlastník, správce nebo provozovatel povinen provést přeložku nebo překládku nejpozději do 12 měsíců ode dne, kdy jej k tomu vyzve stavebník vybrané

stavby dopravní infrastruktury. Neprovede-li přeložku nebo překládku vlastník, provozovatel nebo správce v této lhůtě, je oprávněn ji provést stavebník na vlastní náklad.

^{1h)} Např. zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).“

Na základě konzultací provedených s některými zástupci správců energetických sítí současně doporučujeme zvážit následující variantu tohoto ustanovení, u které lze předpokládat větší míru akceptace právě ze strany správců energetických sítí:

„§ 2g

Vlastník, provozovatel nebo správce dopravní nebo technické infrastruktury je povinen provést její přeložku nebo překládku do 12 měsíců ode dne, kdy jej k tomu vyzve stavebník vybrané stavby dopravní infrastruktury nebo vybrané stavby energetické infrastruktury. Stavebník vybrané stavby dopravní infrastruktury nebo vybrané stavby technické infrastruktury je oprávněn učinit výzvu teprve poté, co nabyde právní moci rozhodnutí, kterým se vybraná stavba dopravní infrastruktury nebo vybraná stavba energetické infrastruktury povoluje nebo rozhodnutí, kterým se umísťuje a povoluje. Za nesplnění povinnosti podle věty první se nepovažuje, pokud vlastník, správce nebo provozovatel dopravní nebo technické infrastruktury nemohl přeložku nebo překládku provést v důsledku nepředvídatelné a nepřekonatelné překážky vzniklé nezávisle na jeho vůli. Vlastník, provozovatel nebo správce dopravní nebo technické infrastruktury je povinen seznámit stavebníka vybrané stavby dopravní infrastruktury nebo vybrané stavby energetické infrastruktury se způsobem provedení přeložky nebo překládky a s vyčíslením předpokládaných nákladů na její provedení. Stavebník vybrané stavby dopravní infrastruktury nebo vybrané stavby energetické infrastruktury je povinen nahradit vlastníku, správci nebo provozovateli, který provedl přeložku nebo překládku technické nebo dopravní infrastruktury, pouze prokazatelně vynaložené náklady nezbytně nutné na provedení této přeložky nebo překládky.“

3.11 POŽADAVEK ÚŘEDNĚ OVĚŘENÉHO PODPISU U TZV. DOTČENÉ VEŘEJNOSTI PODLE ZEIA

Změna ZEIA směřuje k tomu, aby dotčenou veřejností byly pouze ty osoby soukromého práva, které jsou záměrem dotčeny a mají relevantní zájem na vstupu do povolovacího řízení. Stávající znění umožňuje, aby se dotčenou veřejností stala jakákoliv nevládní organizace (za splnění podmínky, že předmětem činnosti spolku je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jehož hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost), a to bez prokázání dotčení jejich zájmů v daném území, kde je záměr plánován. Taková situace umožňuje za dotčenou veřejnost považovat ad hoc vzniklé spolky, které však nemají k lokalitě žádný vztah a jejich aktivita může být podmíněna jinými zájmy, než je ochrana životního prostředí. Proto se navrhuje nutnost úředního ověření podpisu připojeného pod listinu, aby bylo zajištěno, že se skutečně jedná o existující osobu, která má zájem na ochraně svých zájmů právě prostřednictvím daného spolku.

Paragrafové znění návrhu:

V § 9e odst. 2 ZEIA se na konci věty první doplňují slova „*který musí být úředně ověřen*“.

3.12 ZMĚNY ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Za účelem efektivnějšího povolovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury se stanoví, že orgánem, který vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny je Ministerstvo životního prostředí.

Kompenzační opatření - V současné době existuje u dopravních liniových staveb mnoho místně příslušných orgánů (např. pro kácení dřevin jsou to všechny obecní úřady, na jejichž území má dojít ke kácení). Tím se povolovací proces komplikuje a mnohdy zdržuje. Navržená úprava má obdobně jako u projektů společného energetického zájmu tento problém vyřešit.

Úprava směřuje vyjasnění definice kompenzačních opatření a podmínek pro jejich zajištění. V souladu s evropskou úpravou (zejména s ohledem na znění tzv. Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC) bylo upřesněno, že zajištěním kompenzačních opatření se nemyslí jejich kompletní realizace a dokončení, ale pouze zajištění podmínek pro jejich realizaci. Kompenzační opatření by potom měla být prováděna tak, aby byla dokončena před vznikem významného negativního vlivu na předmět ochrany, pokud to ale není rozumně možné, lze za kompenzační opatření považovat také taková opatření, která dočasně kompenzují ztráty, než nastane plný efekt dlouhodobých kompenzačních opatření.

Navrhované paragrafové znění:

V § 79 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů se za odstavec 3 vkládá nový odstavec 4, který zní:

„(4) Ministerstvo životního prostředí je dotčeným orgánem při posuzování zralosti projektů společného zájmu energetické infrastruktury⁴⁹⁾ a vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu působnosti pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, krajských úřadů a Agentury

a) ve společném územním a stavebním řízení pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury,

b) v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a ve stavebním řízení pro stavby projektů dopravní infrastruktury podle zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.“

Dosavadní odstavce 4 a 5 se označují jako odstavce 5 a 6.

Ustanovení § 45i odst. 11 nově zní „Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely koncepce, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví orgán ochrany přírody. Jsou-li ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí uvedena kompenzační opatření, orgán ochrany přírody může stanovit pouze tato kompenzační opatření. Tato kompenzační opatření musí být zahrnuta do koncepce před jejím schválením. Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely záměru, včetně způsobu a doby sledování nezbytných pro vyhodnocení jejich účinnosti, stanoví závazným stanoviskem orgán ochrany přírody na základě podnětu orgánu příslušného ke schválení záměru. Kompenzační opatření může orgán ochrany přírody stanovit pouze v případě, že bylo doloženo naplnění naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle odstavce 9 nebo z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí podle odstavce 10. Ode dne odeslání podnětu do dne uložení kompenzačních opatření orgánem ochrany přírody lhůty v příslušných řízeních neběží. Uložená kompenzační opatření musí být zajištěna

před realizací záměru. Za zajištění kompenzačních opatření se považuje přijetí technických a finančních opatření nezbytných k realizaci kompenzačních opatření. Zajištění kompenzačních opatření potvrdí vyjádřením orgán ochrany přírody, který je stanovil.“

V § 56 se doplňuje nový odstavec 7, který zní:

„(7) Výjimku podle odstavce 1 lze udělit rovněž rozhodnutím vydaným v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení nebo ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Správní orgán, který vydává rozhodnutí v takovém řízení, si vyžádá závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k posouzení splnění požadavků pro udělení výjimky a stanovení podmínek podle odstavce 3. Informační povinnost podle odstavce 6 plní v takovém případě orgán ochrany přírody.“