

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Veřejný ochránce práv dlouhodobě volal po novele zákona o civilním letectví. V minulosti vedl několik šetření týkajících se zejména problematiky majetkového vypořádání mezi provozovateli letišť a vlastníky pozemků, na kterých se letiště rozkládá, a dopadu nevypořádaných vlastnických vztahů na provozování letišť. Aplikace platné právní úpravy úřady, tj. Úřadem pro civilní letectví (dále „Úřad“) a Ministerstvem dopravy (dále „ministerstvo“), byla v minulosti nejednotná, panovaly a panují spory o to, zda žadatel o povolení k provozování letiště, které existovalo ke dni 31. prosince 2009, musí mít pro úspěch ve správním řízení vypořádány majetkové vztahy ke všem pozemkům a stavbám letiště, nebo zda může získat povolení i bez této podmínky a majetkově se vypořádat s vlastníky pozemků až později dohodou nebo s využitím § 30a zákona (soudem zřízené věcné břemeno). Stejně tak není jasné, zda ztráta právního vztahu k některým pozemkům či stavbám je důvodem pro odejmutí provozní licence. Veřejný ochránce práv proto opakovaně apeloval na Ministerstvo dopravy, aby navrhlo novelu zákona, která odstraní popsání nedostatky a jasně stanoví podmínky pro získání licence k provozování letiště s vazbou na majetkové vztahy k pozemkům a stavbám.

Předložený návrh zakotvuje povinnost provozovatelů letišť majetkově se vypořádat s vlastníky letištních pozemků a staveb, ovšem podle mého názoru v nepřiměřených lhůtách, čímž opět (po přechodnou dobu) provozovatele letišť zvýhodňuje (viz níže připomínka č. 5).

Předkladatel dále navrhuje, aby Úřad měl možnost bez ohledu na vůli žadatele o licenci k provozování letiště nebo stávajícího provozovatele určit druh letiště. Tento koncept považuji za nepřijatelný (viz níže připomínka č. 1 a 2).

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI PRVNÍ

1. K Čl. I, bod 4 (§ 25)

Navrhované znění § 25 odst. 3 upravuje možnost Úřadu v řízení o žádosti o stanovení druhu letiště stanovit jiný druh letiště, než jaký byl předmětem podané žádosti.

Navrhovanou úpravu považuji za rozpornou s principem řízení o žádosti. Je to žadatel, kdo určuje předmět řízení a není přípustné, aby úřad povolil něco jiného. Předkládaná úprava nepřipustně směřuje řízení o žádosti s řízením z moci úřední.

V kombinaci s navrhovaným zněním § 31 odst. 1, který provozovateli ukládá povinnost letiště řádně a bezpečně provozovat, představuje právní úprava nepřípustný zásah do sféry žadatele o povolení provozování letiště. Záleží pouze na vůli žadatele, jaké letiště hodlá provozovat.

Je-li cílem předkladatele zákona umožnit žadateli o provozování letiště v případě, kdy nesplňuje podmínky pro druh letiště, o který žádá, provozovat alespoň jiný druh letiště, může text zákona upravit tak, že pokud nejsou splněny podmínky odpovídající druhu letiště, o jehož povolení žadatel usiluje, úřad jej na tuto skutečnost upozorní a dá mu možnost žádost upravit. Proti vůli žadatele však nemůže stanovit jiný druh letiště.

Tato připomínka je zásadní.

2. K Čl. I, bod 6 (§ 25a)

Navrhované znění § 25a počítá s tím, že Úřad z moci úřední může, nejsou-li splněny požadavky na vybavení a provozní podmínky stanoveného druhu letiště, rozhodnout o změně nebo zrušení takového druhu letiště.

Má připomínka se opět týká možnosti úřadu bez vůle provozovatele změnit druh letiště, což nepovažuji za možné. Je-li cílem předkladatele zákona umožnit provozovatelům letišť, které přestaly splňovat podmínky pro stanovený druh, provozovat jiný druh letiště, mohl by zakotvit obdobný postup, jaký obsahuje např. stavební zákon¹ v řízení o odstranění stavby. Stavební úřad v tomto řízení dává stavebníkovi možnost požádat o dodatečné povolení stavby. V případě letišť by Úřad v rámci zahájeného řízení o zrušení druhu letiště mohl dát provozovateli možnost požádat o změnu druhu letiště. Nemůže mu však vnutit jiný druh letiště z moci úřední.

Tato připomínka je zásadní.

3. K Čl. I, bod 10 (§ 26)

Návrh předpokládá, že v případě, kdy podá žádost o povolení k provozování letiště více žadatelů, Úřad povede řízení o první z nich. Přitom platí, že žádost může podat i osoba, která nevlastní žádné letištní pozemky či stavby (srov. § 26 odst. 1 a 2). Vlastnictví všech pozemků a staveb uvedených v žádosti (tj. nemovitostí, které hodlá žadatel k provozování letiště využívat) či jiné užívací právo k nim je však nutnou podmínkou k získání povolení provozovat letiště. Smysl navrhovaného pravidla, že Úřad vede řízení o první podané žádosti, není v důvodové zprávě objasněn. Důvodová zpráva pouze stručně sděluje, že z odborných diskusí vyplynulo, že by řízení mělo být pojmuto jako řízení s předstihem žádosti podle § 145 správního řádu.

Navrhovaná úprava podle mého názoru umožňuje obstruování, konkrétně podání žádosti tím, kdo ani zdaleka nesplňuje podmínky pro úspěch v řízení, na úkor toho, kdo podmínky splňuje lépe (např. má zajištěno užívání k většině pozemků). Vzhledem k tomu, že doklad o vztahu ke všem pozemkům a stavbám není náležitostí žádosti, ale (pouze) podmínkou jejímu vyhovění, navrhovaná úprava umožňuje podat řádnou žádost o povolení provozovat letiště bez vypořádání majetkového vztahu byť

¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územní plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

k jedinému pozemku či budově. Teprve v rámci běžícího řízení (a zablokování konkurentů) může žadatel aktivovat vyvlastňovací řízení a požádat z tohoto důvodu o přerušení řízení o povolení provozování letiště. Vyvlastňovací úřad by přitom z důvodu proporcionality měl dát při svém rozhodování přednost těm žadatelům o vyvlastnění, v zájmu kterých bude omezení vlastnických práv ostatních nejmenší, tedy těm, kteří vlastní nebo mají jinak majetkově upraven vztah k většině potřebné letištní plochy (pozemků i staveb). Řízení o první podané žádosti o povolení provozovat letiště tak může přinejmenším časově oddálit provozování letiště kýmkoliv.

Navrhuji proto zvážit vypuštění odst. 3, případně zakotvení jiného zvláštního pravidla. V úvahu by přicházela možnost upravená v § 146 správního řádu - vedení řízení o žádosti, která nejlépe odpovídá stanoveným požadavkům. Tato varianta by však mohla přinést aplikační problémy při vyhodnocování toho, která žádost je nejkvalitnější, neboť vlastnictví pozemků a staveb není jedinou podmínkou k získání povolení provozovat letiště. Žadatel musí splnit též technické a provozní podmínky a musí být odborně způsobilý.

Tato připomínka je zásadní.

4. K Čl. I, bod 13 (§ 34)

Navrhovaná úprava opouští model soudně zřizovaného věcného břemene k pozemkům ve prospěch provozovatele letiště a podřizuje majetkové vypořádání k letištním pozemkům a stavbám režimu zákona o vyvlastnění. Současně stanoví, že vyvlastňovacím úřadem má být Úřad. Důvodová zpráva pracuje se čtyřmi variantami: Varianta A, označovaná jako nulová, představuje podle navrhovatele rezignaci na řešení majetkových vztahů, kdy provozovatelé nebudou nuceni k majetkovému vypořádání. Varianta B předpokládá zachování zřizování věcných břemen soudem na návrh provozovatelů letišť. Varianta C počítá s vedením vyvlastňovacího řízení podle vyvlastňovacího zákona obecným vyvlastňovacím úřadem, tj. obcí s rozšířenou působností. Varianta D předpokládá vyvlastnění podle vyvlastňovacího zákona s určením Úřadu jako vyvlastňovacího úřadu.

Předkladatel zákona upřednostňuje variantu D, neboť podle něj přináší nejvíce pozitiv. Varianta A představuje rezignaci, varianta B je nekoncepční, neboť vyvlastnění provádí soud, ale postup (podmínky) jsou totožné s postupem zákona o vyvlastnění. Výhodou této varianty je podle předkladatele fakt, že soudy i provozovatelé letišť se již se stávajícím § 30a sžili (u šesti letišť z celkových devadesáti dvou jsou již břemena soudně zřízena), navíc náhrada je určena ve formě ročního plnění, nikoli jednorázové (vysoké) částky. Varianta C představuje koncepční pojetí, ovšem podle předkladatele s úskalím v podobě vedení řízení o nemovitostech nacházejících se v katastru několika obcí (problém s určením místní příslušnosti) a také v podobě navazujících soudních žalob. Celý proces vyvlastnění by se tak protáhl (nejprve správní řízení, poté soudní). Předkladatel považuje za nejideálnější vedení vyvlastňovacího řízení podle zákona o vyvlastnění, ovšem se speciálně určeným (centrálním) vyvlastňovacím úřadem. Výhody spatřuje v jednotnosti rozhodování zejména o otázce, zda provozování daného letiště je nebo není ve veřejném zájmu. Jednotné by bylo též navazující soudní rozhodování.

K uvažovaným variantám uvádím, že za nepřijatelné považuji rezignovat na majetkové vypořádání mezi provozovatelem letiště a vlastníky zatížených

nemovitostí. K odstranění tohoto nedostatku postačí i minimální zásah do stávající úpravy, který by pod hrozbou ztráty provozní licence přinutil provozovatele být aktivní (iniciovat dohodu s vlastníky pozemků, případě podat žalobu podle § 30a zákona). Výhodou varianty B je, že by složité hodnocení veřejného zájmu na provozování konkrétních letišť prováděly rovnou soudy. Zejména v případě zájmových letišť (sloužících převážně sportovnímu létání apod.) se totiž bude jednat o hodnocení složité. Má-li předkladatel obavy z délky sporů, tato varianta bezpochyby představuje nejlepší řešení (odpadá fáze správního řízení a rovnou se vede řízení před soudem). Pokud jde o srovnání variant C a D, liší se pouze příslušností vyvlastňovacího úřadu. Varianta C upřednostňuje obecné řešení bez zavedení výjimky (speciální příslušnosti úřadu), varianta D představuje řešení zvolené i např. u pozemních komunikací a dráhy, kde je také vyvlastňovací úřad speciálně určený a nejedná se o obecný vyvlastňovací úřad. U této varianty však varuji před nárůstem agendy, neboť jestliže dosud pouze u šesti letišť byly soudně vypořádány majetkové vztahy a provozovatelé budou nově nuceni iniciovat vypořádání, nápor na Úřad a ministerstvo bude enormní, přičemž nepůjde o jednoduché spory.

Z navržených variant upřednostňuji variantu B nebo variantu D, samozřejmě vždy v kombinaci s povinností provozovatelů majetkově se vypořádat s vlastníky letištních pozemků.

Tato připomínka je zásadní.

5. K čl. II (přechodná ustanovení)

Přechodná ustanovení ukládají v bodě 3 a 4 vlastníkům letištních pozemků či staveb povinnost trpět jejich užíváním za účelem provozování letiště po dobu 10, resp. 5 let. Pokud provozovatel letiště podá před uplynutím této doby návrh na zahájení řízení o omezení nebo odejmutí vlastnického práva k pozemku nebo letecké stavbě za účelem provozování letiště, strpí vlastník takového pozemku nebo letecké stavby jejich užívání za účelem provozování letiště do doby ukončení řízení.

Navrhovanou úpravu považuji za nepřiměřeně zvýhodňující provozovatele letišť. Již stávající právní úprava je nepřípustně benevolentní vůči provozovatelům, neboť je nic nenutí se s vlastníky letištních pozemků a staveb vypořádat. Prodlužování tohoto stavu o dalších 10 či 5 let považuji za nepřijatelné. Provozovatelům letišť by měla být poskytnuta výrazně kratší lhůta pro to, aby se vlastníky pozemků pokusili dohodnout a v případě neúspěchu jednání podali návrhy na zřízení věcných břemen. Nevidím důvod pro to, aby lhůta k podání návrhu činila 10 či 5 let.

Tato připomínka je zásadní.

V Brně 20. července 2015

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv