

STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Jana Birke, Pavla Kováčka, Karla Turečka a Zdeňka Podala
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování
a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001
Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších
předpisů (sněmovní tisk č. 321)**

Vláda na své schůzi dne 3. prosince 2018 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **neutrální stanovisko**, přičemž upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které doporučuje při dalším projednávání tohoto návrhu zohlednit.

1. Jakkoliv vláda obecně ze zřejmých důvodů podporuje opatření na podporu zadržování vody v krajině, považuje za potřebné upozornit, že návrh zákona nekonceptně zasahuje do stávajícího systému a obecných principů, na kterých je založeno územní plánování a povolování stavebních záměrů podle stavebního zákona. Návrh sice využívá pro určené stavební záměry, tzn. terénní úpravy a vodní díla do určitého rozsahu, zjednodušený režim územního souhlasu, ale s řadou dalších extenzivních výjimek z obecné právní úpravy. V kombinaci s rozsahem daných stavebních záměrů se tím vytváří úprava zřejmě nepřiměřená institutu územního souhlasu. Návrh navíc vůbec nepočítá s umísťováním a povolováním souborů staveb, tedy staveb souvisejících či podmiňujících v rámci větších stavebních záměrů, a stavby patřící do souboru staveb by tak byly povolovány v různých procesních režimech.
2. Návrh předpokládá, že se pro navrhované nové typy stavebních záměrů, a pouze pro ně, stanoví ze zjednodušujících postupů podle stavebního zákona další výjimky nad rámec zákonné úpravy, ať již jde o výjimky z obecné úpravy územního souhlasu nebo z ohlašovacího a povolovacího režimu u provádění daných staveb, ačkoliv dané stavební záměry jsou například až dvacetkrát rozsáhlejší než záměry, které lze v současné době umístit na základě územního souhlasu. Navíc se jejich umístění připouští mimo zastavitelné území a zastavitelnou plochu bez ohledu na to, zda se mění poměry v území či záměr vyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a

technickou infrastrukturu. Z hlediska obecných principů územního plánování nelze bez dalšího přijmout umístování daných terénních úprav a vodních děl do nezastavěného území na základě § 18 odst. 5 stavebního zákona, jelikož nejde o záměry, které by byly v souladu s charakterem území, protože jejich využití je od ostatních ploch odlišné, a pro umístění vodních děl je nutné vymezit plochu s rozdílným způsobem využití, a to plochu vodní a vodohospodářskou.

3. Navrhované typy stavebních záměrů, tzn. terénní úpravy a vodní díla o výměře do 2 ha, neodpovídají charakteru stávajících stavebních záměrů ve výměře do 1000 m², pro které postačí územní souhlas. Horní limit 2 ha pro územní rozsah vodní plochy je pro zjednodušující postupy předdimenzován, zvláště by bylo vhodné jej přehodnotit s ohledem na povodňové riziko při tzv. zvláštní povodni v důsledku protržení hráze. Pro nově navrhované typy stavebních záměrů se navíc navrhuje výjimka z požadavku, že vydání územního souhlasu je možné, jen pokud jsou stavební záměry v zastavěném území nebo zastavěné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Vláda upozorňuje, že stanovení dalších výjimek pouze pro určitý typ stavebních záměrů je nekoncepční a nepřispívá k jistotě v právních vztazích v oblasti soukromého práva (zejména u vlastnického práva) a veřejným právem chráněných dotčených zájmů.
4. Pro nové typy stavebních záměrů umístovaných, popřípadě povolovaných mimo zvláště chráněná území nebo území chráněná v rámci soustavy NATURA 2000 podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a pouze pro ně, nebude podle návrhu platit povinnost doložit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Z návrhu už ale nevyplývá, že by se od požadavku na ochranu veřejných zájmů podle zákona o ochraně přírody a krajiny úplně upouštělo, neboť § 90 stavebního zákona se nemění ani není jeho použití vyloučeno. Vzhledem ke skutečnosti, že stavební úřad není odborně způsobilý k ochraně veřejných zájmů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou by musel při absenci stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny sám zajišťovat, bylo by důsledkem této právní úpravy značné riziko nezákonnosti takto vydaných územních či společných souhlasů se všemi důsledky z toho plynoucími, včetně odpovědnosti za případnou škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. Vláda zároveň upozorňuje, že navrhovaná výjimka z požadavku na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny obsažená v § 96 odst. 3 stavebního zákona je nepřipustnou nepřímou novelou zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť stavebnímu zákonu jako obecnému předpisu nepřísluší stanovit, kdy se vyžadují jaká stanoviska dotčených orgánů, jejichž působnost je upravena v jiných zákonech.

5. Podle názoru vlády je také pochybné, aby se v daných případech stanovisko orgánu ochrany přírody nevyžadovalo. Návrh totiž vůbec nepočítá s variantou, že i záměr uskutečňovaný mimo území chráněné podle části třetí nebo čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny může mít na toto chráněné území negativní vliv, a absence stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny by tak byla v rozporu s povinností podle čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Návrh si navíc v daném případě odporuje, když se v důvodové zprávě uvádí, že vodní díla mají být budována ve prospěch ochrany přírody a krajiny, závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny se ale vyžadují k negativním zásahům do přírody a krajiny (viz např. § 4 odst. 2 nebo § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) a z hlediska účelu novely tak nedává smysl je vylučovat.
6. Podmínkou pro vydání územního souhlasu podle stavebního zákona je, že nejde o záměry, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení stavebního záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Přitom ale podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu (např. pokud jde o typy záměrů uvedené pod č. 52, 60, 61 a 65) zřejmě budou muset být v případě vodních nádrží či tak rozsáhlých terénních úprav, jaké zmiňuje předložený návrh, v řadě případů tyto záměry podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stejně posuzovány, což vydání územního souhlasu vyloučí.
7. Navrhované zařazení terénních úprav sloužících k zadržování vody v krajině do 1,5 m hloubky o výměře nad 300 m² nejvíce však do 20 000 m² umístěvaných mimo zastavěné území nebo zastavitelnou plochu na pozemcích, které nehraničí s veřejnými pozemními komunikacemi nebo veřejným prostranstvím, do výčtu staveb, které podle § 103 písm. b) stavebního zákona nevyžadují povolení ani ohlášení, lze považovat za nekoncepční a extenzivní, zvláště není-li zřejmé, že se poměry v území podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (viz navržená výjimka z obecných požadavků na územní souhlas). Nově navrhované terénní úpravy k zadržování vody v krajině o výměře do 2 ha neodpovídají charakteru stávajících stavebních záměrů, resp. terénních úprav podle § 80 odst. 3 písm. a) ve výměře do 300 m² nebo úpravám pozemků rodinných domů či pro rodinnou rekreaci podle § 80 odst. 3 písm. e), které nevyžadují ohlášení či povolení, resp. je mnohonásobně svým rozsahem a předpokládaným umístěváním mimo zastavěné území či zastavitelnou plochu přesahují. Navržená právní úprava by také měla za následek, že záměry uvedené v § 96 odst. 2 písm. h) stavebního zákona by nebyly kolaudovány, což může mít v případě jejich provedení v rozporu s ověřenou dokumentací za následek značné materiální škody v navazujícím území.

8. Návrhem zákona může dojít k omezení práv stávajících vlastníků vodních děl a držitelů povolení k nakládání s vodami, kteří by byli navrhovanou novelou vyloučeni z účasti na rozhodování o výstavbě těchto vodních děl v rámci řízení o nakládání s vodami. Návrh předpokládá, že souhlasem vodoprávního úřadu s ohlášením záměru stavby vodního díla se má za povolené rovněž nakládání s povrchovými vodami a žádné vodoprávní řízení, jehož by byli účastníky, se o tom již nepovede. Stejně omezení, které z návrhu z tohoto hlediska vyplývá stávajícím držitelům vodoprávních povolení, bude v budoucnu vyplývat i vlastníkům vodních děl, která budou povolena v ohlašovacím režimu. Rovněž tito vlastníci nebudou mít možnost účastnit se řízení o povolení k nakládání s vodami u dalších vodních děl, neboť se žádné řízení nepovede. Nelze tak vyloučit negativní dopady, kterými bude omezení funkčnosti nejen stávajících vodních děl, ale i vodních děl budovaných v novém, zjednodušeném režimu.
9. Nově doplňovaný § 15a odst. 8 vodního zákona zavádí právní fikci, podle níž souhlasí-li vodoprávní úřad s ohlášením vymezeného vodního díla, má se nakládání s vodami potřebné pro funkci vodního díla za povolené, a to na dobu užívání vodního díla. To je v rozporu s § 9 tohoto zákona, podle něhož se povolení k nakládání s vodami vydává na časově omezenou dobu a nikoliv na dobu užívání vodního díla, neboť jde o časově neohraničený časový úsek, kdy současně dojde ke značnému omezení možnosti pravidelně revidovat povolení k nakládání s vodami vodoprávním úřadem.
10. V nově doplňovaném ustanovení § 15a odst. 8 vodního zákona se dále má stanovit, že pokud bude vodoprávní úřad s provedením ohlášeného vodního díla podle odstavce 3 tohoto ustanovení souhlasit, má se za povolené i nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 2 a případně se má za povolené i nakládání s povrchovými vodami za účelem napouštění tohoto vodního díla a odvedení povrchové vody zpět do vodního toku nebo vod povrchových. Z návrhu však nevyplývá, v jakých případech se bude mít za povolené, tedy povolené přímo ze zákona na základě právní fikce rozhodnutí, ono „případné“ nakládání s povrchovými vodami za účelem napouštění tohoto vodního díla a odvedení povrchové vody zpět do vodního toku nebo vod povrchových. Pokud půjde o ohlašovací režim a v jeho rámci současně o vznik práva ze zákona na základě fikce pozitivního rozhodnutí, není už na rozdíl od správního řízení procesní prostor pro případnou moderaci žádosti. Z právní úpravy proto musí zcela jednoznačně vyplývat, kdy právo ze zákona vzniká a kdy ne, což v dané věci díky onomu „případné“ vůbec jasné není.
11. Podle nového § 15a odst. 4 vodního zákona mají být součástí ohlášení vymezeného vodního díla mimo jiné stanovisko správce povodí, vyjádření příslušného správce

vodního toku, pokud vodním dílem nebo nakládáním s vodami dochází k dotčení vodního toku, a stanovisko obce, v jejímž územním obvodu může dojít k ovlivnění vodních poměrů. Podle § 15a odst. 3 se při ohlašování tohoto vodního díla mají obdobně použít ustanovení stavebního zákona o ohlašování staveb. Z návrhu už ale nevyplývá, jak by měl vodoprávní úřad postupovat, pokud by tato stanoviska a vyjádření byla negativní nebo obsahovala například nějaké podmínky, neboť ohlašovací režim neumožňuje na rozdíl od správního řízení se s takovými stanovisky a vyjádřeními vypořádat a není tak jasné, zda by v takových případech bylo či nebylo možné souhlas s provedením ohlášeného vodního díla vydat.

12. V nově doplňovaném § 61 odst. 6 vodního zákona se předpokládá fikce pozitivního rozhodnutí spočívajícího ve stanovení rozsahu a případně podmínek technickobezpečnostního dohledu u ohlašovaného vodního díla. I tady ale platí, že má-li dojít k fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, musí přímo ze zákonné úpravy vyplývat, co bude obsahem takového fiktivního rozhodnutí. Podle návrhu zákona má být v daném případě součástí ohlášení vodního díla rovněž posudek pro zařazení vodního díla do kategorie technickobezpečnostního dohledu obsahující návrh podmínek provádění tohoto dohledu. Vzhledem k ohlašovacímu režimu by se ale návrh podmínek provádění dohledu z ohlášení „překlopil“ rovnou do fikce rozhodnutí o povinnosti zajistit na vodním díle technickobezpečnostní dohled a obsah a rozsah této povinnosti by si tak vymezil sám žadatel, což je konstrukce ve veřejném právu více než neobvyklá.
13. Obdobnou výhradu lze vznést i proti navrhovanému § 36 odst. 4 vodního zákona, kde se předpokládá fikce rozhodnutí o stanovení tzv. minimálního zůstatkového průtoku, které je jinak součástí povolení k nakládání s vodami, které se ale tady vzhledem k ohlašovacímu režimu vydávat nebude. Podle návrhu má být minimální zůstatkový průtok navržen v projektové dokumentaci vodního díla, přičemž souhlasem vodoprávního úřadu s ohlášením vodního díla se bude mít návrh uvedený v projektové dokumentaci za schválený. Podle § 36 odst. 2 vodního zákona má vodoprávní úřad při stanovení minimálního zůstatkového průtoku přihlídnout k podmínkám vodního toku, charakteru nakládání s vodami a vycházet z opatření k dosažení cílů ochrany vod přijatých v plánu povodí podle § 26 vodního zákona a dále má v rozhodnutí stanovit místo a způsob měření minimálního zůstatkového průtoku a četnost předkládání výsledků těchto měření vodoprávnímu úřadu. Nic z toho ale v případě fikce rozhodnutí o stanovení minimálního zůstatkového průtoku nelze naplnit, neboť chybí prostor pro výkon uvedené pravomoci vodoprávního úřadu.