



Připomínky veřejné ochránkyně práv

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

(č. j. předkladatele 15/2018-510-LD)

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1. Část první, čl. I, k bodu 9 (§ 2b odst. 3); (zákon o urychlení výstavby)

Jedná se o návrh speciální právní úpravy vůči obecnému právnímu předpisu, tj. stavebnímu zákonu č. 183/2006 Sb., který s účinností od 1. 1. 2018 opětovně zavedl institut „kolaudačního řízení“. Konkrétně jde o ustanovení § 122a odst. 1 stavebního zákona, v němž zákonodárce vymezuje okruh účastníků kolaudačního řízení, kterými jsou stavebník, vlastník stavby, není-li stavebníkem, a rovněž vlastník pozemku, na kterém je stavba provedena, není-li stavebníkem a může-li být jeho vlastnické právo kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Zákonodárce zde jednoznačně vyšel z dřívější právní úpravy a zejména judikatury.

Předkládaný návrh, který se má sice vztahovat pouze na kolaudace vybraných staveb, je z pohledu ústavně-právního značně diskutabilní. Je třeba upozornit, že dřívější platná právní úprava stavebního práva (zákon č. 50/1976 Sb.) byla v otázce účastenství „vlastníka pozemku“ v rámci kolaudačního řízení předmětem soudního přezkumu. Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000, dospěl k závěru, že „vyloučení vlastníka pozemků, na kterých je realizována cizí stavba, z kolaudačního řízení a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.“ Na základě tohoto nálezu pak bylo zrušeno ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), a to ke dni 31. 12. 2000. Ústavní soud v nálezu, mimo jiné, uvedl, že se vyloučením z kolaudačního řízení vlastník pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Taková úprava navíc dle Ústavního soudu znamená, že cit. „majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby... Takový stav je, dle názoru navrhujičího soudu, v rozporu s principem rovnosti v právech dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod.“

Lze tedy předpokládat, že v případech, kdy bude případně vydané kolaudační rozhodnutí ze strany přímo dotčeného vlastníka pozemku napadeno až u Ústavního soudu, naváže Ústavní soud na svoji jasnou právní argumentaci a dříve vyslovený názor.

V neposlední řadě je též otázkou, proč by měl navrhovaný režim dopadat (a prakticky „zvýhodňovat“) výhradně stavby energetické infrastruktury.

Navrhuji proto od této koncepce upustit, navrhovaný bod zcela vypustit, a ponechat tak obecnou právní úpravu zakotvenou ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb., která odpovídá ústavním principům.

Tato připomínka je zásadní.

2. Část dvacátá, čl. XXII k bodu 1 (§ 149 odst. 4); (správní řád)

Navrhovaná změna správního řádu směřovaná ke stanovení lhůty pro vydání závazného stanoviska, a v případě jejího nedodržení k fikci vydání souhlasného závazného stanoviska, má podle důvodové zprávy přispět k hospodárnosti a rychlosti při činnosti správních orgánů. Rychlost a plynulost správní činnosti by však měla být řešena systémově jinak (personálním posílením na dotčených úřadech) než tím, aby byla oklešťována ochrana veřejných zájmů.

Pravděpodobně největší dotčení veřejných zájmů nastává při umísťování staveb do území. Jedná se zpravidla o přetrvávající stav, který má zásadní dlouhodobé dopady. U kulturních památek jsou pak změny provedené stavebníkem mnohdy nevratné. V takovýchto případech by mohly být veřejné zájmy nejenom výrazně ohroženy, ale i přímo poškozeny, pokud by dotčené orgány, s ohledem na množství práce, nestihly k plánovanému záměru ve lhůtě uplatnit své stanovisko a případně v něm určit také podmínky, za kterých by byl záměr realizovatelný.

Jsem přesvědčena, že fikce vydání závazného stanoviska by v praxi znamenala nejasnosti a vyvolávala by nejistotu u žadatele o vydání rozhodnutí, jehož by bylo závazné stanovisko podkladem. V souvislosti s fikcí se totiž objevuje řada otázek, např. jak by měl žadatel fiktivní závazné stanovisko dokládat; nebo která lhůta (30 nebo 60 dní) by byla pro uplatnění fikce rozhodující. Další otázky, které vyvstávají, jsou např. tyto: Nebyla by fiktivní závazná stanoviska rušena z důvodu své nepřezkoumatelnosti, protože odůvodnění nebude existovat? Pokud by dotčený orgán vydal závazné stanovisko po uvedených lhůtách, ale ještě před vydáním rozhodnutí, jak by měl správní orgán, který rozhoduje, postupovat? Byla by v takovém případě fikce vydání závazného stanoviska vyvrácena?

Z výše uvedených důvodů nesouhlasím se zakotvením fikce vydávání závazného stanoviska do správního řádu. Navrhuji proto novelizační bod zcela vypustit. Pokud by předkladatel trval na tom, aby ve správním řádu byly uvedeny lhůty pro vydání závazného stanoviska, lze tak učinit odkazem na přiměřené použití § 71, který upravuje lhůty pro vydání rozhodnutí.

Tato připomínka je zásadní.

3. Část dvacátá, čl. XXII k bodu 2 (§ 149 odst. 6); (správní řád)

Z navrhovaného znění ustanovení není zřejmé, od kdy běží správnímu orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, lhůta pro potvrzení nebo změnu závazného stanoviska.

Navrhuji proto dané ustanovení o tuto skutečnost zpřesnit.

Tato připomínka je zásadní.

4. Část dvacátá druhá, čl. XXV, k bodu 1; (správní řád)

Navrhuje se zahájená přezkumná řízení vedená podle dosavadních zákonů, jejichž předmětem jsou závazná stanoviska dotčených orgánů, dokončit podle správního řádu ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti navrhovaného zákona.

S ohledem na znění důvodové zprávy, která odkazuje i na § 4 odst. 9 stavebního zákona, dovozují, že na základě uvedeného přechodného ustanovení by mělo spolu s účinností zákona dojít k uplatnění lhůt pro přezkum (v širším smyslu) závazných stanovisek nově navrhovaných v § 149 odst. 6 a 7 správního řádu. Zatímco lhůty uvedené v odst. 6 by mohly působit pozitivně na urychlení posouzení věci, lhůty v odst. 7 by mohly v některých případech znamenat ukončení již zahájených přezkumných řízení, což by bylo v neprospěch osob, které k přezkumu daly podnět ještě za dosavadní právní úpravy, která lhůty pro přezkum nestanovila. Marné uběhnutí lhůt, které jsou nově navrhovány, by mohlo být způsobeno i nečinností správního orgánu, kterou může osoba podávající podnět jen velmi obtížně ovlivnit. Za takových okolností nepovažují za vhodné, aby došlo k aplikaci lhůt podle § 149 odst. 7 správního řádu spolu s účinností navrhovaného zákona. Navrhuji proto předkládané přechodné ustanovení upravit tak, aby se již zahájená přezkumná řízení vedená podle dosavadních právních předpisů, jejichž předmětem jsou závazná stanoviska dotčených orgánů, dokončila podle dosavadních právních předpisů.

Tato připomínka je zásadní.

5. Část dvacátá třetí, čl. XXVI, k bodu 3 (§ 20 odst. 1); (zákon o vyvlastnění)

Návrh zachovává pravidlo, které stanoví, že náhrada za vyvlastnění se určí především na základě znaleckého posudku předloženého vyvlastňovaným. Nově stanovená lhůta v délce 15 dnů běžící ode dne, kdy je vyvlastňovanému oznámeno zahájení vyvlastňovacího řízení, je však k předložení znaleckého posudku nepřiměřeně krátká. Mnoho znalců v oboru oceňování nemovitostí uvádí dobu dvou týdnů jako „standartní dobu pro vytvoření znaleckého posudku“. Od vyvlastňovaného nelze očekávat, že okamžitě poté, co oznámení o zahájení řízení převezme, vyhledá znalce, který bude moci během několika dnů ohledat nemovitost a vypracovat znalecký posudek, který pak ještě bude muset vyvlastňovaný zaslat úřadu. Nevylučuji, že při příznivé shodě okolností bude možné toto vše během 15 dnů uskutečnit. Zákon by však měl zachovávat určitý časový prostor i pro ty případy, kdy zajištění znalce a vytvoření znaleckého posudku zabere delší čas, aniž by se jednalo o obstrukční jednání vyvlastňovaného. Tím spíše, pokud nebude možné vyvlastňovanému zmeškání 15 denní lhůty prominout.

Lhůta v délce 15 dnů je nepřiměřeně krátká i přesto, že vyvlastňovaný bude o své možnosti předložit znalecký posudek informován vyvlastnitelem již v rámci jednání před zahájením vyvlastňovacího řízení. Tímto způsobem bude totiž vyvlastňovaný informován pouze o tom, že bude v budoucnu pravděpodobně (nikoliv nezbytně) vyvlastňovací řízení zahájeno a že mu od okamžiku uvědomění o zahájení řízení začne běžet lhůta k předložení znaleckého posudku. Kdy přesně začne lhůta k předložení znaleckého posudku plynout však vyvlastňovaný tímto způsobem nezjistí. Na újmu vyvlastňovaného by pak nemělo být to, že se rozhodne neopatřit si znalecký posudek již před zahájením řízení v průběhu jednání s vyvlastnitelem, ale až poté, co bude řízení skutečně zahájeno. Teprve od tohoto okamžiku bude mít totiž znalecký posudek pro vyvlastňovaného zásadní význam, neboť

bude podle něj obligatorně stanovována náhrada za vyvlastnění (což v průběhu jednání s vyvlastnitelem neplatí, ledaže by se na tom vyvlastňovaný s vyvlastnitelem dohodli).

Navrhovanou úpravou dochází dle mého názoru k omezení práv vyvlastňovaného a k jeho znevýhodnění ve srovnání s vyvlastnitelem, který bude mít v době zahájení vyvlastňovacího řízení znalecký posudek opatřen, zatímco vyvlastňovanému má být nově stanovena lhůta tak krátká, že mu opatření znaleckého posudku v mnoha případech ani neumožní. Změna se přitom netýká jen staveb podle zákona č. 416/2009 Sb., ale i staveb menšího významu, kde zájem na urychlení vyvlastňovacího řízení není natolik významný, aby odůvodnil tak zásadní omezení práv vyvlastňovaného.

Navrhuji proto lhůtu pro předložení znaleckého posudku prodloužit vyvlastňovanému na 60 dnů.

Tato připomínka je zásadní.

6. Část dvacátá třetí, čl. XXVI, k bodům 2 a 4 (§ 5 odst. 2 písm. c/ a § 22 odst. 1); (zákon o vyvlastnění)

V souvislosti s připomínkou č. 5 navrhuji, aby v informaci o lhůtě k předložení znaleckého posudku, kterou předkládá vyvlastňovanému vyvlastnitel, byla tato lhůta prodloužena na 60 dnů. Současně s prodloužením lhůty pro předložení znaleckého posudku pak navrhuji prodloužit i lhůtu pro konání ústního jednání, a to na 105 dnů.

Tato připomínka je zásadní.

7. Část dvacátá třetí, čl. XXVI, k bodu 5 (§ 24 odst. 2); (zákon o vyvlastnění)

Navrhuje se, aby v případech, kdy budou podmínky pro vyvlastnění splněny, vydal vyvlastňovací úřad rozhodnutí o vyvlastnění do 30 dnů od konání ústního jednání.

Poté, co je mu doručeno uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení, je vyvlastňovaný významně omezen v nakládání s pozemkem nebo stavbou, jichž se vyvlastnění týká. O tom, že bylo zahájeno vyvlastňovací řízení, je zapisována poznámka do katastru nemovitostí. Bude-li řízení ukončeno s negativním závěrem pro vyvlastnitel, vyvlastňovanému tato omezení zaniknou. Vyvlastňovaný má proto v případech, kdy podmínky pro vyvlastnění nebudou splněny, stejný zájem na bezodkladném ukončení vyvlastňovacího řízení, jaký má vyvlastnitel v případě, že tyto podmínky splněny budou. Není důvod stanovovat lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí jen pro ty případy, kdy bude vydání rozhodnutí v zájmu vyvlastnitel.

Navrhuji proto, aby 30 denní lhůta pro vydání rozhodnutí byla stanovena i pro případ, uvedený v § 24 odst. 1, kdy podmínky pro vyvlastnění splněny nebudou.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 27. listopadu 2018

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