

DISKUSE

Ondřej Tošner

Zákon o urychlení výstavby infrastruktury – krok správným směrem?

Tento článek je reakcí na příspěvek Jakuba Handrlici „Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury“¹⁾ který se zabývá zejména úpravou zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury,²⁾ ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů.

Úvodem je třeba konstatovat, že právo – a to platí pro právní řád jako celek, tak i pro jednotlivá právní odvětví, včetně práva správního – by mělo být stručné, jasné a efektivní. Aby právo bylo stručné, jasné a efektivní, je mj. nezbytné, aby platila obecná a srozumitelná pravidla, přičemž odchylné či duplicitní úpravy by měly být přijímány pouze tam, kde to je skutečně nezbytné. Domnívám se přitom, že panuje obecná shoda, že současný právní řád (v důsledku mnoha příčin, jejichž rozbor není předmětem tohoto textu) tyto požadavky nesplňuje.³⁾ Učebnicovým příkladem normy, která jde zcela proti výše uvedeným zásadám, je – dle mého názoru – právě zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

V širším kontextu je třeba připomenout, že právě stavební právo patří k odvětvím, které (i bez zákona č. 416/2009 Sb.) nelze označit za stručné, jasné a efektivní.⁴⁾

¹⁾ *Správní právo* č. 7/2012, roč. XLV, s. 437 – 447.

²⁾ Nyní platný a účinný ve znění novely provedené zákonem č. 209/2011 Sb. (závěry v mém příspěvku uvedené však v zásadě platí i pro znění zákona před jeho novelizací).

³⁾ Existence velkého množství obtížně srozumitelných norem v českém právním řádu je opakovaně kritizována i na odborných konferencích, z poslední doby viz např. projev předsedy Nejvyššího správního soudu Josefy Baxy na konferenci Vymahatelnost práva v České republice, Praha, 7. 11. 2012, VŠMIE, a. s., Praha (zdroj: www.novinky.cz, 7. 11. 2012: „Stát už není schopen dodržovat zákony, varoval šéf Nejvyššího správního soudu“, <http://www.novinky.cz/domaci/283996-stat-uz-neni-schopen-dodrzovat-zakony-varoval-sef-nejvyššího-správního-soudu.html>).

⁴⁾ Uvedené přitom neplatí jen pro stavební právo; viz např. nejasnosti právní povahy některých správních aktů vydávaných na základě lesního zákona, jak o tom hovoří příspěvek ve stejném

Připomeňme např. obsáhlý stavební zákon a jeho komplikovaný vztah ke správnímu řádu či soudnímu řádu správnímu, vyvolávající otázky, které nejsou jednotně řešeny ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu.⁵⁾ Přehlednosti právního prostředí a právní jistotě v tomto odvětví práva jistě nepřispěje ani aktuální více než rozsáhlá novela stavebního zákona.⁶⁾

Lze též konstatovat, že – lakonicky řečeno – čím více norem a více úprav, tím je větší pravděpodobnost, že při jejich aplikaci vyvstane více sporných otázek či dojde k opomenutím, z čehož plyne i větší pravděpodobnost výskytu vad řízení či vad správních aktů v nich vydaných. Je též větší pravděpodobnost, že tyto správní akty budou v jejich důsledku v odvolacím či soudním řízení rušeny, což vede k dalšímu prodlužování povolovacích procesů, a tím i ke zcela opačnému důsledku, než jaký je přijetím dané normy zamýšlen. Skutečnost, že již samotná aplikace správního řádu, stavebního zákona, případně složkových předpisů, není jednoduchá, přitom svědčí i řada rozhodnutí správních soudů, kterými jsou rušena nezákonná rozhodnutí správních orgánů.

Tento právní stav potom ještě „zahušťují“ různé normy stanovící speciální ustanovení pro určité druhy staveb, a to aniž by jejich přínos (v porovnání s nárůstem komplikovanosti a složitosti právního řádu v důsledku přijetí dalších speciálních právních norem) byl relevantním způsobem odůvodněn. Příkladem tohoto předpisu je právě i zákon č. 416/2009 Sb.,⁷⁾ kterým je správní řád zatížen dalšími normami (v protikladu s požadavkem stručnosti) a na ně navazujícími nejasnostmi⁸⁾ (v protikladu s požadavkem srozumitelnosti a právní jistoty), a to bez náležitého přínosu pro regulovanou věc (v protikladu s požadavkem efektivit).

Výše uvedený článek se zabývá zejména speciální úpravou lhůt pro podání žalob k přezkoumání či nahrazení rozhodnutí vydaných v řízeních týkajících se dopravní a technické infrastruktury. V kontextu s výše uvedeným bychom potom

čísle časopisu *Správní právo* č. 7/2012: HEJČ, D. Opatření obecné povahy a lesní zákon, 2012, roč. XLV, s. 385 – 398.

⁵⁾ Viz např. různé názory ohledně právní povahy certifikátu autorizovaného inspektora a možnosti jeho soudního přezkumu (kdy po relativním ustálení judikatury v této věci byla věc zcela „otočena“ usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. č. j. Konf 25/2012 – 9); nejedná se však jen o tento případ, neboť v praxi správních orgánů je dosud různě vykládána právní povaha některých zjednodušených úkonů, např. územního souhlasu, souhlasu s provedením ohlášené stavby apod.

⁶⁾ Zákon č. 350/2012 Sb. (vzhledem k rozsahu této novely, čítající ve Sbírce zákonů přes 50 stran (!), by s ohledem na přehlednost a srozumitelnost právní úpravy bylo na místě uvažovat spíše o přijetí zcela nového právního předpisu).

⁷⁾ Lze uvést ale i jiné předpisy, např. zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, nebo zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, který byl však pro svojí protiústavnost zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009 publikovaným pod č. 124/2009 Sb.

⁸⁾ O řadě z nich hovoří i J. Handrlica ve svém článku.

mohli uvést, že speciální a odlišná úprava lhůt by byla odůvodněna pouze v případě, kdy by přínos této úpravy byl zřejmý. Jestliže tedy ve výše uvedeném článku jeho autor považuje danou právní úpravu, zkracující lhůty pro podání žalob proti rozhodnutím ve vztahu k výstavbě infrastruktury za přínosnou, potom je nutné si klást otázku, v čem tento přínos spočívá.

Jestliže je přijata právní norma, která pro jeden a ten samý procesní úkon – např. podání žaloby proti rozhodnutí o umístění stavby – stanoví u různých staveb různé lhůty, potom se ovšem jedná o normu, která nepochybně činí právní řád méně přehledným; přitom se tak děje v daném případě zcela bez adekvátního přínosu pro zamýšlený její účel, neboť nemůže přispět k takovému zkrácení času, které by mohlo podstatně ovlivnit celkovou délku realizace stavby. Jen těžko si lze totiž představit, že by realizaci dopravní či technické stavby (která trvá zpravidla v řádech několika let) mohlo nějakým výrazným způsobem ovlivnit zkrácení lhůty ze dvou na jeden měsíc, nebo dokonce zkrácení lhůty pro podání kasační stížnosti ze 14 na 7 dnů (!), resp. pro podání odvolání proti rozhodnutí soudu o žalobě ve věci vyvlastnění z 15 dnů na 8 (nebo 7?) dnů?

Přitom jakékoli výjimky z obecných pravidel jsou pro jeho adresáty matoucí, a to zvláště jsou-li obsaženy v jiném právním předpisu, než je obecná úprava.⁹⁾ Bude-li tedy v důsledku uvedeného ustanovení urychlena výstavba dopravní infrastruktury,¹⁰⁾ potom se tak jistě nestane v důsledku toho, že žaloby budou podány v kratších lhůtách, ale spíše v tom, že některý z žalobců podá v důsledku roztržité a nelogické právní úpravy žalobu opožděně; takovéto „pasti“ by však demokratický a právní stát svým občanům v právním řádu klást neměl ...

Jak již bylo uvedeno výše, jestliže právo stanoví výjimky z určitých obecných pravidel, potom by se tak mělo dít tam, kde to bude skutečně nezbytné a přínosné. Tímto „testem“ neprojdou ani další odstavce § 2 daného zákona. Např. možnost spojení územního a stavebního řízení nebude přicházet v úvahu u staveb, kdy je nutno pozemky pro ně vyvlastňovat (což jsou zpravidla ale právě velké infrastrukturní stavby), neboť k podání žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení je nezbytné doložit územní rozhodnutí pro danou stavbu¹¹⁾ a nabyté vlastnické či jiné právo k pozemku na základě rozhodnutí o vyvlastnění je zase nutno doložit ke stavebnímu řízení;¹²⁾ nelze tedy spojit územní a stavební řízení, neboť mezi nimi musí proběhnout řízení vyvlastňovací. I přínos tohoto ustanovení pro praxi je tedy přinejmenším sporný.

⁹⁾ Pripomínám, že právo by mělo být srozumitelné a poznatelné nejen pro specialisty na tu kterou oblast práva, ale pro každého, vůči komu má působit.

¹⁰⁾ § 1 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb.

¹¹⁾ § 18 odst. 3 písm. c) zákona č. 184/2006 Sb.

¹²⁾ § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb.

Oznámení o zahájení stavebního řízení i přes nedoložení všech nezbytných podkladů¹³⁾ též jen těžko přispěje k výraznému zrychlení tohoto řízení (a tím i výstavby daného záměru), neboť správní orgán je tak jako tak povinen dát účastníkům možnost se seznámit s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním (v okamžiku, kdy jsou již úplné) a vyjádřit se k nim,¹⁴⁾ přičemž lhůta pro realizaci uvedených procesních práv účastníků řízení bude u velkých staveb zpravidla jen těžko významně kratší, než je – i tak již krátká – obecná desetidenní lhůta pro podání námitek ve stavebním řízení. Konání ústního jednání ve stavebním řízení¹⁵⁾ nad podklady, které nejsou ještě úplné, je navíc úkonem zcela vyprázdněným, zatěžujícím správní orgán i účastníky a konaným v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení (tedy opět v přímém rozporu s tím, co je zamýšleným účelem daného zákona).

Obdobně lze uvažovat i o jiných ustanoveních § 2 zákona č. 416/2009 Sb.¹⁶⁾ Stanovení lhůty 90 dnů pro rozhodnutí o žalobách na přezkoumání či nahrazení správních rozhodnutí lze sice považovat za přínosné, avšak primárním úkolem státu by nemělo být privilegiovat určité stavby (jejichž význam a přínosy bývají často velmi sporné), avšak zajistit, aby rozhodování správních soudů bylo rychlé a efektivní ve všech případech.

Jestliže je v článku jako jeden z problémů při výstavbě dopravní či technické infrastruktury uvedena roztříštěnost právních úprav, potom právě speciální zákony k různým okruhům případů či staveb ještě dále tříští již tak nejednoznačnou právní úpravu. Řešením neuspokojivého stavu při přípravě staveb není hypertrofie úprav obsažených v zákonech typu zákona č. 416/2009 Sb.,¹⁷⁾ ale zlepšení úrovně a kvality fungování a aplikace práva jak správními orgány, tak i soudy.¹⁸⁾

¹³⁾ § 2 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb.

¹⁴⁾ § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. K tomuto je nutno připomenout, že – jak správně akcentuje stabilní judikatura správních soudů (za všechnu jmenujme např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2009, sp. zn. 4 As 71/2008) – tuto svojí povinnost musí správní orgán splnit ve vztahu ke všem podkladům pro rozhodnutí, tj. v okamžiku, kdy jsou podklady úplné.

¹⁵⁾ § 112 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁶⁾ A to nikoli jen o § 2, ale i o dalších ustanoveních zákona č. 416/2009 Sb. Např. není zřejmé, proč by mělo být v důsledku odlišné úpravy jiné postavení osoby, které je nemovitost vyvlastňována pro stavbu podléhající režimu zákona č. 416/2009 Sb., a osoby, které je nemovitost vyvlastňována pro jiné účely; dle mého názoru může toto nerovné postavení těchto osob – přitom čelících stejnému zásahu veřejné moci (omezení či odejmutí vlastnického práva) – zakládat i rozpor dané právní úpravy s ústavněprávními předpisy, zejména s požadavkem na stejný zákonný obsah a ochranu vlastnického práva všech vlastníků (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; k tomuto srov. nálezy Ústavního soudu publikované pod č. 124/2009 Sb.).

¹⁷⁾ Jak je např. navrhováno v daném článku ve vztahu k zákonu č. 416/2009 Sb., kdy se navrhuje jeho doplnění o další stavby, resp. okruhy staveb.

¹⁸⁾ A samozřejmě i odstraňování dalších příčin průtahů při realizaci infrastruktury, např. zajištění financování staveb, zlepšení projektové přípravy (tj. zejména příprava takových podkladů pro rozhodnutí, které jsou souladné s právními předpisy a které jsou úplné – právě neúplnost či vady podkladů pro rozhodnutí a přerušování správních řízení s tímto spojené bývá pravidelnou příčinou značné délky povolovacích procesů) apod.

Shrnutí:

Článek je reakcí na příspěvek týkající se nové právní úpravy žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury (Správní právo č. 7/2012). Autor článku dochází k závěru, že zákon č. 416/2009 Sb. narušuje základní požadavky kladené na právní řád, tj. aby právo bylo stručné, jasné a efektivní, a to aniž by to bylo vyváženo přínosy této právní úpravy. Právní norma, která pro jeden a ten samý procezení úkon stanoví u různých staveb různé lhůty, je normou nesystematickou a pro adresáty práva matoucí, a to bez toho, že by přitom výrazně přispěla k naplnění účelu zkrácení výstavby infrastruktury, pro který byla přijata.

Acceleration of Infrastructure Construction Act – an appropriate step? – summary:

The article deals with Acceleration of Traffic and Technical Infrastructure Construction Act and his position in legal system. This Act goes contrary to the basic principles of the legal system – the law must be clear, brief and effective. The benefits of this Act however are not able to balance breaking through these principles. For example the regulation, providing for the same act (action) different periods, is non systematic and confuses its recipients; at the same time but does not contribute to attain an object of legal regulations.