



V Praze dne 22. března 2019
Čj.: OVA 162/19

Stanovisko

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

I. Úvod

Novela navrhuje změny, které se týkají různých témat, jejichž cíle či důvod návrhu jsou různé. Z hlediska potenciálních dopadů jsou navrhované změny rovněž různorodé.

Témata novely jsou následující:

- Zjednodušení procesu při vydávání povolení k liniovým stavbám v případě, kdy se investor rozhodne využít možnosti společného územního a stavebního řízení,
- Zjednodušení procesu vydávání stanovisek orgánů ochrany životního prostředí při povolování liniových staveb,
- Usnadnění a zjednodušení procesů výkupu nemovitostí a vyvlastnění nemovitostí pro veřejně prospěšné stavby,
- Změna pravidel při rušení železničních přejezdů,
- Omezení možnosti obstrukčních jednání účastníků řízení při přípravě staveb,
- Zavedení lhůt pro správní orgány při vydávání stanovisek při přípravě staveb a zavedení fikce souhlasu v případě, kdy správní orgán lhůtu nedodrží,
- Zavedení nového územně-plánovacího nástroje, který zajistí závazné územní vymezení zejména u vybraných záměrů dopravní a technické infrastruktury a toto vymezení bude pak sloužit jako podklad pro jednání stavebního úřadu,
- Vytvoření národního geoportálu územního plánování,
- Zjednodušení povolovacích procesů energetických staveb a rozšíření těchto zjednodušení i na doprovodné stavby,
- Zavedení institutu „přípolože“ pro sítě elektronických komunikací, aby se tak usnadnilo a zjednodušilo pokládání těchto sítí společně s dalšími liniovými stavbami.

Obecným, a patrně hlavním cílem navrhované novely je zrychlení a zkrácení přípravy liniových staveb.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA uvádí, že některá ustanovení zákona 416/2009 Sb. neměla požadované nebo očekávané přínosy, a dále že praxe ukázala potřebu dalších změn. Zákon 416/2009 Sb. však patrně nebyl před návrhem novely přezkoumán nebo byl přezkum nedostatečný. Dopady původního zákona, přestože je účinný již téměř 10 let, nebyly popsány ve strukturované podobě (ex-post RIA) tak, aby z nich bylo možno vycházet při hodnocení dopadů nově navrhovaných ustanovení. Pokud vyhodnocení zákona proběhlo, pak na něj není ve zprávě RIA odkaz a zjevně

toto vyhodnocení nebylo využito při zpracování zprávy o hodnocení dopadů nyní navrhované novely.

Zpráva RIA postrádá až na ojedinělé výjimky jakékoliv kvantitativní i kvalitativní informace, a to ve všech částech zprávy.

Zpráva RIA je formálně správně strukturována, a lze také ocenit snahu zpracovatelů členit jednotlivé kapitoly podle tematických okruhů předkládané novely.

Kapitolu definice problému nelze ve většině případů za definici či popis problému považovat, případně popis obsahuje vágní a nicneříkající tvrzení nebo obecná tvrzení, která nejsou doložena či neuvádí k daným tvrzením žádné informace. Jen v několika případech jsou v textu popisu věcná tvrzení, která však nejsou doložena, není zřejmé, o jak velký problém se jedná, jaké jsou jeho příčiny a jaké důsledky. Tuto část v současné podobě nelze použít pro zdůvodnění toho, zdali jsou předkládané cíle novely správně navrženy a zdali se jedná o takové cíle (a návrhy), které přípravu liniových staveb opravdu zrychlí, resp. zdali navrhovaná zjednodušení opravdu povedou ke zrychlení přípravy liniových staveb.

Ilustrativní příklady (nepředstavují výčet všech výhrad k definici problému nebo problémů zde neuvedených):

- V případě **sloučeného povolení pro liniové stavby** je srozumitelně uvedeno, že je nutné **opakovaně dopracovávat i společné dokumentace** o další požadavky vyplývající z závazných stanovisek dotčených orgánů a tím se prodlužuje proces projednání.

Zpráva RIA však neuvádí žádné podrobnosti daného problému, zejména odhad, jak dlouhé zdržení nastává, v jakých případech, zdali se jedná o zdržení z důvodu nedostatečně vypracované dokumentace, která mohla být dopracována lépe před tím, než příslušný orgán začal ve věci jednat, nebo zdali se jedná o požadavky příslušných orgánů, které nebylo možné očekávat nebo dokonce požadavky excesivní. Není také uvedeno, o jaký počet případů a o jaký zdroj informací se dané tvrzení opírá. V popisu problému se uvádí, že největší investor, ŘSD, využil společného řízení k liniovým stavbám dvakrát. Pokud se tvrzení opírá o dva případy, je stěží přesvědčivé být i jen jako ilustrace problému. Definice problému také vůbec nezvažuje otázku, zdali je možné závazné stanovisko vydat bez toho, že by byla dokumentace dostatečně podrobná, a zdali příčinou zdržení není věcná potřeba příslušných orgánů mít k zodpovědnému vydání závazného stanoviska dostatek informací.

- V případě **procesu EIA a povolovacích procesů v oblasti životního prostředí** zpráva RIA tvrdí, že orgány ochrany životního prostředí se opakovaně vyjadřují k téže věci v různých fázích přípravy, že ve vyjádřeních v dalších fázích se „často“ uvádí, že vše již bylo vyřešeno ve fázi projednání EIA a ve stanovisku, které na ni navazuje.

Zpráva RIA neuvádí, zdali výraz často znamená 15 % případů, 30 % případů, 60 % případů či 90 % případů. Takový odhad je však pro posouzení závažnosti problému – a tedy efektivity či smysluplnosti navrženého řešení – zcela klíčový a bez něj nelze o dopadech ani uvažovat. Zpráva RIA dále uvádí, že stav, který obecně uvádí, je příčinou „...*neúměrného prodlužování procesu přípravy...*“ a dále, že „...*nahrává ... možností i neodůvodněných obstrukcí.*“ Pro správný popis problému je nezbytné vědět, resp. věrohodně odhadnout (a uvést ve zprávě) k těmto vágním tvrzením několik skutečností a vysvětlení, zejména pak:

- K jak velkému zdržení dochází, u jakých staveb a v jakých případech?
- Alespoň modelově či příkladmo spočítat (odhadnout) jaký čas zabírají ta dodatečná vyjádření a zdali se jedná o obecný (univerzální) problém, nebo zdali se jedná o problém v nějakých typických případech staveb, nebo zdali se zdržení podle typu staveb liší (např. stavby v oblasti energetiky ve srovnání se stavbami silnic; nebo stavby malého rozsahu (územního) ve srovnání se stavbami, zasahujícími velké území (dlouhý úsek), atd...).

- Na předchozí požadavek pak navazuje požadavek odhadu, jak a jaké procesy vyjadřování či vydávání stanovisek v jaké fázi prodlužují proces přípravy a o kolik (aby bylo možné následně odhadovat přínos ve smyslu kolik času se ušetří).
- Pokud opakované vyjádření dotčených orgánů opravdu „nahrává neodůvodněným obstrukcím“, pak je třeba vědět, uvést (a přiměřeně podložit) proč či jak opakovaná stanoviska nahrávají neodůvodněným obstrukcím (zdali se jedná o napadání nedokonalých vyjádření dotčených orgánů, zdali jde jen o využití/zneužití dalšího procesního kroku, apod.) v jakých případech, v kolika případech se ukazuje, že napadená stanoviska jsou napadána neodůvodněně (a v kolika odůvodněně, tj. došlo v důsledku napadení k věcné úpravě stanoviska), jak jsou klasifikována či určována „neodůvodněné obstrukce“.
- V případě **železničních přejezdů** (a jejich rušení) je problém popsán úplněji a srozumitelněji, ale opět se neuvádí vhodná kvantifikace a příčiny nehod. Není uvedeno, v kolika případech se počet nehod, kterým se problém dokládá, týká přejezdů, které mají být potenciálně rušeny (či nahrazeny jiným způsobem překročení trati), a jaké byly příčiny nehod na této skupině přejezdů. Problém není dostatečně kvantifikován, v dalších fázích tedy není možné (a RIA se o to ani nepokouší), ani odhadnout, o kolik nehod by bylo méně, pokud by byly přejezdy, které lze zrušit, již opravdu zrušeny.
- V případě problematiky **obstrukčního jednání** RIA uvádí, že „... dochází v mnoha případech ... k neodůvodněným průtahům z důvodu ... zpravidla neodůvodněného napadání závazných stanovisek ...“. Aby bylo možné alespoň odhadem identifikovat náklady a přínosy v dalších krocích, a aby bylo možné alespoň v hrubém rámci uvažovat o přínosech (a nákladech), je nezbytné, aby RIA uváděla:
 - Co se myslí mnoha případy? A to jak ve smyslu jejich počtu, tak ve smyslu podílu/poměru vůči celkovému počtu případů? Bez alespoň podloženého odhadu nelze uvažovat o tom, zdali navržená právní úprava vůbec přinese či může přinést reálnou změnu při přípravě liniových staveb, protože nevíme, kolika případů přípravy staveb (kolika jakých staveb) se navrhovaná novela dotkne, a v jaké míře tudíž přinese zlepšení.
 - Pojem zpravidla neodůvodněné napadání vyžaduje také alespoň odhad kvantity a současně přiměřeně podrobné uvedení/vysvětlení kvality, tedy: Co se považuje za neodůvodněné napadení? Jak, podle jakých kritérií se hodnotí, co je neodůvodněné napadení stanoviska? Jak se zjišťují či určují obstrukční napadání? Kolik z napadených závazných stanovisek nakonec prošlo beze změny a kolik se jich nějak změnilo v důsledku napadení stanoviska? Kolik z napadených stanovisek, která se nakonec nezměnila, bylo opravdu obstrukčních a kolik z nich bylo podáno v dobré víře, ale dotčené orgány své stanovisko (správně) obhájily?
- **Problematika územního plánování** - zavádí se nový územně plánovací nástroj, ale RIA se v popisu problému, ani v dalších částech nezabývá souvislostmi tohoto plánovacího nástroje se stávajícím systémem územního plánování, do něhož zasahuje.
- V případě **národního geoportálu** RIA vůbec nepracuje s tím, že některé samosprávné subjekty zvažují či připravují zpřístupnění geograficky orientovaných dat (vč. výstupů procesu územního plánování) a nezvažuje, zdali a případně do jaké míry budou tyto nástroje na úrovni samospráv integrovány, nahrazeny či duplikovány navrhovaným národním geoportálem. To má samozřejmě dopady do nákladů.

Bez informací či odhadů (přiměřeně podložených), které umožní odpovědět na otázky uvedené výše nelze o přínosech (a případných nákladech) vůbec začít uvažovat, přínosy ani náklady nelze identifikovat, a tudíž je nelze ani kvalitativně, ani kvantitativně (kde je to možné) posuzovat.

Popis existujícího právního stav je z pohledu RIA dostatečný a přiměřeně podrobný.

Kapitola nazvaná popis cílového stavu uvádí cíle zpravidla v obecné podobě, bez jakýchkoliv kvalitativních, a tím méně kvantitativních informací. Jestliže se jedná o **problematiku zrychlení přípravy liniových staveb**, a jestliže se jedná o zjednodušení, která mají povahu správních či zákonem nebo podzákonnými normami předepsaných procedur a povolovacích procesů, pak je zjevné, že cíle musí být formulovány v časové dimenzi, čili musí být uvedeny předpoklady, třeba na typických příkladech, jak významně se příprava určitých druhů liniových staveb zrychlí, o kolik se příprava zkrátí, v jakých případech, za jakých dalších okolností. Rovněž v případě, kdy se v popisu cílového stavu tvrdí, že dojde k ušetření finančních prostředků (např. v případě, kdy investor zajišťuje dokumentaci pro liniové stavby), musí zpráva RIA uvádět, k jakému ušetření finančních prostředků by mělo dojít.

Cílové stavy jsou zpravidla poněkud lépe popsány než problémy, kvůli nimž se novela navrhuje, avšak i v tomto případě je mnoho popisů vágních, bez skutečného obsahu a ve výjimečných případech ani nelze z popisu cílového stavu zjistit, o jakou změnu vlastně novela usiluje.

Rizika ztráty lidských životů a rizika hospodářských ztrát jsou v obecné rovině uváděna, v případě hospodářských se zpráva odkazuje na kvantifikaci zpoždění dopravních staveb o 1 rok v důsledku složitostí zákona o zadávání veřejných zakázek, přičemž tyto odhady lze použít jako rámec také pro případ této zprávy RIA.

Ostatní rizika jsou opět uváděna vágním způsobem, který neumožňuje odhadovat závažnost, rozsah a zejména důsledky nepřijetí novely.

Dotčené subjekty jsou identifikovány přiměřeným způsobem, ačkoliv některé dotčené subjekty chybí, nebo nelze přijmout tvrzení, že se jedná pouze o sekundárně dotčený subjekt (jako v případě vlastníků přilehlých pozemků v případě rušení železničních přejezdů). V případě, kdy se uvažuje, že při rušení přejezdu bude objízdná trasa pro vlastníky přilehlých pozemků do 10 km, nelze vyloučit, že dopady na vlastníky přilehlých pozemků budou podstatné nejen objektivně, ale zejména budou vnímány subjektivně vysoce negativně a dopady na vlastníky budou zásadní. Uvažovat je proto jako „sekundární dotčené subjekty“ je přinejmenším nevhodné.

Podobně v případě národního geoportálu se namísto dotčených subjektů uvádí tvrzení, že problematika byla konzultována se zástupci krajských úřadů. Což je jednak pro identifikaci dotčených subjektů nepřislušné, jednak se nejedná o vymezení dotčených subjektů, a i kdybychom zmínku o krajských úřadech za identifikaci dotčeného subjektu považovali, další subjekty jsou opominuty.

V některých případech jsou dotčené subjekty shrnuty do jedné kategorie – např. účastníci řízení – aniž by se mezi dotčenými subjekty dále rozlišovalo. Např. různí účastníci řízení (resp. různé typy účastníků řízení) mohou mít odlišné zájmy a tudíž dopady novely na ně se budou zásadně lišit, a to dokonce tak, že pro některé účastníky bude dopad negativní, zatímco pro jiný typ účastníků bude tentýž dopad pozitivní. Toto musí RIA rozlišit, avšak nečiní tak.

Zvažované varianty řešení jsou formální a ve skutečnosti se nejedná o návrh variant řešení. Například v případě tématu povolovacích procesů v souvislosti s ochranou životního prostředí je „varianta“ 1 popsána jako *„Navržené znění samotné je variantou k postupům upraveným ve stávající právní úpravě, což je nulová varianta. Žádné další varianty nebyly zvažovány.“* Z těchto dvou vět nelze poznat, co je podstatou navrhované varianty (věcnou podstatou, opětovné citování navrhované právní normy není podstatou navržené varianty, i kdyby příslušné texty právní úpravy byly citovány, což nejsou). Jelikož ani v popisu cílového stavu není uvedeno, v čem bude změna spočívat (krom výrazů jako „zjednodušení“ či „odstranění duplicit“, případně „odbourání nadměrné administrativní zátěže“, nelze se o povaze a obsahu navrhované varianty nic dozvědět. Nepřímo lze snad usuzovat na povahu změn v případě dané varianty usuzovat za použití kombinací informací z definice problému (která je sama příliš obecná) a posouzením různých částí textu navrhované novely, avšak v tomto případě se jedná o spekulace čtenáře, nikoliv o informaci, kterou by zpráva RIA poskytovala.

Podobně vágně a bez poskytnutí informací o povaze navrhované varianty jsou formulovány i ostatní „varianty“.

Identifikace nákladů je provedena dvěma způsoby:

- Na makroekonomické úrovni pro všechny způsobem, který je poněkud zjednodušující a generalizující, ale pro uvažovaný účel ukazuje alespoň ekonomický rámec a potenciální přínosy při výstavbě některých druhů liniových staveb. Tato část rovněž ukazuje na studie, z nichž vychází uváděné údaje, a tvrzení lze tedy přiměřeně ověřit a považovat za podložená.
- Zvláště pro každé téma navrhované novely jsou až na výjimky uváděny náklady obecně a takovým způsobem, že tyto „identifikované náklady“ nelze pro srovnání nákladů a přínosů použít.
- Výjimkou jsou výpočty personálních a administrativních nákladů a pořizovacích nákladů na SW a HW u témat územního rozvojového plánu a geoportálu územního plánování. Tyto náklady, resp. předpoklady a východiska, o které se tyto náklady opírají, však nelze ověřit, uváděná čísla nejsou podpořena argumenty a nejsou zdůvodněna, ani neodkazují na studie či zdroje, podle nichž by bylo možné předpoklady ověřit.

V některých případech jsou pak zjevně zanedbány potenciální náklady některých dotčených skupin, jako např. v případě výkupů či vyvlastnění nemovitostí, v případě vlastníků pozemků přiléhajících k rušeným železničním přejezdům, v případě fikce souhlasu náklady těch subjektů, jejichž zájmy či práva chrání správní orgán, který nevdá souhlasné stanovisko, ale fikcí souhlasu se jejich vyjádření k záměru výstavby považuje za kladné, apod.

Kapitola identifikace přínosů obsahuje tvrzení či text (který v některých případech ani není tvrzením), které za přínosy nelze považovat. V některých případech se uvádí „*nevyčíslitelné makroekonomické přínosy*“ aniž by byly alespoň rámcově či na příkladech uvedeny přínosy kvalitativní.

Výjimku tvoří popis přínosů v případě tématu „přípoloží“ sítí elektronických komunikací, kde se specificky uvádí jak snížení nákladů na výstavbu sítí, tak zkrácení času, nutného pro jejich přípravu a výstavbu. Přesto že i zde jsou uváděna tvrzení, která nejsou podložena nebo nejsou kvantifikována ani kvalitativně popsána, jedná se o jedinou část kapitoly Identifikace přínosů, kterou možno z hlediska hodnocení dopadů regulace přijmout.

Kapitola Vyhodnocení nákladů a přínosů náklady a přínosy nevyhodnocuje, mimo jiné také proto, že náklady a přínosy nejsou ve většině případů identifikovány. V těch několika případech, kde identifikovány jsou, pak nejsou vyhodnoceny, resp. „vyhodnocení“ představuje jedna či několik vět textu bez skutečného obsahu, na jehož základě by bylo možná náklady a přínosy navržené varianty srovnat s náklady a přínosy varianty jiné, resp. vůbec náklady a přínosy odhadnout.

Stanovení nejvhodnější varianty je formální, protože samy varianty byly stanoveny formálně, resp. v mnoha případech se o stanovení variant ani nejedná. Z pohledu RIA se v případě této zprávy jedná o zbytečný text, neboť zvolená varianta byla patrně známa předem.

Přezkum účinnosti regulace navrhuje zjišťovat účinnost regulace pomocí monitorování (monitorovacích ukazatelů) jednotlivých strategií realizace dopravní infrastruktury, což lze sice v obecné rovině přijmout jako rámec přezkumu účinnosti regulace, ale vzhledem k tomu, že faktory ovlivňující monitorovací indikátory příslušných strategií jsou mnohé, lze se domnívat, že indikátory postupu realizace strategií budou měřítkem úspěšnosti/neúspěšnosti regulace pouze nepřímým.

Dále se navrhuje indikátory pro jednotlivé tematické okruhy. **Tyto indikátory jsou často navrženy – v obecné rovině – správně, avšak je zřejmé, že jejich použití není ani připraveno, ani není zřejmé, jak budou tyto indikátory vlastně používány.** Např. indikátory u tématu vícenásobného povolování u liniových staveb nebo u majetkoprávní přípravy jsou uváděny indikátory „*srovnání délek trvání jednotlivých řízení, srovnání vynaložených nákladů jednotlivých investorských organizací na pořízení potřebných dokumentací k řízením*“. Pro jejich věrohodné a vůbec smysluplné použití by bylo třeba znát současný stav, aby bylo možné informace v budoucnosti porovnat. Ani tento typ indikátorů však neuvádí časové horizonty, v nichž bude hodnocení

prováděno, ani způsob, jak budou data získávána či informace o tom, zdali je možná data získat, případně zdali je to reálné za přiměřených nákladů a času.

Mnohé navržené způsoby přezkumu regulace pak uvádějí jen vágní postupy či vágní informace o přezkumu, které k přezkumu nelze použít a lze předpokládat, že způsob přezkumu v současnosti není znám. Příkladem může být téma povolovacích procesů v oblasti ochrany životního prostředí, kde zpráva RIA uvádí, že „*Kritérii pro vyhodnocení účinnosti regulace mohou být čas přípravy, kvalita výstupů z procesu přípravy, k vyhodnocení budou potřebné informace o času přípravy a její výstupy.*“ Na takovém tvrzení (a žádné další podrobnosti zpráva RIA neobsahuje) nelze přezkum regulace založit.

Přezkum regulace v některých případech zcela opomíjí dopady na určitou skupinu dotčených subjektů, přičemž dopady na tuto skupinu mohou být závažné. Jako příklad lze uvést vlastníky pozemků přiléhajících k rušeným železničním přejezdům.

Zpráva RIA neobsahuje srovnání se zahraničím. V některých případech je to odůvodněné a srovnání by patrně RIA nijak neobohatilo. V případě významných změn, např. povolovací procesy při liniových stavbách, majetkoprávní přípravy, fikce souhlasu a dalších by srovnání se zahraničím a popis odlišností a jejich důsledků pro řešení podobných případů bylo pro zvýšení informační hodnoty RIA významné.

III. Shrnutí připomínek

- 1. Zpráva RIA neobsahuje konkrétní informace o povaze, rozsahu, příčinách a důsledcích problémů, k jejichž řešení mají navrhované legislativní změny směřovat;**
- 2. Informace o cílech navrhované novely, resp. popis cílových stavů jsou zpravidla nedostatečné, vágní a v některých případech nelze zjistit podstatu a charakter zamýšlených změn.**
- 3. Rizika jsou popsána nedostatečně a nelze podle nich odhadnout rozsah, závažnost a důsledky nepřijetí předkládané novely;**
- 4. Při identifikaci dotčených subjektů jsou v některých případech subjekty uváděny příliš obecně a v jedné skupině se alespoň v některých případech patrně nachází více druhů subjektů s různými zájmy, a na které tudíž bude novela dopadat různým způsobem;**
- 5. Identifikace nákladů a přínosů je nedostačující - pro většinu témat novely platí, že náklady a přínosy nebyly identifikovány. Určitou výjimku tvoří makroekonomický rámec, který udává modelové hospodářské důsledky zpoždování dopravních staveb;**
- 6. Jelikož náklady a přínosy nebyly zpravidla identifikovány, nebo byla identifikace nedostačující, nemůže zpráva RIA uvádět porovnání nákladů a přínosů a také je neporovnává a nevyhodnocuje jednotlivé varianty;**
- 7. Přezkum účinnosti regulace je navržen nedostatečně. Ačkoliv v mnohých jednotlivých případech jdou navržené indikátory správným směrem, jejich použití i reálnost jejich získání nejsou uvedeny a lze o nich pochybovat.**

Ze zprávy RIA nelze zjistit, ani přímo ani nepřímo, ani v kombinaci s dalšími dokumenty, jaké budou dopady navržené regulace, a to ani v hrubých rysech. Nelze odhadnout, zdali navržená novela přispěje k urychlení přípravy (a výstavby) liniových staveb.

V kontextu problému širších nákladů extenzivní regulace a nestabilního regulatorního prostředí PK RIA sdílí výhrady vznesené ve vnějším připomínkovém řízení k právní nejistotě a častým legislativním změnám v oblasti navrhované právní úpravy.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu novely zákona o povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:
RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise