

Návrh zákona o urychlení přípravy výstavby vybrané veřejné infrastruktury

Příložený návrh zákona „O urychlení výstavby vybrané veřejné infrastruktury“ byl připraven a zpracován advokátní kanceláří Havel a Holásek v úzké spolupráci s Ředitelstvím silnic a dálnic České republiky. Ve svém souhrnu je výrazem dlouho-trvajících snah investorů pozemních komunikací oprostit výstavbu těchto veřejně prospěšných staveb od mnohdy zbytečné a časově značně náročné procedury tak, aby tyto stavby, nutné pro další rozvoj státu a společnosti jako celku, mohly sloužit svému účelu co možná nejdříve, resp. v časově dostupném horizontu a pokud možno i se zabezpečením co nejnižších finančních nákladů na jejich pořízení. Jeho znění včetně příložené důvodové zprávy je následující.

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

..... volební období

Návrh

na vydání

zákona o urychlení přípravy výstavby vybrané veřejné infrastruktury.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

„ZÁKON

ze dne

o urychlení přípravy výstavby vybrané veřejné infrastruktury

ČÁST PRVNÍ

URYCHLENÍ PŘÍPRAVY VÝSTAVBY VYBRANÉ VEŘEJNÉ INFRASTRUKTURY

§ 1

(1) Tento zákon upravuje postup v souvislosti s přípravou výstavby veřejné dopravní a technické infrastruktury, které jsou vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby¹ a které jsou usnesením² nebo nařízením vlády České republiky zařazeny mezi priority Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „vybraná infrastruktura“).

¹ § 2 odst. 1 písm. k zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

² Např. Usnesení vlády České republiky č. 550 ze dne 10. května 2006, příloha 1 až 6.

(2) Výstavba vybrané infrastruktury je prováděna ve veřejném zájmu³ za účelem hospodářského rozvoje, restrukturalizace průmyslu a řešení problematiky zaměstnanosti ve vybraných regionech České republiky. Závěr posouzení o tom, že jeden veřejný zájem převažuje nad jiným, na základě kterého byla vydána územně plánovací dokumentace, je závazný pro státní orgány rozhodující nebo podávající svá stanoviska v navazujících řízeních.

§ 2

(1) Stavební úřad ve správních řízeních týkajících se výstavby vybrané infrastruktury nebo jejích částí a vyvlastňovací úřad ve správních řízeních týkajících se omezení nebo odnětí vlastnického práva k nemovitostem pro účely výstavby vybrané infrastruktury je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 120 dnů od zahájení řízení; ustanovení § 71 odst. 3 a 4 správního řádu se nepoužije. Odvolací orgány jsou povinny rozhodnout o podaných opravných prostředcích bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů; ustanovení § 149 odst. 4 poslední věta správního řádu se nepoužije.

(2) V případě předběžných otázek⁴, o kterých dosud pravomocně nerozhodl příslušný orgán, jakož i občanskoprávních a jiných námitek podle zvláštního právního předpisu⁵, včetně námitek ohledně existence práva nebo rozsahu vlastnických práv, si správní orgán ve správních řízeních podle odst. 1 učiní vždy vlastní úsudek a o předběžné otázce nebo námitce bez prodlevy rozhodne. Ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) věta za středníkem a odst. 3 správního řádu tím zůstává nedotčeno.

(3) Správní řízení týkající se výstavby vybrané infrastruktury nelze přerušit

a) pro zahájení řízení o předběžné otázce podle § 64 odst. 1 písm. c), d) a e) správního řádu, vyjma předběžné otázky podle § 57 odst. 1 písm. c) věta za středníkem správního řádu,

b) z důvodů uvedených v § 149 odst. 2 správního řádu.

(4) Žádá-li stavebník o stavební povolení k výstavbě vybrané infrastruktury a doklady uvedené v § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nebudou k žádosti přiloženy, pokračuje stavební úřad v řízení a vydá rozhodnutí. V případě vydání stavebního povolení nelze v tomto případě stavební práce zahájit bez souhlasu

³ Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod; § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

⁴ § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵ § 89 a § 114 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

stavebního úřadu potvrzujícího řádné předložení dokladů podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Stavební úřad vydá stavebníkovi souhlas k zahájení stavebních prací bez zbytečného odkladu po předložení uvedených dokladů.

(5) Lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu; ustanovení § 28 odst. 2 zákona o vyvlastnění tímto zůstává nedotčeno. S ohledem na veřejný zájem nelze těmto žalobám přiznat odkladný účinek a zmeškání lhůt nelze prominout; ustanovení § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění se v případě těchto žalob nepoužije.

§ 3

(1) Při výkupu pozemků, staveb nebo jejich částí za účelem výstavby vybrané infrastruktury (dále jen „nemovitosti“) se smluvní předkupní právo třetích osob k nemovitostem neuplatní a zanikne zápisem převodu vlastnického práva k nemovitostem na kupujícího v katastru nemovitostí. Stejně tak zanikají i zástavní a podzástavní práva, věcná břemena a ostatní práva třetích osob váznoucí na nemovitosti, ledaže se kupující s osobou oprávněnou z takového práva dohodne jinak nebo ledaže se jedná o věcná břemena, nájem pozemku nebo nebytových prostor či jejich částí, u nichž veřejný zájem vyžaduje, aby nemovitost nadále zatežovala; nezaniká právo nájmu bytu, kupující je však oprávněn nájem bytu vypovědět⁶.

(2) Kupující musí upozornit vlastníka vykupované nemovitosti na zánik práv podle odst. 1 společně se zasláním návrhu kupní smlouvy. Nebude-li mezi kupujícím a třetí osobou oprávněnou z práva k nemovitosti, které má podle odst. 1 zaniknout, dohodnuto jinak, bude kupní cena za nemovitost rozdělena mezi prodávajícího a třetí osobu oprávněnou z práva k nemovitosti, a to podle dohody uzavřené mezi prodávajícím a tímto oprávněným; tato dohoda musí být uzavřena a kupujícímu prodávajícím předložena nejpozději 30 dnů před tím, než má být podle kupní smlouvy zaplacená kupní cena; je-li prodávající v prodlení s uzavřením a předložením dohody o rozdělení kupní ceny, sprostí se kupující povinnosti zaplatit kupní cenu složením do úschovy soudu, v jehož obvodu nemovitost leží. V takovém případě rozhodne o uspokojení těchto nároků soud, zejména s přihlédnutím k tomu, aby nebylo ohroženo zajištění nároků osob oprávněných z předkupního práva, zajištění nároků zástavních věřitelů a dalších oprávněných osob.

(3) Předkupní právo vzniklé z titulu spoluvlastnického práva k nemovitosti se při výkupu nemovitosti pro účely výstavby vybrané infrastruktury neuplatní. Předkup-

⁶ § 711a odst. 1 písm. c) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

ní právo ve smyslu stavebního zákona⁷ se uplatní i v případě staveb na pozemcích určených k výstavbě vybrané infrastruktury a náleží státu; pokud se zároveň jedná o pozemky určené k výstavbě pozemních komunikací nebo o stavby umístěné na těchto pozemcích, doručuje se nabídka k uzavření smlouvy Ředitelství silnic a dálnic ČR.

(4) Kupní cenu při výkupu nemovitostí podle odst. 1 lze sjednat do výše obvyklé ceny⁸ pozemku nebo stavby, včetně jejich součástí a příslušenství; pokud by obvyklá cena byla nižší než cena zjištěná podle cenového předpisu, lze kupní cenu sjednat do výše ceny zjištěné; kupující je dále oprávněn poskytnout prodávajícímu náhradu nutných a prokazatelných stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů. Ustanovení o povinnosti získat předchozí souhlas Ministerstva financí podle zvláštních předpisů⁹ se v takovém případě nepoužije.

(5) Příjmy v souvislosti s prodejem nemovitosti podle odst. 1 jsou osvobozeny od daně z příjmu, bez ohledu na dobu mezi nabytím nemovitosti prodávajícím a prodejem kupujícím.

§ 4

Provést vyvlastnění¹⁰ a odejmout nebo omezit vlastnické právo ke spoluvlastnickému podílu na nemovitosti, která je určena k výstavbě vybrané infrastruktury a která je ve spoluvlastnictví vyvlastnítele a vyvlastňovaného, lze jen, jestliže účelu vyvlastnění nelze dosáhnout zrušením tohoto spoluvlastnictví dohodou; při uzavírání dohody o zrušení spoluvlastnictví, která je podmínkou pro zahájení vyvlastňovacího řízení, platí přiměřeně § 5 zákona o vyvlastnění; ustanovení § 5 odst. 4 zákona o vyvlastnění se v případě výstavby vybrané infrastruktury nepoužije.

⁷ § 101 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁸ § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů.⁹ § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

¹⁰ zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění).

ČÁST DRUHÁ

Ustanovení přechodná a závěrečná

§ 5

(1) Správní řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle tohoto zákona. Maximální lhůta 120 dnů podle § 2 odst. 1 se v takovém případě počítá ode dne účinnosti tohoto zákona. Pokud by však lhůta počítaná podle dosavadních předpisů měla skončit dříve, platí tato kratší lhůta.

(2) Není-li v tomto zákoně výslovně stanoveno jinak, vztahují se na správní řízení ve věcech přípravy výstavby vybrané infrastruktury obecně závazné právní předpisy.

ČÁST TŘETÍ

Účinnost

§ 6

Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

I.1. Zhodnocení platného právního stavu

Předkládaný návrh zákona se týká vybraných veřejně prospěšných staveb, které jsou v návrhu souhrnně označovány jako veřejná infrastruktura resp. dopravní a technická infrastruktura (dále v návrhu zákona označovány jako „vybraná infrastruktura“). Používají se tak pojmy vymezené stavebním zákonem (zákon č. 183/2006 Sb., v platném znění, § 2 odst. 1 písm. k bod 1. a 2.), přičemž pod „dopravní infrastrukturou“ se rozumí zejména stavby pozemních komunikací a s nimi související zařízení apod., „technickou infrastrukturou“ pak vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení jako například vodovody, kanalizace, energetické vedení apod. V prvé řadě se návrh zákona týká pozemních komunikací a souvisejících staveb dopravní a technické infrastruktury, které jsou uvedeny v Usnesení vlády České republiky č. 550 ze dne 10. května 2006 a které jsou nezbytné pro zajištění dopravní

obslužnosti strategických průmyslových zón Nošovice, Holešov, Mošnov, Opatovice n/L, Žatec a Kvasiny–Solnice.

Platná právní úprava vztahů upravujících problematiku pozemních komunikací je obsažena v zákonu č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších zákonů. K provedení některých ustanovení tohoto zákona byla Ministerstvem dopravy a spojů vydána vyhláška č. 104/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Tyto právní předpisy však oblast výstavby pozemních komunikací řeší pouze v některých speciálních ustanoveních a v ostatním odkazují na obecné právní předpisy, především pak na stavební zákon a zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Obecnou právní úpravu je však nutné pokládat v některých ohledech za nedostatečnou pro přípravu výstavby veřejné infrastruktury, a to z důvodů dále uvedených v této důvodové zprávě.

Výstavba veřejné infrastruktury uvedená v Usnesení vlády České republiky č. 550 ze dne 10. května 2006 je nezbytně nutná k zabezpečení dopravní obslužnosti strategických průmyslových zón Holešov, Mošnov, Opatovice n/L, Žatec a Kvasiny–Solnice, které mají výjimečný význam pro hospodářský rozvoj České republiky (nejen Moravskoslezského kraje, ale i dalších regionů), především v oblasti restrukturalizace průmyslové základny a regionální problematiky zaměstnanosti. Zajištění dopravní obslužnosti je základní podmínkou existence a nutným předpokladem dalšího rozvoje průmyslových zón. Připojení na dálnici či rychlostní silnici je mimoto i hlavním požadavkem všech velkých zahraničních investorů při jejich rozhodování o umístění jejich velkých investic. Výstavba vybrané infrastruktury se tak realizuje ve veřejném zájmu a slouží nejširší veřejnosti, neboť ve svém důsledku zabezpečuje uspokojování základních potřeb obyvatel České republiky. Naléhavý veřejný zájem na výstavbě těchto vybraných komunikací a jejich zařazení mezi veřejně prospěšné stavby je proto zcela nezpochybnitelné.

I.2. Potřeba urychlení výstavby a odůvodnění nezbytnosti speciální právní úpravy a jejich hlavních principů

Důvodem pro předložení návrhu je v praxi se stále opakující neustálé prodlužování procesu přípravy prakticky všech staveb dopravní infrastruktury, a to nikoli z důvodu věcných či technických problémů navrhovaných řešení těchto staveb, ale z titulu nedostatků v právním řádu, zejména vzhledem k tomu, že obecná právní úprava územního a stavebního řízení v některých ohledech nepředvídá úpravu vhodnou k regulaci tak specifické situace, jako je veřejně prospěšná výstavba vybrané infrastruktury. Stejně tak v praxi naráží na celou řadu problémů i majetkoprávní vypořádání staveb dopravní infrastruktury, které podstatně ztěžují a prodlužují postup přípravy území.

Vlastní vyvlastňovací řízení by se zdálo relativně jednoduchým prostředkem

k získání vlastnického práva k pozemkům. Stavební úřady však mají povinnost, s ohledem na zásadní zásah tohoto institutu do práv vlastníka, striktně dodržovat všechny podmínky pro vyvlastnění dané zákonem o vyvlastnění, který vychází z Listiny základních práv a svobod. Námitky v řízení a návrhy na další dokazování a podávání opravných prostředků proti rozhodnutím ze strany účastníků řízení mají rovněž velmi podstatný časový dopad. Komplikovaná soudní řízení o určení vlastnictví k pozemku jakož i o zrušení spoluvlastnictví, která se také mnohdy vyskytují v trase trvalého záboru pro stavbu, jsou dalším aspektem negativně ovlivňujícím rychlost majetkoprávního vypořádání. Dalším velice složitým problémem při spoluvlastnictví pozemku, které je nutné vykoupit, jsou instituty předkupního práva, a to jak zákonného, tak smluvního. Problematika předkupního práva je plně v rukou samotných spoluvlastníků. Pokud spoluvlastníci nechtějí pozemky státu prodat, vzniká výrazný manipulační prostor, kdy jsou schopni prodej pozemku takřka zablokovat. V případě, kdy nejsou tato předkupní práva správně uplatněna, mohou spoluvlastníci v následné fázi podat žalobu na neplatnost takto uzavřených kupních smluv a být v tomto soudním sporu úspěšní.

Skutečnosti, které jsou výše popsány, mají zásadní časový dopad na přípravu a realizaci staveb zejména dopravní infrastruktury a je nutno k nim přihlédnout. Podle současného stavu právního řádu nemá stát právní nástroje k tomu, aby získal v co nejkratším časovém úseku pozemky a potřebná povolení pro realizaci veřejně prospěšné stavby veřejné infrastruktury, pozemních komunikací. Všechny tyto důvody vedly již ve svém kontextu k přijetí zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který byl schválen Parlamentem České republiky dne 4. 4. 2001 s účinností od 22. 5. 2001 (a obdobně též k přijetí zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně, který byl schválen Parlamentem České republiky dne 2. 12. 2005 s účinností od 30. 12. 2005). Nutnost přistoupit v co nejkratší době k právním změnám, které by shora uvedenou problematiku řešily, je tak dosavadní praxí již ověřena. Navrhovaný zákon vychází právně i věcně ze stejných podmínek vedoucích ve svých důsledcích k reálným možnostem zajištění výstavby veřejné infrastruktury (v první řadě k zajištění dopravní obslužnosti a rozvoje strategických průmyslových zón) a jeho celková konstrukce je velmi obdobná. Klade si přitom za cíl vyřešit základní problematické otázky ve vztahu k té veřejné infrastruktuře, která patří výslovně mezi priority Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury a na jejíž výstavbě je dán zvláštní veřejný zájem.

Veřejný zájem spočívá nejen na výstavbě veřejně prospěšné vybrané infrastruktury, ale ve veřejném zájmu je i urychlení její realizace a zabránění případnému zbytečnému či dokonce záměrnému prodlužování přípravy její výstavby, které zvyšuje i nároky na veřejné rozpočty. Účelem návrhu zákona je umožnit v této souvislosti zjednodušení a urychlení jednání o majetkoprávním vypořádání s vlastní-

ky nemovitostí dotčených výstavbou jakož i racionalizací příslušných správních řízení, při maximálním zachování oprávněných zájmů vlastníků dotčených nemovitostí i třetích osob. Právní podmínky pro maximální urychlení výstavby by měly být vytvořeny zejména stanovením lhůty pro vydání rozhodnutí ve správních řízeních, úpravou posuzování předběžných otázek a námitek jakož i přerušování správních řízení v případech, kdy by někteří účastníci řízení mohli zneužívat institutů správního řádu a stavebního zákona k účelovému zdržování stavby. Základní práva dotčených osob včetně jejich práva na ochranu vlastnictví a práva domoci se ochrany u nezávislého a nestranného soudu, zůstávají bez omezení.

1.3. Vztah navrhovaného zákona k mezinárodním smlouvám, k právu EU, k ústavnímu pořádku České republiky

Návrh není v rozporu s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ani s ústavním pořádkem České republiky. Návrh rovněž není v rozporu s právem Evropských společenství. Legislativa Evropských společenství ponechává takovouto právní úpravu v plné působnosti národní normotvorbě.

1.4. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy

Navrhovaný zákon nemá žádné přímé dopady do státního rozpočtu, s výjimkou případného snížení příjmů z daně z příjmů u některých nemovitostí vykupovaných za účelem výstavby vybrané infrastruktury. Na základě navrhovaného zákona lze dále očekávat, že dojde ke zvýšení kupních cen za nemovitosti vykupované za účelem výstavby vybrané infrastruktury, to však pouze do výše ceny obvyklé, jak by odpovídalo výši náhrady za vyvlastnění (což je plně v souladu s účelem nového zákona o vyvlastnění). Vzhledem k tomu, že lze díky těmto opatřením zároveň očekávat zvýšení dobrovolných odkupů nemovitostí a tím snížení počtu časově i finančně náročných řízení o vyvlastnění a urychlení realizace výstavby, počítá se v konečném důsledku se snížením celkových nákladů na přípravu a realizaci výstavby veřejné infrastruktury. Krácením některých správních procesů při schvalování výstavby vybrané infrastruktury může dojít i k dalším dílčím úsporám v nákladech na výkon státní správy. Praktická realizace urychlení výstavby vybrané veřejné infrastruktury předpokládá další, byť nepřímé, pozitivní vlivy na státní rozpočet, a to zejména rozvojem zaměstnanosti při výstavbě této infrastruktury, zlepšením dopravní dostupnosti jednotlivých regionů a z toho vyplývajících úspor veřejných i soukromých dopravců s následným rozvojem podnikatelské činnosti a v neposlední řadě i zvýšením bezpečnosti silničního provozu. Návrh nemá rovněž žádné negativní dopady do rozpočtů krajů ani do rozpočtu obcí.

Navrhovaný zákon nemá žádné přímé hospodářské ani finanční dosahy na hospodářské subjekty, včetně malých a středních podniků. Z dlouhodobého hlediska lze předpokládat, že bude pokračovat trend expanze malých a středních podniků

v rámci rozšiřování subdodavatelské báze strategických investorů ve velkých průmyslových zónách.

I.5. Sociální dopady navrhované úpravy a její dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nemá přímé dopady na životní prostředí ani přímé sociální dopady. Z dlouhodobého hlediska lze předpokládat, že v obou těchto oblastech dojde díky navrhované právní úpravě k pozitivnímu vývoji. Životní prostředí bude pozitivně ovlivněno například soustředěním nákladní dopravy související s provozem průmyslových zón na komunikace dimenzované pro tento typ dopravy. Sociální dopady navrhované úpravy by měly být veskrze pozitivní, protože navrhovaná právní úprava povede k rozvoji a zkvalitnění dopravní dostupnosti průmyslových zón. Investoři v průmyslových zónách podpořených státem proinvestovali více než 146 miliard korun a ke konci roku 2006 zaměstnávali zhruba 70 tisíc lidí.

II. Zvláštní část

K § 1

V ustanovení § 1 odst. 1 je věcná působnost zákona vymezena na postup při přípravě staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury, které jsou vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby a které jsou usnesením nebo nařízením vlády označeny za priority Ministerstva dopravy a Státního fondu dopravní infrastruktury. Mezi tyto patří v první řadě infrastruktura uvedená v Usnesení vlády České republiky č. 550 ze dne 10. května 2006 (příloha 1 až 6), přičemž se tento zákon může vztahovat i na další veřejnou infrastrukturu splňující stanovené zákonné podmínky. Vždy se tedy bude jednat o stavby výslovně označené vládou za priority, které budou zároveň vymezeny v územně plánovací dokumentaci. Tato konstrukce umožňuje, aby vláda jakožto vrcholný orgán moci výkonné, který mimo jiné implementuje dopravní politiku a politiku rozvoje dopravní infrastruktury, stanovila, které stavby veřejné infrastruktury, jako jsou zejména dálnice, rychlostní silnice, silnice nebo železniční koridory, případně jejich úseky, jsou z hlediska zájmů České republiky prioritou a na jejichž vybudování je v tomto ohledu zvláštní veřejný zájem. Touto úpravou vymezení vybrané infrastruktury se předchází případným kritickým připomínkám ve vztahu k principu dělby moci, kdy je vládě jako představiteli moci výkonné umožněno stanovit, na které stavby se má navrhovaná právní úprava vztahovat.

Ustanovení § 1 odst. 2 výslovně stanoví, že stavby, na něž se zákon vztahuje, jsou stavbami realizovanými ve veřejném zájmu. Tuto deklaraci lze považovat za nezbytnou jednak proto, že (i) veřejný zájem na uvedených stavbách je hlavním dů-

vodem tohoto speciálního zákona, a (ii) v některých řízeních je nutno prokazovat, že na stavbě je veřejný zájem, který převyšuje zájmy jiné. Zároveň se tak zdůrazňuje vazba na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a na § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, přestože vyvlastňovací titul k pozemkům, stavbám a právům k nim je již dostatečně dán podle § 170 odst. a) stavebního zákona. Ve vztahu k oprávnění zákonodárce stanovit zákonem, co je veřejným zájmem, lze odkázat i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (např. na rozhodnutí James proti Spojenému Království, 1987, podle kterého soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, a proto soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ. Ve srovnání s předchozími podobnými návrhy zákonů, které obecně prohlašovaly určité stavby za veřejný zájem, je v navrhovaném zákoně výslovně uvedeno, z jakého pohledu a z jakého důvodu se jedná o veřejný zájem: jedná se zde zejména o podporu hospodářského rozvoje, restrukturalizace průmyslu a řešení problematiky zaměstnanosti ve vybraných regionech České republiky. Tímto upřesněním se má předejít námitkám paušálního vymezení veřejného zájmu bez bližšího opodstatnění a zohlednění nutnosti posuzovat veřejný zájem vždy ve vztahu k určitému účelu a k chráněným hodnotám. Stanovení veřejného zájmu neodnímá příslušnému úřadu, který bude postupovat podle tohoto zákona, povinnost prokázat, že veřejný zájem na provedení stavby převažuje nad jiným dotčeným veřejným zájmem. V řízení o vyvlastnění tak zejména bude součástí rozhodnutí o vyvlastnění též rozhodnutí o tom, že zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachování dosavadních práv vyvlastňovaného. Účelem výslovné deklarace veřejného zájmu v tomto zákoně je tedy zdůraznění jeho velkého významu pro společnost a rozvoj ekonomiky České republiky. Pokud by tento veřejný zájem měl být převážen jiným, muselo by se jednat o veřejný zájem ještě podstatnější a příslušné rozhodnutí by se muselo s touto skutečností dostatečným způsobem argumentačně vypořádat. V odst. 2 se zároveň zejména ve vztahu k územnímu a stavebnímu řízení stanoví, že závěr posouzení o tom, že jeden veřejný zájem převažuje nad jiným, na základě kterého byla vydána územně plánovací dokumentace, je závazný pro státní orgány rozhodující nebo podávající svá stanoviska v navazujících řízeních. Tím má být zajištěna jednotnost rozhodování státních orgánů a právní jistota osob dotčených vydanými rozhodnutími a stanovisky.

K § 2

Ustanovení § 2 odst. 1 stanoví maximální lhůtu pro vydání rozhodnutí ve správních řízeních týkajících se výstavby vybrané infrastruktury a vyloučení možnosti pro další prodlužování. Důvodem pro tuto úpravu je znění § 71 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní or-

gán povinen jej vydat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení, avšak s tím, že k této době se navíc připočítává doba 30 dnů od zahájení řízení ve stanovených případech, zejména je-li zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření nebo jde-li o zvláště složitý případ, a dále se připočítává doba nutná k provedené dožádání, zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemností do ciziny. Podle obecné úpravy § 71 odst. 4 správního řádu dále platí, že po dobu nezbytnou k opatření údajů a podkladů z úřední evidence neběží lhůta pro vydání rozhodnutí. Navrhuje se stanovení maximální lhůty 120 dnů pro vydání rozhodnutí v první instanci a 30 dnů pro vydání rozhodnutí ve druhé (odvolací) instanci. Zároveň se výslovně vylučují způsoby prodlužování lhůt pro vydání správního rozhodnutí, které platí u obecných lhůt podle správního řádu. Podle praktických zkušeností jsou navrhované maximální lhůty pro vydání rozhodnutí dostatečné a měly by úřady motivovat k co možná efektivnímu a hospodárnému vedení správního řízení. Na obranu proti případným připomínkám uvádějícím, že stanovování maximálních lhůt pro vydání rozhodnutí může v případě nedodržení těchto lhůt znamenat odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, lze z praktického hlediska uvést, že řízení týkající se výstavby vybrané infrastruktury realizují subjekty, které nemají zájem na podávání žalob na náhradu škody vůči státu (v případě pozemních komunikací, na které se návrh zákona má vztahovat prvořadě, je tímto subjektem Ředitelství silnic a dálnic, státní příspěvková organizace).

Navrhovanou úpravou v § 2 odst. 2 má být zajištěno, aby v případě předběžných otázek, o kterých dosud pravomocně nerozhodl příslušný orgán, jakož i v případě námitek podle stavebního zákona, si úřad učinil vlastní úsudek a v souladu s ním rozhodl. Účelem je co možná zamezit průtahům v řízení, které mohou vzniknout tím, že úřad namísto toho, aby si o předběžné otázce nebo o námitkách vytvořil pro účely jím vedeného správního řízení vlastní úsudek, dá podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci popř. vyzve účastníka či jinou osobu k podání žádosti o zahájení takového řízení. Předepisuje se tak efektivnější posuzování předběžných otázek (§ 64 odst. 1 správního řádu) a občanskoprávních či jiných námitek (§ 89 a § 114 stavebního zákona) ve správních řízeních týkajících se výstavby vybrané infrastruktury s tím, že správní orgán si má tyto otázky posoudit pro účely jím vedeného správního řízení vždy samostatně s dvěma výjimkami platnými podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to (i) v otázce o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a (ii) o otázkách osobního stavu. V těchto případech správní orgán musí řízení přerušit a přenechat rozhodnutí o těchto otázkách příslušnému orgánu. Pro vyloučení pochybností se dále výslovně stanoví, že správní orgán je vázán rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné nebo předběžně vykonatelné, jak odpovídá obecné právní úpravě. Na druhou stranu je však navrhováno, aby si správní orgán mohl pro účely jím vedeného správního

řízení učinit úsudek též o námitkách ohledně existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. Lze předpokládat, že většina námitek ve stavebním řízení se může týkat právě těchto občansko-právních námitek. Pokud ohledně těchto námitek nedojde k dohodě mezi účastníky řízení a příslušný stavební úřad by nebyl oprávněn učinit si o nich pro jím vedené správní řízení vlastní úsudek, docházelo by k podstatným prodlevám ve vedení správního řízení podle stavebního zákona, neboť úřad by musel správní řízení přerušit do vydání pravomocného rozhodnutí příslušného orgánu veřejné moci. Zákon tak ponechává správnímu úřadu na jeho vůli, resp. na správním uvážení, jak si tyto otázky pro vydání rozhodnutí posoudí. Práva účastníků domáhat se zároveň u příslušných orgánů posouzení občanskoprávních otázek, kterých se jejich námitky ve správním řízení týkají, zůstávají tímto nedotčena. S úpravou maximální lhůty k provedení správního řízení týkajícího se vybrané infrastruktury (vydání rozhodnutí) souvisí úprava navrhovaná v § 2 odst. 3, která vylučuje možnost přerušit řízení v taxativně stanovených případech. Hlavním důvodem je časté zneužívání uvedeného institutu zejména v případech předběžných otázek k umělému prodlužování správního řízení a záměrného oddalování výstavby. Soudní přezkum správních aktů omezován není, tj. Listinou základních práv a svobod garantovaná práva nejsou touto úpravou dotčena.

Navrhované ustanovení § 2 odst. 4 by mělo umožnit provedení správních řízení týkajících se veřejně prospěšných staveb vybrané infrastruktury i v případech, kdy zatím není možné předložit veškeré doklady prokazující práva stavebníka k nemovitostem nezbytným pro realizaci stavby podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Vychází se přitom z předpokladu, že u těchto veřejně prospěšných staveb v případě, že nedojde mezi stavebníkem a vlastníkem dotčených pozemků k dohodě o úpravě práv, bude dán důvod k vyvlastnění dotčených nemovitostí v řízení o vyvlastnění, a to za podmínek stanovených v zákoně o vyvlastnění. Práva vlastníků dotčených nemovitostí jsou zároveň dostatečným způsobem chráněny tím, že možnost zahájit stavební práce je vázána na vydání souhlasu příslušného stavebního úřadu, tzn. vždy až po získání stavebního povolení a získání a doložení práv opravňujících stavebníka zřídit na pozemku stavbu veřejně prospěšné stavby (ať již dohodou o úpravě práv k pozemkům nebo pravomocným skončením řízení o vyvlastnění). Tato úprava má umožnit vést v případě potřeby paralelně stavební řízení vedle řízení o vyvlastnění, což by znamenalo v podstatné řadě případů významné urychlení postupu při plném zajištění práv vlastníků dotčených nemovitostí.

Co se týče ustanovení § 2 odst. 5, navrhuje se zkrácení lhůty pro podání správní žaloby stanovená soudním řádem správním, která obecně činí 2 měsíce, na polovinu, což je podle praktických zkušeností dostatečná doba k řádné přípravě a podání takovéto správní žaloby. Toto zkrácení se nemá týkat žaloby na projednání věci v občanském soudním řízení, která je již podle § 28 odst. 2 zákona o vyvlastnění

zkrácena na 30 dnů. Další navrhovaná úprava navrhovaná v § 2 odst. 5 se týká vyloučení odkladného účinku žalob. Soudní řád správní stanoví, že podání žaloby zásadně nemá odkladný účinek, přičemž odkladný účinek může být na návrh žalobce přiznán pouze po vyjádření žalovaného, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Je nutné vycházet z toho, že veřejný zájem spočívá nejen ve výstavbě veřejně prospěšné vybrané infrastruktury, ale i v urychlení její výstavby. Přiznání odkladného účinku by tak bylo v rozporu s veřejným zájmem a podmínky pro přiznání odkladného účinku tedy nejsou splněny. Pro vyloučení pochybností a zjednodušení postupu při rozhodování o odkladném účinku je navrhováno stanovit nemožnost přiznání odkladného účinku výslovně zákonem. Co se týče rozhodnutí o vyvlastnění, podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz SJS 448/2005 a SJS 676/2005) náleží přezkum žalob proti rozhodnutí o vyvlastnění do pravomoci správních soudů podle soudního řádu správního; rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí (výrok) o určení způsobu a výše náhrady za vyvlastnění, jehož přezkum náleží do pravomoci obecných soudů podle hlavy páté občanského soudního řádu. Podle občanského soudního řádu platí, že soud odloží vykonatelnost rozhodnutí na žádost žalobce až do právní moci rozhodnutí o žalobě, jestliže by neprodleným výkonem rozhodnutí správního orgánu hrozila žalobci závažná újma, a právní moc rozhodnutí správního orgánu až do právní moci rozhodnutí o žalobě, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami. Zákon o vyvlastnění nijak výslovně nezohledňuje dvojí charakter rozhodnutí o vyvlastnění, které má v části týkající se vyvlastnění veřejnoprávní charakter a v části týkající se určení způsobu a výše náhrady charakter soukromoprávní. Podle dostupné judikatury (Vrchní soud v Praze, SJS 52/1994) jsou výrok rozhodnutí o vyvlastnění a výrok o stanovení náhrady za vyvlastňované nemovitosti výroky samostatnými, oddělitelnými a spravujícími se různou právní úpravou, byť i výrok o náhradě na výrok o vyvlastnění navazuje. Zákon o vyvlastnění zejména neupravuje skutečnost, že proti rozhodnutí o vyvlastnění lze podat v závislosti na napadaném výroku jak žalobu podle soudního řádu správního tak žalobu podle občanského soudního řádu (proti výroku o způsobu a výši náhrady), že lhůty pro podání žaloby podle zákona o vyvlastnění jsou různé (dva měsíce podle soudního řádu správního a 30 dnů pro žaloby podávané podle občanského soudního řádu), ani nepočítá s oddělitelností výroků; v ustanovení § 28 odst. 3 zákon o vyvlastnění obecně stanoví, že podáním žaloby se odkládá právní moc a vykonatelnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Ve veřejném zájmu urychlení výstavby vybrané infrastruktury proto navrhuje, vyloučit v případě výstavby těchto veřejně prospěšných staveb aplikaci § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění, čímž

by přezkum rozhodnutí o vyvlastnění (resp. výroků, které podléhají přezkumu podle soudního řádu správního) podléhal stejným pravidlům, jako přezkum ostatních správních rozhodnutí veřejnoprávní povahy. Co se týče žalob podávaných podle občanského soudního řádu (proti výroku o způsobu a výši náhrady), lze tento návrh podpořit i následující argumentací: Pokud bude žaloba podávána vyvlastňovaným, nelze předpokládat, že by právní mocí napadeného rozhodnutí mohl být žalobce závažně ohrožen ve svých právech, neboť na základě napadeného výroku rozhodnutí mu vůči vyvlastniteli vzniká nárok na náhradu za vyvlastnění a odložení jeho právní moci se tedy odkládá povinnost vyvlastnitel poskytnout určenou náhradu. Pouze pokud by byl žalobcem vyvlastnitel, kterému napadeným rozhodnutím vzniká povinnosti k poskytnutí náhrady na vyvlastnění, lze považovat podmínku stanovenou obecnými právními předpisy (občanským soudním řádem) pro přiznání odkladného účinku za splněnou, tedy že žalobce by mohl být ve svých právech ohrožen. Vzhledem k tomu, že vyvlastnitelem v případě přípravy výstavby vybrané infrastruktury pozemních komunikací bude Ředitelství silnic a dálnic jakožto státní příspěvková organizace, je namíste dát přednost veřejnému zájmu na urychlení výstavby před zajištěním návratnosti náhrady, jejíž způsob poskytnutí a výše bude dále předmětem soudního přezkumu, a tedy vyloučit aplikaci § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

K § 3

Problematika předkupního práva, zejména zákonného předkupního práva z titulu podílového spoluvlastnictví (dle § 140 občanského zákoníku) ale i smluvního předkupního práva (s věcně právními účinky ve smyslu § 603 odst. 2 občanského zákoníku) činí v praxi zásadní problémy při majetkoprávní přípravě veřejně prospěšných liniových staveb. V případě veřejně prospěšných staveb vybrané infrastruktury je přitom dán důvod k vyvlastnění dotčených nemovitostí ve prospěch veřejnoprávního subjektu (Ředitelství silnic a dálnic) a uplatnění předkupních práv třetích osob tak zde není na místě, neboť by tím jen došlo ke změně vlastníka (budoucího vyvlastňovaného) a k prodloužení procesu vyjednávání o uzavření dohody o výkupu dotčených pozemků. V § 3 odst. 1 a 2 vychází návrh ze stejného principu, který je aplikován ve vyvlastňovacím řízení, a zaručuje vypořádání práv třetích osob obdobně jako v případě vyvlastnění (pro srovnání viz §§ 6 až 8 zákona o vyvlastnění). Navrhovaná úprava se tak týká jak smluvních předkupních práv, tak i zástavních a podzástavních práv, věcných břemen a případných dalších práv třetích osob, která se v tomto případě neuplatní a zaniknou zápisem převodu vlastnického práva k dotčeným nemovitostem do katastru nemovitostí, ledaže se kupující s oprávněnou osobou dohodnou jinak. Osobám oprávněným z práv, které takto zanikají, přísluší náhrada, přičemž návrh plně respektuje smluvní volnost při úpravě jejího poskytnutí. Oprávněné osobě může náhradu poskytnout buď pří-

mo kupující (v návaznosti na jednání s prodávajícím o výši kupní ceny za dotčené nemovitosti), popř. prodávající z jemu zaplacené kupní ceny. Pokud by nedošlo k uzavření smlouvy o poskytnutí náhrady s kupujícím ani s prodávajícím, je nutné zajistit nároky oprávněných osob složením kupní ceny do soudní úschovy, přičemž o uspokojení těchto nároků (rozdělení kupní ceny mezi prodávajícího a oprávněnou osobu, jejíž práva převodem nemovitosti zanikají) rozhodne příslušný soud v občanskoprávním řízení.

V § 3 odst. 3 v první větě je navrhována odlišná úprava pro zákonné předkupní právo z titulu spoluvlastnictví, které má při smluvním převodu nemovitosti plnícím účel vyvlastnění zanikat bez náhrady. Zákonné předkupní právo z titulu spoluvlastnictví totiž není zřizováno za úplatu (či jiné protiplnění) a rovněž osobám oprávněným ze zákonného předkupního práva z titulu spoluvlastnictví nevznikne v důsledku neuplatnění jejich předkupního práva žádná faktická škoda, neboť nároky těchto osob budou uspokojeny poměrně podle velikosti jejich podílu z kupní ceny převáděné nemovitosti, popřípadě z náhrady při vyvlastnění nemovitosti. V § 3 odst. 3 v druhé větě se navrhuje doplnění předkupního práva i na stavby nacházející se na uvedených pozemcích. Dále se navrhuje v zájmu zjednodušení a urychlení postupu, aby v případě pozemků určených k výstavbě pozemních komunikací a staveb na těchto pozemcích byly nabídky k uplatnění předkupního práva podle § 101 odst. 1 stavebního zákona předkládány přímo Ředitelství silnic a dálnic.

Ustanovení § 3 odst. 4 přichází se speciální právní úpravou vůči § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění. S ohledem na toto ustanovení § 12 odst. 4 zásadně nemůže vykupující veřejnoprávní subjekt (Ředitelství silnic a dálnic) nabídnout vlastníkovu vyšší kupní cenu, než stanovenou na základě zvláštního předpisu (zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku), bez předchozího souhlasu Ministerstva financí, které je možné udělit ve veřejném zájmu. Zákon o vyvlastnění přitom upravuje náhradu za vyvlastnění minimálně ve výši ceny obvyklé, která je zpravidla vyšší než cena zjištěná podle zákona o oceňování majetku, a vedle toho stanoví i právo na náhradu dalších souvisejících účelně vynaložených nákladů (stěhování apod.). Navrhovaná úprava má odstranit omezení při sjednávání kupní ceny až do výše ceny obvyklé, aniž by se Ministerstvo financí muselo zabývat opakujícími se žádostmi veřejnoprávního subjektu (Ředitelství silnic a dálnic) o udělení souhlasu a docházelo k průtahům v jednání o výkupu dotčených pozemků. Je nutné poznamenat, že udělení souhlasu ze strany Ministerstva financí je v praxi velice zdoluhavé a trvá několik měsíců. Co se týče náhrady nutných a prokazatelných stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, jedná se o nároky kupujícího, které korespondují s nároky vyvlastňovaného podle § 10 odst. 2 zákona

o vyvlastnění. Lze předpokládat, že při posuzování těchto nároků a jejich výše bude v praxi postupováno přiměřeně dle rozhodovací praxe vyvlastňovacích úřadů. Došlo-li k převodu vlastnického práva na základě kupní smlouvy, je kupní cena jako příjem prodávajícího podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění podrobena dani z příjmu (nedojde-li ke vzniku jiné skutečnosti vedoucí k osvobození příjmu od daně z příjmu); pokud však došlo k přechodu vlastnického práva na základě rozhodnutí o vyvlastnění, je příjem plynoucí jako náhrada za vyvlastnění od daně z příjmu osvobozena podle § 4 odst. 1 písm. zd) popř. podle § 19 odst. 1 písm. zn) zákona o dani z příjmu. Navrhované ustanovení § 3 odst. 5 odstraňuje případné znevýhodnění prodávajících při dobrovolném odkupu nemovitostí, tam, kde by příjmy z prodeje s ohledem na dobu mezi nabytím nemovitosti prodávajícím a prodejem kupujícímu nesplňovaly podmínky pro osvobození od daně z příjmu podle obecné úpravy.

K § 4

Jestliže je pozemek ve spoluvlastnictví a některý ze spoluvlastníků svůj podíl prodá státu, lze vyvlastnění podle § 5 odst. 4 zákona o vyvlastnění provést, jen jestliže účelu vyvlastnění nelze dosáhnout zrušením tohoto spoluvlastnictví; o zrušení přitom rozhoduje soud na základě žaloby na zrušení spoluvlastnictví a jeho vypořádání. Toto ustanovení tak vede k tomu, že v případě nemovitostí, které se nacházejí ve spoluvlastnictví s vyvlastnitelem, je zaváděn režim odlišný zejména ve stanovení příslušného orgánu (obecné soudy namísto vyvlastňovacího úřadu), určení způsobu vypořádání a náhrady (uvážení soudu namísto náhrady podrobně upravené v zákoně o vyvlastnění) a vypořádání práv třetích osob. V případě vybrané infrastruktury získává práva k dotčeným nemovitostem veřejnoprávní subjekt (Ředitelství silnic a dálnic), takže zde není dán zvláštní zájem na tom, aby otázka vypořádání mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným byla apriori řešena obecnými soudy v civilním řízení. Taková soudní řízení jsou mimoto podle dosavadních zkušeností velmi zdlouhavá. S ohledem na zájem na urychlení výstavby veřejně prospěšných staveb vybrané infrastruktury, jakož i jednotnosti rozhodování o vypořádání těchto práv a určení náhrady, se proto navrhuje, aby se v těchto případech ustanovení § 5 odst. 4 zákona o vyvlastnění neaplikovalo a při získání práv k nemovitostem nacházejícím se ve spoluvlastnictví bylo postupováno podle zákona o vyvlastnění, který upravuje povinnost vyvlastnítele usilovat o uzavření dohody k získání potřebných práv k dotčeným nemovitostem (viz § 3 odst. 1 a § 5 odst. 1, 2 zákona o vyvlastnění) a zajišťuje, že o vyvlastnění bude rozhodnuto jen v nezbytném rozsahu (viz § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění) a za odpovídající náhradu určenou zásadně ve výši obvyklé ceny.

K § 5

Vzhledem k tomu, že řada podstatných správních procesů ve věci výstavby vybrané infrastruktury (pozemních komunikací uvedených v Usnesení vlády České republiky č. 550 ze dne 10. května 2006) již probíhá, je zapotřebí podřídít jejich další průběh ustanovením tohoto zákona, při zachování právní jistoty účastníků těchto řízení. Ustanovení § 5 odst. 2 dále vyjadřuje princip prvořadosti tohoto zákona, jako právního předpisu speciálního, zejména vůči stavebnímu zákonu, správnímu řádu, zákonu o vyvlastnění a zákonu o pozemních komunikacích, jako předpisům obecnějším.

K § 6

Naléhavost nové právní úpravy vyžaduje nepřipuštění legisvakance a nabytí účinnosti již dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů.