

Urychlení výstavby transevropské dopravní sítě v České republice

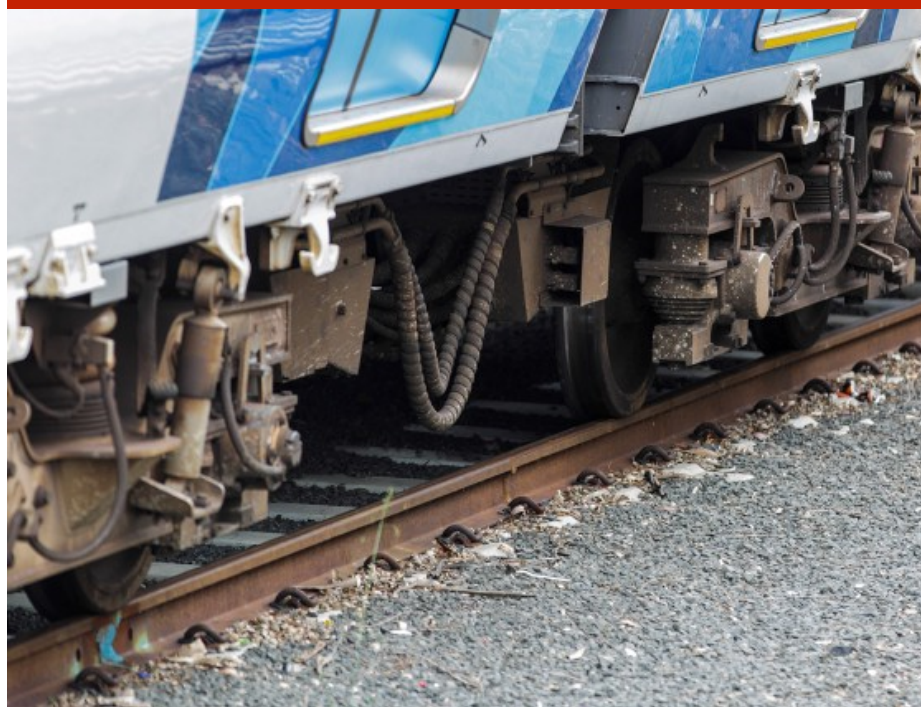
Úkol č 1: Analýza české právní úpravy a praxe v oblasti výstavby dopravní infrastruktury a srovnání s ostatními členskými státy EU

KONEČNÁ VERZE

SRSS/SC2018/030 Lot 1

SRSS/P2017/FWC001

17. září 2019



pwc

HAVEL & PARTNERS

CONNECTED THROUGH SUCCESS

*Projekt byl financován Evropskou unií prostřednictvím Programu podpory
strukturálních reforem a realizován PwC a AK Havel & Partners
ve spolupráci s Evropskou komisí.*



Obsah

Úvod.....	1
Seznam zkratk	3
1 Analýza české legislativy a praxe v oblasti staveb dopravní infrastruktury	5
1.1 Právní nastavení povolovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury	5
1.2 Popis administrativních kroků, které musí provést investor	18
1.3 Mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení (včetně institucionálního uspořádání)	23
1.4 Příprava územních plánů a zahrnutí infrastrukturních projektů do těchto plánů	24
1.5 Spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi z oblasti životního prostředí	29
1.6 Lhůty pro dokončení povolovacích řízení	30
2 Přehled právního prostředí v jiných členských státech EU.....	32
2.1 Německo	32
2.2 Rakousko.....	36
2.3 Polsko.....	41
2.4 Francie.....	45
2.5 Komparativní posouzení právního prostředí v jiných členských státech EU a nejlepší postupy a praxe, které by bylo možno zavést do českého práva.....	46
3 Shrnutí závěrů – klíčové prvky české legislativy, které mají za následek zdlouhavá povolovací řízení.....	49

Úvod

Tento dokument představuje prvotní návrh zprávy o úkolu 1 v rámci zakázky „Urychlení výstavby transevropské dopravní sítě v České republice“, dodané společností PwC EU Services EESV na základě smlouvy č. SRSS/SC2018/030 položky 1, kterou se provádí rámcová smlouva č. SRSS/P2017/FWC001.

Cílem úkolu 1 je nastínit klíčové prvky české legislativy, které mají za následek zdlouhavá povolovací řízení, zejména ve srovnání s právním prostředím v jiných členských státech EU.

Kapitola 1 této zprávy se věnuje následujícím aspektům české legislativy ve vztahu k postupům územního plánování a vydávání stavebních povolení v odvětví dopravy:

- právní nastavení povolovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury,
- popis administrativních kroků, které musí investor podniknout,
- mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení,
- příprava územních plánů a zahrnutí infrastrukturních projektů do těchto plánů,
- spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí,
- lhůty pro dokončení povolovacího řízení.

Kapitola 2 této zprávy přináší souhrn zjištění o výše uvedených otázkách z pohledu právních předpisů čtyř dalších zemí EU vybraných pro tuto srovnávací analýzu, jmenovitě: Německo, Rakousko, Polsko a Francie.

Kapitola 3 shrnuje hlavní závěry analýzy, včetně přehledu klíčových prvků české legislativy, které mají za následek zdlouhavá povolovací řízení.

Na úvod je důležité zmínit, že v květnu 2018 vydala Rada Evropské unie (dále jen „**Rada**“) doporučení pro Českou republiku týkající se oblastí, na něž se vztahují právní předpisy v oblasti stavebnictví.¹ Rada podotkla, že investicím v České republice stojí v cestě administrativní a regulační zátěž. Rada kromě poukazu na celkovou složitost daňového systému zdůraznila, že další překážkou je postup pro získání stavebního povolení. Rada vzala na vědomí novelu stavebního zákona, která si klade za cíl zjednodušení stavebního řízení. Konkrétně vyzdvihla skutečnost, že novela zjednodušuje stavební řízení zahrnutím procesu posuzování vlivů na životní prostředí do územního rozhodnutí nebo zavedením možnosti získání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení (viz níže uvedená koordinovaná řízení). Rada nicméně poznamenala, že: „*Zatím ovšem není jasné, zda by se tím rovněž mohly zjednodušit postupy pro velké infrastrukturní projekty, jelikož do systému společného povolovacího řízení nebyla zahrnuta různá další povolení.*“

Kromě toho bylo získání stavebních povolení předmětem zprávy o České republice Evropské komise (dále jen „**Komise**“) vydané v březnu 2018.² Tato zpráva mimo jiné zdůrazňuje skutečnost, že počet vydaných stavebních povolení zůstává pod historickými průměry. Dle Komise tak regulační překážky pro novou výstavbu stupňují tlak na ceny nemovitostí. Evropská komise uvádí, že: „*Česká republika se umístila relativně vysoko v žebříčku zemí podle snadnosti podnikání Světové banky „Doing Business 2018“ (30. místo ze 190 zemí). Umístila se na prvním místě v kategorii „obchodování se zahraničím“.*“

¹Doporučení Rady k Národnímu programu reforem České republiky na rok 2018 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na rok 2018[COM (2018) 403]. K dispozici zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:403:FIN>.

²Zpráva o České republice 2018 Průvodní dokument k Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině Evropský semestr 2018: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011{COM(2018) 120 final}. K dispozici zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018SC0202&from=CS>.

V kategoriích „vymáhání smluv“ a „vyřizování stavebních povolení“ však patří k nejhorším v EU (91. a 127. místo, v uvedeném pořadí).

Ve své zprávě Komise vyhodnotila, jak Česká republika splnila doporučení Komise vydaná v roce 2017, včetně doporučení „*odstranit překážky růstu, zejména zjednodušením postupů pro udělování stavebních povolení a dalším snižováním administrativní zátěže podniků*“. Podle Komise dosáhla Česká republika určitého pokroku.

Ve studii týkající se povolení a usnadnění přípravy projektů hlavní sítě TEN-T³ provedené pro Komisi v roce 2016, několik odborníků konstatovalo, že českému právu chybí řádné strategické plánování. Nedostatky byly odhaleny v uplatňování směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Mnoho územních plánů nebo jiných strategických dokumentů bylo dříve připraveno bez SEA, včetně těch pro odvětví dopravy. Podle názoru odborníků by měla být provedena nová strategická posouzení životního prostředí, aby se přizpůsobila novým okolnostem.

Odborníci rovněž poznamenali, že transpozice a uplatňování rámcové směrnice o vodě zůstává problematické, stejně jako uplatňování směrnice o stanovištích (a ptácích), přičemž obě mohou mít vliv na projekty TEN-T. V neposlední řadě kritizovali českou legislativu za to, že pro projekty TEN-T nezavedla jednotný správní orgán (tzv. one-stop-shop authority).⁴

Kromě institucí EU posuzovala stavební předpisy také OECD.⁵ OECD uvádí, že by měla vláda zavést daňové pobídky a/nebo předpisový rámec na podporu metropolitního územního plánování a dosažení cílů v oblasti územního rozvoje. OECD rovněž zmiňuje potřebu zlepšit integrované územní plánování, a to tak, že dojde k úpravě strategického plánu pro územně plánovací dokumentaci na nižších úrovních.

Za pozornost stojí také doporučení OECD zlepšovat vztahy mezi obyvateli, investory a místní samosprávou. Celý systém se postupem času vyvinul ve střety a spory. Podle OECD je zapotřebí přijmout řadu opatření, aby došlo ke zlepšení vztahů a snížení míry zneužívání formálních odvolacích řízení.

Stejně jako Komise a Rada i OECD dospěla k závěru, že je třeba snížit regulační zátěž osob zapojených do procesu získávání stavebního povolení. V neposlední řadě poukazuje na potřebu posílit monitorování a vyhodnocování trendů územního rozvoje.

³ Úplné znění závěrečné zprávy je k dispozici zde: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/permitting_tent_final_report.pdf. Nicméně je třeba upozornit na přílohu 3 ke studii, která obsahuje shrnutí týkající se vybraných zemí. K dispozici zde: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/annex_3_country_executive_summaries.pdf. Studii připravila společnost Milieu Ltd na základě smlouvy č. MOVE/B3/2014-751 a autory jsou Jennifer McGuinn, Sarah O'Brien, Gonçalo Moreira, Lise Oulès (Milieu Ltd), Stefanie van den Bogaerde a Francis Vansina (Tractebel Engineering).

⁴ Viz str. 8-9 přílohy 3 uvedené výše.

⁵ Viz OECD, 2017. Správa využití území v České republice: Případ Prahy. Paříž: OECD Publishing, 2017. ISBN 978-92-64-28193-6 (PDF). K dispozici zde: <http://www.oecd.org/czech/the-governance-of-land-use-in-the-czech-republic-9789264281936-en.htm>.

Seznam zkratek

AK ČR	Asociace krajů České republiky
DG MOVE	Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu Evropské komise
DG ENVI	Generální ředitelství pro životní prostředí Evropské komise
DG REGIO	Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku Evropské komise
EIA	Posuzování vlivů na životní prostředí
HK	Hospodářská komora České republiky
JEP	Jednotné environmentální povolení
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
Nařízení TEN-T	Nařízení (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU
Novela z roku 2018	Zákon č. 169/2018, kterým se mění Zákon o urychlení výstavby
Rámcová směrnice vodní politiky	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SEA	Posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí
Směrnice EIA	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
Směrnice o interoperabilitě	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/797 ze dne 11. května 2016 o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii
Směrnice o ptácích	Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků
Směrnice o stanovištích	Směrnice 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
Směrnice SEA	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

Směrnice SŽDC č. 11/2006	Směrnice Správy železniční dopravní cesty ČR č. 11/2006 o dokumentaci pro přípravu staveb na železničních drahách celostátních a regionálních
SPS	Sdružení podnikatelů ve stavebnictví v České republice
Soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty ČR
Vyhláška č. 500/2006 Sb.	Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.
Vyhláška č. 503/2006 Sb.	Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon EIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o dráhách	Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o ochraně přírody a krajiny	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o urychlení výstavby	Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o vyvlastnění	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

1 Analýza české legislativy a praxe v oblasti staveb dopravní infrastruktury

Tato kapitola se věnuje následujícím aspektům české legislativy ve vztahu k postupům územního plánování a vydávání stavebních povolení v odvětví dopravy:

- právní nastavení povolovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury,
- popis administrativních kroků, které musí provést investor,
- mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení,
- příprava územních plánů a zahrnutí infrastrukturních projektů do těchto plánů,
- spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí,
- lhůty pro dokončení povolovacího řízení.

1.1 Právní nastavení povolovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury

1.1.1 Územní rozhodnutí

Územní řízení je prvním typem řízení podle stavebního zákona, které musí proběhnout v rámci procesu získání povolení pro stavbu dopravní infrastruktury. Cílem tohoto procesu je vydání jednoho z tzv. územních rozhodnutí.⁶ V případě nového stavebního záměru je nejdůležitějším územním rozhodnutím rozhodnutí o umístění stavby. Tento typ územního rozhodnutí:

- vymezuje stavební pozemek,
- umísťuje navrhovanou stavbu,
- stanoví její druh a účel,
- stanoví další podmínky pro její umístění,
- stanoví podmínky pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení,
- stanoví kritéria pro ohlášení stavby a
- upřesňuje kritéria pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.⁷

Nad územním řízením vykonává působnost obecný stavební úřad. Obecné stavební úřady jsou definovány v § 13 stavebního zákona. Územní řízení jsou vedena především obecními úřady obcí s rozšířenou působností nebo magistráty statutárních měst.

Nicméně § 17 odstavec 1 stavebního zákona umožňuje nadřízenému stavebnímu úřadu, tj. krajskému úřadu, vyhradit si pravomoc stavebního úřadu prvního stupně „u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí.“ Lze se domnívat, že v případě staveb dopravní infrastruktury budou mít krajské úřady pádné důvody k tomu, aby si vyhradily pravomoc stavebního úřadu prvního stupně. V praxi však nadřízené úřady této možnosti nevyužívají.

Zároveň je však třeba mít na paměti zákon o urychlení výstavby, který byl pozměněn novelou z roku 2018, která vstoupila v platnost dne 31. srpna 2018. Cílem této novely bylo výrazně zkrátit dobu trvání realizace infrastrukturních projektů. Ve snaze dosáhnout tohoto cíle vedla novela z roku 2018 k zavedení několika novinek. Pokud jde o územní řízení, je od 1. srpna 2019 vedeno jedním

⁶ Viz § 77 stavebního zákona.

⁷ Viz § 79 stavebního zákona.

specializovaným stavebním orgánem na krajské úrovni.⁸ Tento krok by mohl celý postup urychlit, jelikož tyto nadřízené orgány mají k dispozici větší kapacity, lepší know-how a více zkušeností.

V příloze novely je uveden seznam dálničních staveb, které tvoří páteřní síť, dále seznam hlavních železničních koridorů a vysokorychlostních tratí. Novela z roku 2018 má potenciál dosáhnout cílů, které sleduje, tedy jasného a efektivního zrychlení staveb spadajících do působnosti zákona o urychlení výstavby.

Nicméně dle názoru MMR je zákon o urychlení výstavby ve své současné podobě složitý a stává se stále složitější s každou další novelizací. To má za následek praktické problémy, jelikož stavební úřady si mnohdy nejsou jisté, zda mají postupovat podle zákona o urychlení výstavby nebo podle stavebního zákona. Kromě toho existuje v zákoně o urychlení výstavby mnoho soukromoprávních nástrojů, ačkoliv tento zákon upravuje primárně oblast veřejného práva. MMR je toho názoru, že by soukromoprávní nástroje měly sloužit pouze k úpravě oblasti soukromého práva.

Kromě toho je třeba upozornit na § 4 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud je spolu se stavbou hlavním předmětem žádosti nebo ohlášení soubor různých staveb, stavební úřad všechny stavby projedná v režimu stavby hlavní.

Účastníky územního řízení podle stavebního zákona jsou:

- žadatel,
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,
- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.⁹

Naopak nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků nejsou považováni za účastníky územního řízení.

Všichni účastníci řízení mají právo na řádná procesní práva, jmenovitě na předložení svých připomínek nebo námitek k záměru, o nichž musí být rozhodnuto, nebo doplnění nových skutečností a důkazů. Použití těchto procesních práv, která mohou být ve vztahu k danému řízení uplatňována samostatně, může sloužit k prodloužení a blokování řízení, protože zákon neposkytuje stavebnímu úřadu účinné prostředky k řešení nároků takové povahy.

Několik zúčastněných stran – zejména SPS, HK a AK ČR – hovořilo o svých negativních zkušenostech s využíváním procesních práv ze strany účastníků územního řízení, kteří podle jejich názoru využívali těchto práv v rozporu s jejich účelem a pouze k tomu, aby dosáhli prodloužení celého řízení. Podle jejich názoru, stejně jako podle názoru AK ČR, složitost a existence více vrstev českého procesního uspořádání poskytuje příliš mnoho příležitostí těm, kteří mají v úmyslu územní řízení blokovat.

V souvislosti se žádostí o vydání územního rozhodnutí musí žadatel předložit závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů pověřených ochranou různých veřejných zájmů, zejména ochrany životního prostředí nebo bezpečnosti. V současné době spadá do této kategorie dotčených orgánů 45 orgánů.

Proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu lze podat odvolání pouze v souvislosti s odvoláním proti vydanému územnímu rozhodnutí. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, požádá odvolací správní orgán o potvrzení nebo provedení změny závazného stanoviska správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Své připomínky k odvolání proti závaznému stanovisku mohou vyjádřit účastníci řízení a stavební úřad prvního stupně. Po dobu, po kterou se nadřízený správní orgán správního orgánu, který je příslušný k potvrzení či změně

⁸ Viz § 2e zákona o urychlení výstavby a čl. VII novely z roku 2018.

⁹ Viz § 85 stavebního zákona.

závazného stanoviska, rozhoduje, zda závazné stanovisko potvrdí (nebo změní), procesní lhůty neběží.¹⁰

Kromě výše uvedeného odvolacího řízení mohou být závazná stanoviska příslušných orgánů předmětem tzv. přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Toto řízení je zvláštním, mimořádným opravným prostředkem, které může být zahájeno v závislosti na uvážení orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal.

Dojde-li k neshodě mezi stavebním úřadem a dotčenými orgány, stanoví správní řád postup, který je obdobný postupu při řešení sporů o příslušnost. O rozporu rozhoduje společně nadřízený správní orgán. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. Po dobu trvání sporu procesní lhůty neběží.¹¹

Obecně platí, že žadatel musí předložit souhlas s umístěním stavebního záměru.¹² Souhlas se však nemusí dokládat, je-li pro získání potřebných práv pro požadovaný stavební záměr účel vyvlastnění stanoven zákonem.¹³

Pokud žádost splňuje všechny zákonné náležitosti, stavební úřad zahájí územní řízení a nařídí veřejné ústní jednání. Veřejné ústní jednání se nemusí konat, pokud je stavební úřad dobře obeznámen se situací v dané oblasti a žádost je dostatečná z hlediska umožnění odpovídajícího posouzení záměru. Závazná stanoviska a námítky účastníků řízení musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání. V opačném případě k nim nebude přihlédnuto.¹⁴

Stavební úřad následně posoudí, zda je záměr žadatele v souladu s:

- požadavky stavebního zákona a dalších zvláštních právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu,
- požadavky zvláštních právních předpisů, stanovisky dotčených orgánů nebo rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.¹⁵

Obecně platí, že pro posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací je potřeba získat závazné stanovisko orgánu územního plánování. Stavební úřad posuzuje soulad s územně plánovací dokumentací pouze v případě, kdy se nevydává výše uvedené závazné stanovisko.¹⁶

Pokud záměr žadatele není v souladu s výše uvedenými požadavky nebo pokud by realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.¹⁷

Pokud neexistuje žádný důvod k zamítnutí žádosti, stavební úřad vydá územní rozhodnutí a stanoví podmínky pro využití a ochranu území nebo podmínky pro další přípravu a realizaci záměru.

V rozhodnutí stavební úřad stanoví dobu jeho platnosti. Územní rozhodnutí platí 2 roky ode dne nabytí právní moci, nestanoví-li stavební úřad v odůvodněných případech lhůtu delší, nejdéle však 5 let. Stavební zákon nicméně obsahuje výjimky, kdy územní rozhodnutí nezaniká, a to navzdory skutečnosti, že záměr nebyl realizován. K tomu může dojít v případě, že je v době platnosti územního rozhodnutí vydáno stavební povolení. Stavební úřad může na základě odůvodněné žádosti platnost územního rozhodnutí prodloužit, a to i opakovaně.¹⁸

¹⁰ Viz § 149 odst. 5 správního řádu.

¹¹ Viz § 136 a 133 správního řádu.

¹² Viz § 86 stavebního zákona.

¹³ Viz § 184a odst. 3 stavebního zákona.

¹⁴ Viz § 89 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁵ Viz § 90 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶ Viz § 90 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁷ Viz § 92 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁸ Viz § 93 stavebního zákona.

V neposlední řadě stavební zákon umožňuje stavebnímu úřadu uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu, která nahrazuje územní rozhodnutí.¹⁹ Výjimkou jsou však případy, kdy je příslušný záměr ze zákona podroben posouzení jeho vlivů na životní prostředí. V takovém případě veřejnoprávní smlouvu uzavřít nelze.

Konečné územní rozhodnutí může být předmětem správního řízení soudního. Podle § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby byla lhůta pro podání správní žaloby proti územnímu rozhodnutí týkajícímu se dopravní infrastruktury zkrácena na jeden měsíc. Správní soud musí o takových žalobách rozhodnout ve lhůtě do 90 dnů. Podle § 73 soudního řádu správního, může správní soud přiznat žalobě odkladný účinek. V případech posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí zákon o EIA vyžaduje, aby správní soud rozhodl o odkladném účinku správní žaloby i bez konkrétního návrhu žalobce a aby odkladný účinek udělil, pokud existuje nebezpečí, že by provedení záměru mohlo vést k závažnému poškození životního prostředí.

Je-li přiznán odkladný účinek, není možné zahájit nebo ukončit stavební řízení, protože konečné územní rozhodnutí je nutnou podmínkou pro vydání stavebního povolení. Pokud však dojde k vydání stavebního povolení, není již v zásadě možné územní řízení opětovně otevřít.²⁰

Stavební zákon v podstatě již neumožňuje environmentálním nevládním organizacím účastnit se všech územních řízení nebo stavebních řízení podle stavebního zákona. Účast nevládních organizací je nyní možná pouze v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Přesto je teoreticky možné, aby nevládní organizace podaly správní žalobu i proti rozhodnutí vydanému v územním nebo stavebním řízení, kterého se samy nezúčastnily. Soudní řád správní tomu totiž nezabraňuje, protože umožňuje podat žalobu každému, kdo uvede, že jeho veřejná subjektivní práva byla konečným rozhodnutím porušena.

1.1.2 Stavební povolení

Stavební řízení je druhým správním řízením podle stavebního zákona, které zásadně musí proběhnout v rámci procesu získání oprávnění pro výstavbu dopravní infrastruktury. Účelem tohoto řízení je posoudit, zda by mělo být vydáno stavební povolení, či nikoli. Pokud dojde k vydání stavebního povolení, stanoví stavební úřad podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Tyto podmínky zajišťují ochranu veřejných zájmů. Upravují zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržování obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem.²¹

Podle potřeby může stavební úřad stanovit, které fáze výstavby má stavebník povinnost oznámit za účelem provedení kontrolních prohlídek stavby; může též stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě platného kolaudačního souhlasu. Pokud má být součástí stavby technologické zařízení, u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání, dodržení podmínek stavebního povolení nebo integrovaného povolení, stavební úřad může uložit ve stavebním povolení provedení zkušební provozu. V takovém případě musí být doba trvání zkušební provozu nejprve projednána se stavebníkem.²²

Pokud stavebník nepožádá o sloučení územního a stavebního řízení, je podle zákona o dráhách drážní úřad příslušným úřadem k rozhodování o stavebním povolení v případě staveb dráhy a staveb na dráze (dále jen „**drážní stavby**“). Pokud stavba, která nespadá do kategorie drážních staveb, zasahuje částečně do jejího obvodu, může být zřízena a provozována pouze se souhlasem drážního úřadu a v souladu s podmínkami stanovenými tímto souhlasem.

Paragraf 4 odst. 1 stavebního zákona platí i pro stavební řízení. Hlavní stavební režim se proto bude vztahovat na celou řadu souvisejících budov. V praxi to však vypadá tak, že stavební povolení jsou vydávána zvláště pro každý typ stavby, která spadá do pravomoci daného speciálního stavebního úřadu.

¹⁹ Viz § 78a stavebního zákona

²⁰ Viz § 94 odst. 5 stavebního zákona.

²¹ Viz § 115 stavebního zákona.

²² Viz § 115 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

Stavební povolení se proto vydávají odděleně pro stavby, které spadají do působnosti drážního úřadu, vodního úřadu, speciálního stavebního úřadu pro silniční stavby, obecného stavebního úřadu atd.

Účastníky stavebního procesu jsou:

- stavebník,
- vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
- vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
- vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena,
- vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- osoba, která má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.²³

Všichni účastníci řízení mají právo na řádná procesní práva, tedy jmenovitě předkládání svých připomínek nebo námitek k projektu nebo doplňování nových skutečností a důkazů. Využití těchto procesních práv, která mohou být ve vztahu k danému řízení uplatňována samostatně, může sloužit k odložení a blokování řízení, protože zákon neposkytuje stavebnímu úřadu účinné prostředky k řešení opakovaných námitek. V praxi se často stává, že účastníci vznášejí námítky, které již byly vzneseny v územním řízení, nebo nově vznášejí takové námítky, které měly být ze své podstaty vzneseny taktéž již v územním řízení. Stavební úřady je však musí z procesního hlediska přistupovat řádně vypořádat, což způsobuje uvedená zpoždění. Opět můžeme poukázat na zkušenosti některých stakeholderů, které se setkaly s takovými postupy některých účastníků, které byly v rozporu s účelem využití jejich procesních práv.

Podle české legislativy je jedním z předpokladů žádosti o stavební povolení přiložení dokladů prokazujících vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo stavbě, které stavebníkovi umožňuje stavbu provést, nebo souhlas osoby disponující takovými právy. Z toho vyplývá, že před podáním žádosti o stavební povolení musí existovat majetkové vypořádání pozemků a budov, na nichž má být projekt uskutečněn.²⁴ Nicméně podle § 184a odstavce 3 stavebního zákona není souhlas nutný, pokud vyvlastňovací účel existuje v souvislosti se získáním potřebných práv k pozemku nebo stavbě v rámci daného stavebního záměru.

Stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním. Toto ústní jednání stavební úřad spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné.

V případě stavebního záměru, jehož schválení proběhne v rámci tzv. řízení s velkým počtem účastníků, stavební úřad oznámení o zahájení stavebního řízení doručuje účastníkům v zásadě formou veřejné vyhlášky. Nicméně stavebníkovi nebo vlastníkovi budovy, na které má být změna provedena, se oznámení o zahájení stavebního řízení zpravidla doručuje řádným způsobem.²⁵

Závazná stanoviska a námítky, nebo důkazy, musí být účastníky řízení a dotčenými orgány uplatněny nejpozději při ústním jednání, v opačném případě k nim nebude přihlédnuto.²⁶ Pravidla týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů popsanych výše v souvislosti s územním řízením se vztahují odpovídajícím způsobem i na stavební řízení.

²³ Viz § 109 stavebního zákona

²⁴ Viz § 110 odst. 2 písm. a) a § 184a odst. 1 stavebního zákona.

²⁵ Viz § 112 stavebního zákona.

²⁶ Viz § 114 odst. 1 stavebního zákona.

Je-li stavební povolení uděleno, stanoví stavební úřad podmínky pro provedení stavby a případně pro její použití.

Stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na základě odůvodněné žádosti stavebníka podané před jejím uplynutím.²⁷ Nicméně podle § 2 odst. 3 zákona o urychlení výstavby se po dobu vyvlastňovacího řízení běh lhůty platnosti rozhodnutí o povolení stavby pozastavuje.

Podle § 2 odst. 2 zákona o urychlení výstavby se lhůty pro podání žalob proti stavebnímu povolení zkracují na jeden měsíc, přičemž soud má povinnost o těchto žalobách rozhodnout ve lhůtě 90 dnů.

Obecně platí, že stavební zákon umožňuje stavebnímu úřadu uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu dokonce místo stavebního povolení. Tato možnost je však vyloučena v případech, kdy je třeba provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí.²⁸

1.1.3 Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)

Proces EIA lze považovat za podskupinu řízení, která musí probíhat v rámci procesu povolení stavby dopravní infrastruktury sestávajícího se v zásadě z územního řízení a stavebního řízení. V České republice je proces posuzování vlivů na životní prostředí upraven zákonem EIA, kterým se provádí příslušné právo EU. Zákon EIA se dokonce vztahuje i na posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí:

- které poskytují rámec pro budoucí schválení záměrů uvedených v příloze 1 zákona EIA (vysokorychlostní železnice jsou zařazeny do kategorie I – projekty vždy podléhající posouzení vlivů záměru na životní prostředí),
- v případě jiných záměrů v oblasti dopravy a
- v případě koncepcí spolufinancovaných z fondů EU.²⁹

Mezi základní kroky posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona o EIA patří:

- příprava oznámení,
- zjišťovací řízení,
- posouzení plánu realizace koncepce a
- konečné stanovisko.³⁰

Konečné stanovisko je nezbytným základem pro schválení koncepce. Součástí procesu posuzování vlivu na životní prostředí je i účast veřejnosti. Proces EIA zahrnuje zveřejňování informací a dokumentů, vypořádání připomínek a veřejné jednání.³¹

Považujeme za důležité nastínit, jak se EIA v praxi provádí na projektech dopravní infrastruktury, konkrétně na vysokorychlostních železnicích.

1.1.4 Posouzení koncepce podle zákona EIA

Dopravní infrastruktura – například železnice sítě TEN-T – je předmětem mezistátního posuzování koncepce ve fázi hodnocení koncepce (proces SEA) a ve fázi záměru (proces EIA). Při mezistátním posuzování se lhůty pro stanoviska a vyjádření prodloužují až o 30 dnů, pokud o to dotčený stát požádá. Ostatní lhůty se v takovém případě prodlouží přiměřeně. Mezistátní posuzování záměrů prováděných

²⁷ Viz § 115 odst. 2 stavebního zákona.

²⁸ Viz § 116 stavebního zákona.

²⁹ Viz § 4 zákona o EIA.

³⁰ Viz § 5 až 9 zákona o EIA.

³¹ Viz např. § 6 odst. 8, § 7 odst. 6, § 8 odst. 3, § 9c, § 10f zákona o EIA.

na území České republiky se řídí § 13 zákona EIA. Mezistátní posuzování koncepcí prováděných na území České republiky se řídí § 14a zákona EIA.

Časový rámec procesu EIA v případě oznámení koncepce s náležitostmi podle přílohy č. 7 zákona EIA (Náležitosti oznámení koncepce) lze shrnout do následující tabulky:

Prováděné kroky	Ustanovení zákona EIA	Lhůta	Doba
Oznámení koncepce s případným využitím předběžné konzultace a jeho předložení příslušnému orgánu	§ 10c	N/A	N/A
Zaslání a zveřejnění oznámení koncepce o možnosti vyjádřit se k oznámení koncepce – lhůta pro zaslání vyjádření začíná dnem obdržení oznámení příslušným úřadem	§ 10c	10 dnů	10
Zaslání písemného vyjádření k oznámení koncepce – lhůta začíná dnem zveřejnění oznámení	§ 10c	20 dnů	30
Zjišťovací řízení – lhůta začíná dnem zveřejnění oznámení koncepce	§ 10d	35 dnů	45
Do 30 dnů od obdržení informací o výsledku zjišťovacího řízení, je předkladatel povinen zajistit osobu oprávněnou ke zpracování vyhodnocení (tzv. "posuzovatel")	§ 10e	30 dnů	75

Výsledkem této fáze je odůvodněný písemný závěr zjišťovacího řízení. Je-li koncepce předmětem posuzování, stanoví se na konci zjišťovacího řízení obsah a rozsah hodnocení, včetně případných požadavků na varianty koncepce. Kromě toho bude příslušný úřad dále plánovat průběh posuzování koncepce, včetně veřejného projednání.

Časový rámec procesu EIA ve vztahu k návrhu koncepce podle zákona EIA lze shrnout do následující tabulky (v případě oznámení koncepce s náležitostmi podle přílohy č. 9 zákona: Náležitosti vyhodnocení koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví):

Prováděné kroky	Ustanovení zákona EIA	Lhůta	Doba
Oprávněná osoba je povinna připravit kompletní a objektivní vyhodnocení	§ 10e	N/A	N/A
Zaslání a zveřejnění oznámení s upozorněním na možnost vyjádřit se k návrhu koncepce – lhůta pro zaslání vyjádření začíná dnem přijetí oznámení příslušným úřadem	§ 10f	10 dnů	10
Veřejné projednání návrhu koncepce nemůže být konáno dříve než po uplynutí 30 dnů ode dne předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu	§ 10f	30 dnů	40
Předkladatel je povinen nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce zaslat zápis z tohoto veřejného projednání příslušnému úřadu a současně jej zveřejnit na internetu.	§ 10f	5 dnů	45
Každý může zaslat své písemné vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce.	§ 10f	5 dnů	45
Příslušný úřad vydá na základě návrhu koncepce, vyjádření podaných k návrhu koncepce a závěrů veřejného projednání stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.	§ 10g	30 dnů	75

Bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena. Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci.

Existuje zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí - § 10i zákona EIA. Toto hodnocení je navrženo tak, aby odráželo jednotlivé kroky a fáze přípravy územně plánovací dokumentace.

V případě dopravní infrastruktury a vysokorychlostních železnic bude nutné provést posouzení souladu změn Zásad územního rozvoje s přílohou č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

Při přijímání územního plánu nebo jeho změn stanoví krajský úřad podle kritérií stanovených v příloze 8 (Kritéria pro zjišťovací řízení) zákona EIA možné požadavky na posuzování vlivů na životní prostředí.

1.1.5 Posouzení záměru podle zákona o EIA

Záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu podléhají posouzení vlivu na životní prostředí. Vysokorychlostní železnice lze klasifikovat jako kategorie I, záměry 44 a 45.

KATEGORIE I (záměry vždy podléhající posouzení vlivů na životní prostředí)

ZÁMĚR	Ministerstvo životního prostředí	Kraje
Celostátní železniční dráhy. Železniční a intermodální zařízení, překladiště a železniční dráhy s větší délkou než stanovený limit (2 km)	X	

V tomto případě je za EIA zodpovědné MŽP.

Časový rámec procesu EIA ve vztahu k záměru podle zákona EIA lze shrnout do následující tabulky (v případě oznámení s náležitostmi podle přílohy č. 3 zákona: Náležitosti oznámení):

Prováděné kroky	Ustanovení zákona EIA	Lhůta	Doba
Zpracování oznámení záměru s případným využitím předběžné konzultace a jeho předložení příslušnému orgánu	§ 6, § 15	N/A	N/A
Zaslání a zveřejnění oznámení o možnosti vyjádřit se k oznámení záměru – lhůta pro zaslání vyjádření začíná dnem obdržení oznámení příslušným úřadem	§ 6	7 dnů	7
Zaslání písemného vyjádření k oznámení – lhůta začíná dnem zveřejnění informace o oznámení	§ 6	20 dnů	27
Ukončení zjišťovacího řízení – lhůta začíná dnem zveřejnění informace o oznámení	§ 7	45 dnů	45
Zaslání a doručení závěru zjišťovacího řízení	§ 7	neprodleně	-
O správní žalobě proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení rozhodne správní soud do 90 dnů ode dne, kdy je žaloba u soudu podána.	§ 7		90

Dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vydá o tom odůvodněný písemný závěr.

Časový rámec procesu EIA ve vztahu k záměru podle zákona EIA lze shrnout do následující tabulky (v případě dokumentace s náležitostmi podle přílohy č. 4 zákona: Náležitosti dokumentace):

Prováděné kroky	Ustanovení zákona EIA	Lhůta	Doba
Příprava a předložení dokumentace	§ 8	N/A	N/A
Zaslání a zveřejnění dokumentace s možností vyjádřit se k dokumentaci – lhůta pro zaslání vyjádření začíná dnem přijetí dokumentace příslušným úřadem	§ 8	10 dnů	10
Zaslání písemného vyjádření k dokumentaci – lhůta začíná dnem zveřejnění dokumentace	§ 8	30 dnů	40
Doručení dokumentace zpracovateli posudku o vlivech záměru na životní prostředí – lhůta začíná dnem zveřejnění dokumentů	§ 8	40 dnů	50
Zpracování posudku o vlivech záměru na životní prostředí – lhůta začíná dnem doručení všech vyjádření zpracovateli posudku	§ 9	60–90 dnů	110–140
Zaslání a zveřejnění posudku pro vyjádření – lhůta začíná dnem obdržení dokumentace příslušným úřadem	§ 9	10 dnů	120–150
Zaslání vyjádření k posudku – lhůta začíná dnem zveřejnění posudku	§ 9	30 dnů	150–180
Nakonec se uskuteční veřejné projednání – lhůta začíná lhůtou pro vyjádření se k posudku	§ 9, § 17	5 dnů	155–185
Zpracování vyjádření k posudku, nebo případných výsledků veřejného projednání nebo změna návrhu stanoviska – lhůta začíná lhůtou pro vyjádření se k posudku	§ 9	10 dnů	160–190
Doručení stanoviska – lhůta začíná lhůtou pro vyjádření se	§ 9a	30 dnů	180–210

V souvislosti s dopravní infrastrukturou a vysokorychlostními železnicemi musí být nejprve připraveno oznámení podle přílohy č. 3 zákona EIA. Následně příslušný orgán (MŽP) doručí závěr zjišťovacího řízení. V případě záměrů, jež jsou předmětem mezistátního posuzování podle § 11 zákona EIA, musí být oznámení vždy podáno. Dále budou nezbytné následující kroky:

- dokumentace bude zpracována podle přílohy č. 4 zákona EIA,
- bude připraven posudek,
- proběhne veřejná konzultace a
- bude vydáno stanovisko.

Další možnost, kterou lze použít pro posuzování vysokorychlostních železnic podle zákona EIA, je připravení oznámení podle přílohy č. 4 (v rozsahu dokumentace). Pokud to příslušný orgán nevyžaduje (na základě připomínek dotčených orgánů a veřejnosti), může být oznámení považováno za dokumentaci, po níž následuje příprava posudku atd. Tato možnost by mohla zkrátit lhůtu pro vydání stanoviska k záměru výstavby dopravní infrastruktury. Nebylo by pak nutné oznámení zpracovávat a vydávat závěr zjišťovacího řízení.

Stanovisko je platné 7 let. Je možné požádat o prodloužení, pokud nebyly učiněny žádné významné změny v:

- provádění záměru,
- podmínkách příslušného prostoru,
- informacích o věcném obsahu dokumentace a
- vývoji nových technologií.

Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení (např. řízení podle stavebního zákona). Podle § 9a zákona EIA musí být příslušnému úřadu předložena dokumentace pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko, a to nejdříve 90 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení, nejpozději však v den podání této žádosti.

Příslušný úřad (MŽP) ověří každý záměr na základě oznámení o zahájení řízení zasláného tomuto úřadu správním úřadem odpovědným za provedení navazujícího řízení (územní řízení).

Nastanou-li v záměru změny, které by mohly mít výrazně negativní dopad na životní prostředí, bude muset vydat nesouhlasné závazné stanovisko. To platí zejména v případě, že se zvýší kapacita a rozsah záměru, nebo pokud dojde ke změnám v technologii, řízení provozu nebo způsobu užívání. Tyto změny podléhají posouzení v souladu s § 4 odst. 1 písm. g) zákona o EIA.

Příslušný úřad může rovněž vydat nesouhlasné závazné stanovisko v případě, že dokumentace nebyla předložena včas nebo v případě, že je popis jakýchkoli změn neúplný.

Příslušný úřad (MŽP) vydává závazné stanovisko k ověření změn záměru, kdykoli následuje stavební řízení. Totéž platí pro postup při změně stavby před jejím dokončením.³²

Co se týče procesního práva v oblasti životního prostředí, vyjádřil Zelený kruh své zklamání, že se častěji nevyužívají jednotná povolení v oblasti životního prostředí, tzv. environmentální povolení. Podle jejich názoru by tato environmentální povolení mohla zabránit nejruznějším konfliktům, ke kterým dochází v pozdějších fázích stavebního řízení. Stejně tak podle názoru MŽP by mělo existovat jediné správní rozhodnutí vydané před povolovacím řízením podle stavebního zákona (nebo jiného právního předpisu), které by představovalo komplexní rozhodnutí o všech otázkách v oblasti ochrany životního prostředí, které je nutné v rámci povolovacího procesu vyřešit.

Jednotné environmentální povolení (JEP) může být vydáno, kdykoli je nezbytné provést více než jeden správní akt v oblasti ochrany životního prostředí týkající se umístění nebo provádění stavebního záměru. Pravomoc správních orgánů vydávat jednotlivé správní akty může být nahrazena řízením o vydání JEP. Správní orgán, který vede řízení o vydání JEP, by získal stanoviska všech příslušných správních orgánů, a jednotné environmentální povolení by bylo vydáno na jejich základě.

DG ENVI obecně zastává názor, že otázky životního prostředí by měly být vyřešeny co nejdříve. V pozdějších fázích povolovacího procesu by se tyto otázky neměly znovu vůbec otevírat. Dle DG ENVI spočívá slabina českého systému v tom, že dochází k hromadění všech problémů najednou. Záležitosti, které měly být řešeny dříve, se projednávají až v rámci povolovacího řízení. Účastníci řízení čelí problémům pramenícím ze systému sankcí udělovaných *ex post*, ačkoliv by bylo mnohem účinnější je řešit *ex ante*. DG ENVI dále zastává názor, že by řešením mohlo být integrované environmentální povolení.

SŽDC také opětovně zdůraznila, jak je důležité umožnit veřejnosti vyjádřit se k příslušnému infrastrukturnímu projektu co nejdříve. Podle jejich zkušeností umožňují včasné konzultace s veřejností vysvětlit a vyloučit nejhůřší scénáře, které veřejnost často předpokládá z důvodu, že nemá dostatek nezbytných informací.

Asociace krajů České republiky naopak uvedla, že české právo a praxe zahrnují několik „nášlapných min“, které příslušná veřejnost efektivně využívá vzhledem k maximálnímu množství informací, které vlastní. Síť Natura 2000 je v České republice definována tak komplexně, že v podstatě žádný infrastrukturní projekt se nemůže vyhnout konfliktu s ní. Ministerstvo dopravy zase uvedlo, že praxe rozhodování o kompenzačních opatřeních je nepředvídatelná, a popsalo případ, kdy byla uzavřena dohoda o kompenzačním opatření, ale nakonec k jeho určení vůbec nedošlo.

³² Viz § 9 odst. 6 zákona o EIA.

1.1.6 *Koordinovaná řízení*

Výše uvedená řízení, která musí být vedena v rámci získání povolení na výstavbu dopravní infrastruktury, mohou být s ohledem na všechny zahrnuté procesní etapy považována za příliš složitá a zbytečně komplikovaná. Z tohoto důvodu byl stavební zákon novelizován. S účinností od 1. ledna 2018 mají investoři a stavebníci k dispozici novou procesní možnost - tzv. koordinované řízení. Stavební zákon nyní umožňuje několik různých kombinací územního řízení, řízení o stavebním povolení a řízení o posuzování vlivů na životní prostředí spojených do jednoho koordinovaného řízení, jehož výsledkem je jediné povolení k výstavbě.

Nicméně tato koordinovaná řízení nejsou povinná. Je tedy čistě na investorech a developerech, zda se pro tuto možnost rozhodnou, či nikoli. Očekávalo se, že tato změna zlepší, zrychlí a zjednoduší výstavbu menších staveb.

Totéž však nejspíš nelze říct o větších projektech, například na výstavbu dopravní infrastruktury. V jejich případě může být koordinované řízení naopak nevýhodné a riskantní, zejména z důvodu nutnosti připravit komplexní a podrobnou projektovou dokumentaci vyžadovanou zákonem.

Žadatel by v koordinovaném řízení čelil riziku, že by musel v průběhu řízení celou dokumentaci přepracovávat. Z tohoto důvodu může být koordinované řízení nákladnější než samostatně vedené územní řízení, řízení o stavebním povolení a řízení EIA.

Zelený kruh zastává názor, že všechna v současnosti oddělená řízení (územní řízení a stavební řízení) by měla být sjednocena do jednoho řízení. Je pro ně důležité, aby tento soubor řízení byl povinný, nikoli pouze volitelný.

1.1.7 *Zahájení provozu stavby a její užívání*

Stavební zákon v případě projektů dopravní infrastruktury, které jsou často předmětem zkušebního provozu stanoví, že takové stavby mohou být užívány pouze na základě kolaudačního souhlasu vydaného příslušným stavebním úřadem.³³

Před udělením tohoto souhlasu stavební úřad provede závěrečnou kontrolní prohlídku, při níž zkontroluje, zda byla stavba provedena v souladu s:

- územním rozhodnutím a stavebním povolením,
- dokumentací nebo ověřenou projektovou dokumentací,
- stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a
- obecnými požadavky na výstavbu.³⁴

Stavební úřad dále zkontroluje, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.³⁵

Existují-li závady, které brání bezpečnému užívání stavby, nebo které vedou k porušení výše uvedených podmínek, stavební úřad nevydá souhlas a užívání stavby zakáže.

V případě železnic platí, že před vydáním kolaudačního rozhodnutí drážním správním úřadem předloží vlastník dráhy nebo její provozovatel tzv. ověření o shodě podle § 49b odstavce 2 zákona o drahách. Toto ověření vydává autorizovaná osoba.

Způsobilost stavby dráhy k užívání musí být před kolaudací ověřena technickou bezpečnostní zkouškou. U staveb, které svým charakterem a účelem ovlivňují podmínky bezpečného a plynulého

³³ Viz § 122 stavebního zákona.

³⁴ Viz § 122 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

³⁵ Viz § 122 odst. 3 stavebního zákona.

provozování dráhy a drážní dopravy, stanoví drážní správní úřad ve stavebním povolení taktéž zavedení zkušebního provozu.

1.1.8 Vypořádání vlastnických práv k pozemkům a stavbám

První podmínkou vyvlastnění je, že k němu může dojít pouze za situace, kdy se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo práv ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění, tzn. konkrétního infrastrukturního projektu.³⁶

Další základní podmínky vyvlastnění jsou stanoveny ve stavebním zákoně. Vyvlastnění je mimo jiné možné, jedná-li se o:

- realizaci veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, jež je
- vymezena ve vydané územně plánovací dokumentaci.³⁷

Jedná se o účely vyvlastnění, které jsou definovány jako jedna z podmínek vyvlastnění v § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

Další podmínky, a především samotné vyvlastňovací řízení upravuje zákon o vyvlastnění a zákon o urychlení výstavby.

Co se týče náhrady za vyvlastnění, je třeba vzít v úvahu § 3b zákona o urychlení výstavby, který stanoví koeficienty zvyšující „základní“ ceny stanovené znaleckým posudkem pro účely výstavby dopravní infrastruktury. Hlavním účelem je urychlit nákup pozemků a staveb.

Novela z roku 2018 umožňuje stavebním úřadům přijmout mezitímní rozhodnutí, které umožňuje zahájit danou stavbu ještě před dokončením procesu vyvlastnění nebo odkupu dotčené půdy. Zákon o urychlení výstavby nyní umožňuje státu odkoupit ekonomicky nevyužitelné zbytkové části půdy od vlastníků potřebných pozemků.³⁸ Cílem novely je umožnit oprávněným investorům (nebo jimi zmocněným osobám) vstupovat na cizí nemovitě věci v rámci přípravy stavby.³⁹ Kromě toho se novela snaží zjednodušit vyplácení náhrady za věcné břemeno.⁴⁰

Vyvlastňovací řízení je vedeno obecním úřadem obce s rozšířenou působností, Magistrátem hlavního města Prahy nebo magistrátem územně členěného statutárního města.

Rozhodnutí o vyvlastnění obsahuje samostatná rozhodnutí o vyvlastnění a samostatná rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění. První uvedená kategorie rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu na základě správní žaloby proti rozhodnutí podané správnímu soudu. Nárok na odškodnění lze řešit v občanskoprávním řízení. Je-li podána žaloba proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění, přizná soud na konkrétní návrh žalobce žalobě odkladný účinek, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne přiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.⁴¹

1.1.9 Dokumentace pro stavby dopravní infrastruktury

Požadavky na obsah, rozsah a podrobnosti dokumentace jsou stanoveny zákonem, pokyny pro dané odvětví nebo odbornou praxí.

Pro strategickou dokumentaci není předepsán žádný přesný obsah.

U studií v předinvestiční fázi záměru se obsah zadávací dokumentace stanoví na základě odborné praxe s přihlédnutím k účelu těchto studií. Obsah záměrů projektů je stanoven ve směrnici Ministerstva

³⁶ Viz § 5 zákona o vyvlastnění.

³⁷ Viz § 170 stavebního zákona.

³⁸ Viz § 4a zákona o urychlení výstavby.

³⁹ Viz § 2f zákona o urychlení výstavby.

⁴⁰ Viz § 3b zákona o urychlení výstavby.

⁴¹ Viz § 4 odst. 2 zákona o urychlení výstavby.

dopravy č. 2/2012, která rovněž vymezuje základní pravidla pro přípravu studie proveditelnosti. Podrobně odkazuje na příslušné prováděcí pokyny.

Obsah územně plánovací dokumentace všech úrovní je stanoven vyhláškou č. 500/2006 Sb.

Vyhláška č. 503/2006 Sb. a stavební zákon stanoví právní obsah a rozsah dokumentace pro územní řízení. Vyhláška č. 146/2008 Sb. definuje rozsah a obsah projektové dokumentace dopravních staveb. Směrnice Správy železniční dopravní cesty ČR č. 11/2006 definuje vlastní postupy přípravy a zároveň definuje i vyšší nároky na potřebnou dokumentaci než požadované náležitosti uvedené výše. Směrnice se vztahuje na stavby na železničních drahách.

Směrnice č. 11/2006 vymezuje tyto základní fáze dokumentace:

- přípravná dokumentace,
- projekt,
- projektové souhrnné řešení,
- dopracování projektového souhrnného řešení.

Přípravná dokumentace slouží k:

- stanovení, konzultaci a schválení koncepce, rozsahu, umístění a načasování stavby, včetně stanovení a konzultace rozsahu trvalého a dočasného nabytí půdy,
- stanovení celkových investičních nákladů na zajištění financování a
- rozhodování o výstavbě v územním řízení a vydání územního rozhodnutí.

Projekt slouží zejména pro:

- konzultace a schválení plánované výstavby,
- uzavírání smluv s vlastníky dotyčných pozemků,
- rozhodování o stavebním povolení,
- provedení podrobného a úplného vyhodnocení stavby a zadání veřejné soutěže,
- provedení stavby.

Pouze v odůvodněných případech se projektové souhrnné řešení připravuje jako základ pro schválení projektu, stavební řízení a související veřejné nabídkové řízení. Po vydání stavebního povolení a výběru zhotovitele zajistí zhotovitel stavby nebo zadavatel veřejné zakázky dokončení projektového souhrnného řešení.

MŽP uvedlo, že z pohledu praxe považuje přípravu konkrétních projektů ze strany investorů za nejvíce podceňovanou oblast. Pravděpodobně to není ani otázka legislativy, ale otázka řádného chování investorů.

DG ENVI podotklo, že projekty by měly zahrnovat prvek umožňující rozpoznat, co je skutečně relevantní s ohledem na životní prostředí a co nikoli.

1.1.10 Zákon o drahách

V několika oblastech jsou projekty železniční infrastruktury ovlivněny právní úpravou zakotvenou v zákonu o drahách. Tento zákon především obsahuje kategorizaci železnic. Vysokorychlostní železnice budou spadat do kategorie celostátních železnic.

Drážní správní úřad, jakožto speciální stavební úřad schvalující výstavbu tratí, má ve své působnosti stavby na dráze.

Jak je uvedeno výše, zákon o drahách stanoví podmínku schválení ve formě zkoušky technické bezpečnosti, která ověřuje, že je železnice způsobilá k užívání. V neposlední řadě zákon o drahách

stanoví, že vlastník dráhy nebo její provozovatel předloží drážnímu správnímu úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí tzv. ověření o shodě [§ 49b odst. 2 zákona o drahách.]. Tato ověření o shodě jsou vydávána autorizovanými osobami.

1.2 Popis administrativních kroků, které musí provést investor

Níže uvedená tabulka nabízí přehled administrativních úkonů požadovaných ze strany investora, aby bylo zajištěno správné pochopení řádného postupu vedoucího k úspěšné realizaci projektu dopravní infrastruktury:

Úkol 1: Analýza české právní úpravy a praxe v oblasti výstavby dopravní infrastruktury a srovnání s ostatními členskými státy EU
Konečná verze

Plán úkonů vyžadovaných u železničních stavebních záměrů v CR							
Fáze	Úkony	Územně plánovací a stavební předpisy	Životní prostředí	Ústřední orgán pro dopravu	Řízení infrastruktury	Tunely a bezpečnost	Doba trvání
	Odpovědný orgán	Ministerstvo pro místní rozvoj, kraje, stavební úřady	Ministerstvo životního prostředí Pověřené krajské orgány	Ministerstvo dopravy	SŽDC	Ministerstvo vnitra ČR – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru včetně IZS	
	Řídící právní předpis	<i>Stavební zákon</i>	<i>Zákon EIA</i>	<i>Směrnice V-2/2012</i>	<i>Zákon č. 264/1994 Sb. o dráhách</i> <i>Směrnice č. 11/2006</i>	<i>Bezpečnost železničních tunelů - 2014/1303</i> <i>Vyhláška o technických podmínkách požární ochrany staveb - 268/2011 Sb.</i>	
Strategie	0) Strategické plánování						
	Strategické cíle v oblasti dopravy a místního rozvoje			Koncepce dopravy pro období let 2014-2020			1-2 roky
	Rozvinutí strategie do přehledu záměrů a výhledů			Dopravní strategie			
	Finanční a časová hlediska strategie			Akční plán – hlavní železniční tratě			
Předinvestiční příprava	1) Podmínky a cíle záměru SŽDC svolá jednání						
	Identifikace problému, stanovení cíle, požadavky na řešení			jednání SŽDC a Ministerstva dopravy	SŽDC připraví podmínky a cíle		1 rok
	2) Sjednocení variant řešení, územně-technické a ekonomické studie SŽDC zadá studie						
	Hlavní řešení, možné koridory, varianty tras	Konzultace na úrovni krajů anebo obcí	Předběžné hodnocení vlivů na životní prostředí, konzultace s pověřenými krajskými orgány	Připomínky Ministerstva dopravy	Konzultace s odbory SŽDC	Konzultace s Ministerstvem vnitra – Generálním ředitelstvím HZS	1-2 roky
	Podklady pro dokumentaci územního plánování						
	Schválení studie				SŽDC vystaví protokol o schválení		6-12 měsíců
	3) Studie proveditelnosti SŽDC zajistí studii proveditelnosti						
	Varianta bez záměru a varianta se záměrem	Konzultace mohou pokračovat	Konzultace mohou pokračovat		Konzultace mohou pokračovat	Konzultace mohou pokračovat	1 rok
	Ekonomické posouzení (analýza nákladů a přínosů)						6-8 měsíců
	Schválení studie a upřednostňovaná varianta			Ústřední komise Ministerstva dopravy zvolí upřednostňovanou variantu a schválí studii	SŽDC uzavře studii (Protokol o schválení)		4-6 měsíců
4) Změna územně plánovací dokumentace							
Zajištění změny územně plánovací dokumentace na krajské úrovni	Kraj zajistí dokumentaci územního plánování					6 měsíců	
Zákonný postup posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (SEA)	Kraj zajistí hodnocení	Posouzení koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí				6-12 měsíců	

Úkol 1: Analýza české právní úpravy a praxe v oblasti výstavby dopravní infrastruktury a srovnání s ostatními členskými státy EU
Konečná verze

			- Oznámení koncepce dle zákona o EIA			
Schválení zásad územního rozvoje	Kraj schválí a vydá dokumentaci	Hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle stavebního zákona	Ministerstvo dopravy vydá (povinný) souhlas			1-2 roky
5) Schválení investice						
				SŽDC zajistí schválení investice		(Účel záměru)
Nastavení parametrů záměru, žádost o přípravu a výstavbu, včetně hospodářských omezení			Ministerstvo dopravy schválí investici na základě doporučení ústřední komisi			6 měsíců

Úkol 1: Analýza české právní úpravy a praxe v oblasti výstavby dopravní infrastruktury a srovnání s ostatními členskými státy EU
Konečná verze

Fáze	Úkony	Územně plánovací a stavební předpisy	Životní prostředí	Ústřední orgán pro dopravu	Řízení infrastruktury	Tunely a bezpečnost	Doba trvání
	Odpovědný orgán	Ministerstvo pro místní rozvoj, kraje, stavební úřady	Ministerstvo životního prostředí Pověřené krajské orgány	Ministerstvo dopravy	SŽDC	Ministerstvo vnitra ČR – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru včetně IZS	
	Řídící právní předpis	Stavební zákon	Zákon EIA	Směrnice V-2/2012	Zákon č. 264/1994 Sb. o dráhách Směrnice č. 11/2006	Bezpečnost železničních tunelů - 2014/1303 Vyhláška o technických podmínkách požární ochrany staveb - 268/2011 Sb.	
Příprava investice	6) Územní řízení		SŽDC zajistí předběžný návrh				
	Průzkumy						
	Předběžný návrh – upřesnění objemu a místa				Technické řešení podle zákona o dráhách a souvisejících vyhlášek	Základní koncepce řešení požární ochrany	
	Podrobný odhad investičních nákladů						
	Zákonný postup posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)		Posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona EIA (příloha 3 a 4)				6-12 měsíců
	Seznam vyvlastněných pozemků	Územní rozhodnutí může být vydáno bez souhlasu vlastníka pozemku, pokud může být pozemek vyvlastněn					
	Územní řízení a územní povolení	Vydání územního rozhodnutí stavebním úřadem				Podmínka schválení: souhlas Ministerstva vnitra – GR Hasičského záchranného sboru	1-2 roky
	Aktualizace schválení investice (je-li zapotřebí)			Ministerstvo dopravy schválí aktualizaci			6-8 měsíců
	Schválení předběžného návrhu				SŽDC schválí předběžný návrh		6 měsíců
	7) Stavební řízení		SŽDC zajistí podrobný návrh				
	Podrobný návrh – podrobné technické řešení		Posouzení dílčích environmentálních prvků		Technické řešení dle zákona o dráhách a souvisejících vyhlášek		
	Rozpis stavebních nákladů, podklady pro výběrové řízení na stavební práce						
	Podklady pro nabytí pozemků						6-12 měsíců
	Nabytí pozemků				Navrhne vlastníkům pozemků dohody		1-2 roky
Vyvlastnění pozemků	Vyvlastnění dle zákona o vyvlastňování					2-3 roky	
Řízení o vydání stavebního povolení, Stavební povolení	Vydání stavebních povolení drážním úřadem a speciálními nebo obecnými stavebními úřady			SŽDC schválí podrobný návrh	Podmínka schválení: souhlas Ministerstva vnitra – GR Hasičského záchranného sboru	1-2 roky	
Schválení podrobného návrhu		Dílčí povolení vydaná příslušnými úřady		SŽDC schválí podrobný návrh		6 měsíců	
8) Výběrové řízení na stavební práce							

Úkol 1: Analýza české právní úpravy a praxe v oblasti výstavby dopravní infrastruktury a srovnání s ostatními členskými státy EU
Konečná verze

						1-2 roky
	9) Stavební práce					
	10) Zadání zakázky					

1.3 Mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení (včetně institucionálního uspořádání)

Jak bylo krátce uvedeno výše, počínaje 1. 1. 2018 mají investoři a stavebníci k dispozici novou procesní možnost – koordinované řízení. V rámci tohoto řízení jsou územní řízení, stavební řízení a proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) zkombinovány do jednoho koordinovaného řízení, jehož výsledkem je vydání jednoho stavebního povolení. Jmenovitě je nyní možné zažádat o integrované:

- územní řízení spojené s procesem EIA,
- územní řízení a stavební řízení,
- územní řízení a stavební řízení včetně procesu EIA.

Nicméně je třeba zopakovat, že koordinované řízení není povinné. Je tedy zcela na investorech a stavebnících, zda si tuto procesní možnost zvolí. Z výše uvedených důvodů nejsou tyto kategorie řízení využívány v takovém rozsahu, jak bylo novelou z roku 2018 očekáváno.

Počínaje 1. 8. 2019 umožní zákon o urychlení výstavby, aby územní řízení bylo vedeno jedním specializovaným stavebním orgánem na krajské úrovni.⁴² Tento krok by mohl celý proces urychlit.

Podle současné právní úpravy je však institucionální uspořádání v oblasti povolování dopravní infrastruktury poměrně složitou záležitostí, jak lze vidět z výše uvedeného přehledu s popisem administrativních úkonů, které je investor povinen provést (část 1.2). Spolupráci a koordinaci mezi příslušnými správními orgány brání existence různých kategorií úřadů vykonávajících své pravomoci v rámci územního a stavebního řízení. V současné době existují čtyři základní kategorie stavebních úřadů:

- obecné stavební úřady,
- speciální stavební úřady,
- vojenské stavební úřady a
- ostatní stavební úřady.

Tyto čtyři základní kategorie se dále dělí na stavební úřady na obecní, krajské a centrální úrovni. V praxi tedy může existovat obecný stavební úřad, který slouží zároveň jako speciální stavební úřad příslušný k věcem vodních nebo dopravních staveb na jedné úrovni. Organizačně mohou tyto úřady být součástí téhož odboru (nebo také ne). Příležitostně se může vyskytovat dokonce jedna a táž osoba, která vykonává pravomoci různých kategorií stavebních úřadů. Speciální stavební úřady navíc působí pouze v rámci stavebních řízení, nikoliv u územních řízení. Dalším příkladem složitosti institucionálního nastavení v této oblasti je fakt, že na centrální úrovni jsou pravomoci stavebních úřadů rozděleny mezi 10 ministerstev. Ze všech těchto důvodů vznikají pochybnosti, zda:

- určité agendy spadají do kompetencí konkrétního správního úřadu a
- zda určité stavební záměry spadají do kompetencí konkrétního stavebního úřadu.

Až praxe ukáže, zda změna zákona o urychlení výstavby, která je v účinnosti od 1. 8. 2019, tyto komplikace účinně odstraní. Jedna komplikace nicméně pravděpodobně přetrvá, a sice střety zájmů (systémová podjatost). Osoby vykonávající pravomoci státní správy v oblasti výstavby jsou umístovány a zaměstnávány územně samosprávnými celky. Jejich zájmy se však ve skutečnosti mohou lišit od zájmů státní správy. Všechny výše zmíněné aspekty, tj. nejasný a složitý systém stavební správy, včetně nejasností v pravomocích orgánů a existence střetu zájmu, vedou k předávání věcí, jež by bylo možno označit za jakýsi „ping-pong“ mezi správními orgány. Kromě toho jinou obecnou překážkou v další spolupráci a koordinaci mezi stavebními úřady je jejich personální a kvalifikační „slabost“. Jak si

⁴² Viz § 2e zákona o urychlení výstavby a článek VII novely z roku 2018.

všimly někteří stakeholdeři, úřady velmi často postrádají dostatečné odborné a materiální zdroje. V praxi to znamená, že často není dána odpovědnost zaměstnanců stavebních úřadů za škody způsobené jejich postupem v územním a stavebním zřízení.

Zelený kruh se již zabýval institucionálním nastavením české státní správy v oblasti výstavby, kdy by uvítal zřízení nového centrálního úřadu. Pozitivní přínos by podle jeho názoru mohl vyplynout ze zkoncentrování metodických činností a dalších možností unifikovaného postupu stavební správy. Zelený kruh zdůraznil, že všechny stavby by měly být posuzovány a povolovány jednotným způsobem v rámci jednoho systému stavební správy. Dokonce by podpořil i sloučení zákona o urychlení výstavby a stavebního zákona do jednoho právního předpisu. Neustálé a nekonečné změny však shledává za největší problém českého stavebního práva. Zelený kruh se domnívá, že kdyby předpisy byly stabilní, nemuseli bychom se potýkat s takovým množstvím problémů, se kterým se v současnosti skutečně potýkáme.

Stavební úřady však nejsou z hlediska možného fungování spolupráce a koordinace jedinými aktéry povolovacích řízení. Jedná se nezdědka o vysoký počet již několikrát zmíněných dotčených orgánů, které mají rozhodující slovo v souvislosti s potenciálem daného infrastrukturního záměru získat potřebné povolení. Jak již bylo řečeno, vydávají závazná stanoviska ke stavebním záměrům z pohledu zvláštních právních předpisů, jejichž zájmy mají tyto úřady za úkol chránit (např. zákony na ochranu životního prostředí a krajiny, vod, historických památek apod.).

Je-li závazné stanovisko negativní, nemůže záměr získat povolení. Příslušný zákon však nedisponuje žádnými prostředky, jimiž by docílil vzájemné spolupráce mezi úřady navzájem nebo koordinace při vzájemném předávání stanovisek. Rovněž je procesně složité napadnout pravomocné závazné stanovisko, proti němuž se nelze odvolat samostatně, ale pouze ve spojení s rozhodnutím, jehož podkladem toto závazné stanovisko bylo [§ 149 odst. 5 správního řádu]. Přezkum závazného stanoviska na základě opravného prostředku neprovádí odvolací stavební úřad, nýbrž úřad nadřazený dotčenému orgánu, který závazné stanovisko vydal, což celý proces dále jen protahuje. Tuto skutečnost nezdědka využívají ti, kdo mají v úmyslu řízení protáhnout nebo zablokovat, zejména v případech územních řízení.

SŽDC například kritizovala nepředvídatelnost stanovisek vydávaných dotčenými orgány, jež se mohou významně lišit v případech, které jsou ve své podstatě téměř identické. Podle názoru SŽDC je právě nedostatek právní jistoty a předvídatelnosti celkově hlavním problémem českých právních předpisů a postupů při výstavbě v dopravním sektoru.

Pokud by bylo možné zavést mezi dotčenými orgány a stavebními úřady jisté kooperační a koordinační mechanismy, které by nahradily současnou závislost stavebních úřadů na dotčených orgánech, mohlo by dojít jak k procesnímu, tak i věcnému zjednodušení povolování záměrů dopravní infrastruktury.

Mnoho stakeholderů konstatovalo, že mechanismy spolupráce a koordinace by se zlepšily, kdyby se povolovací řízení odehrávala digitální formou. Množství písemné dokumentace by se tím výrazně zredukovalo. Již by nebylo zapotřebí pracovat s jedním jediným spisem, jenž by byl předáván mezi různými orgány. V neposlední řadě by dotčené úřady chránící příslušné veřejné zájmy pak mohly záměr posuzovat souběžně, aniž by musely čekat na to, až jim bude spis doručen. Digitalizace povolovacích řízení by kromě toho mohla sloužit též jako účinný nástroj při zvyšování transparentnosti těchto řízení. Někteří stakeholdeři v této souvislosti odkazovaly na portál EIA/SEA provozovaný Českou informační agenturou životního prostředí, která slouží jako dobrý příklad z hlediska efektivity digitalizace a zpřístupnění informací o dokumentech vydaných v rámci procesů EIA a SEA.

1.4 Příprava územních plánů a zahrnutí infrastrukturních projektů do těchto plánů

Hlavním tématem této podkapitoly je územní plánování. Než však přistoupíme k analýze tohoto tématu, je podle našeho názoru důležité krátce se zmínit o strategickém plánování v sektoru dopravy. Z tohoto

důvodu se podíváme nejprve na strategické plánování s tím, že územnímu plánování se budeme věnovat později.

1.4.1 Strategické plánování dopravy – Koncepce dopravy a Dopravní sektorové strategie

Ačkoliv se nejedná o nástroje územního plánování nebo jinak zákonem regulované dokumenty, považujeme za nezbytné zdůraznit dva vysoce relevantní dokumenty:

- Dopravní politika pro období let 2014 – 2020 („**Dopravní politika**“) a
- Dopravní sektorové strategie – aktualizace pro rok 2017 („**Aktualizace dopravních strategií**“).

Dopravní politika je dokument celostátní platnosti představující národní koncepci a plán v oblasti dopravy. Aktuálně platná Dopravní politika byla přijata českou vládou dne 12. 6. 2013. Jedná se o vysoce prioritní strategický dokument české vlády pro oblast dopravy. Institucí zodpovědnou za implementaci Dopravní politiky je Ministerstvo dopravy. Tento dokument vymezuje hlavní problémy dopravního sektoru a nabízí různá opatření za účelem jejich vyřešení. Dále stanovuje, kdo zodpovídá za realizaci těchto opatření, a stanovuje odhad doby nutné pro jejich implementaci. Vedle toho obecně definuje několik různých prostředků určených k financování jednotlivých záměrů výstavby.

Aktualizace dopravních strategií má rovněž povahu národní koncepce. Navazuje na priority Dopravní politiky za účelem zajištění udržitelnosti a rozvoje dopravní infrastruktury. Jedná se o klíčový dokument pro jednotlivé rezortní investiční organizace podílející se na procesu výstavby. Aktualizace dopravních strategií představuje východisko pro další koncepční dokumenty v oblasti dopravy týkající se dopravní infrastruktury a zajišťování finančních zdrojů.

Jak Dopravní politika dopravy, tak Aktualizace dopravních strategií jsou předmětem posuzování v rámci procesu SEA ve smyslu ustanovení § 10a zákona EIA.

Určité stavební záměry nemusejí být z hlediska právních předpisů o územním plánování do Dopravní politiky a Aktualizace dopravních strategií zahrnuty. V praxi však absence těchto stavebních záměrů v uvedených dokumentech může vést k řadě překážek v uskutečnění záměru, zejména z hlediska zajištění financování.

HK, SPS i AK ČR podporovaly možnost, aby český parlament mohl přijmout zákon vymezující infrastrukturní projekty celonárodního významu, které by měly podle jejich názoru podléhat zjednodušenému povolovacímu řízení.

1.4.2 Územní plánování

1.4.2.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je zákonem regulovaný nástroj územního plánování s celostátní platností. Jejím účelem je vymezit:

- oblasti a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo
- infrastrukturu, jejíž význam přesahuje území jednoho kraje.⁴³

Politiku územního rozvoje schvaluje vláda ČR. Před jejím schválením dochází k posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (SEA) dle ustanovení § 10a zákona EIA.

Politika územního rozvoje je každé čtyři roky předmětem nového posouzení. Finálním výstupem tohoto procesu posouzení je zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje. Vláda následně rozhoduje o tom, zda bude politiku územního rozvoje aktualizovat či ne. Může dokonce rozhodnout o tom, zda přijde se zcela novou politikou územního rozvoje. Stavební zákon však umožňuje aktualizaci politiky územního

⁴³ Viz § 32 stavebního zákona.

rozvoje ze strany vlády z důvodu naléhaného veřejného zájmu i bez nového posouzení a předložení zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje.⁴⁴

Obecně vzato spočívá hlavní účel politiky územního rozvoje jakožto nástroje územního plánování celostátního významu ve stanovení základních kritérií a podmínek rozhodování o změnách v dané oblasti a v představení základních úkolů územního plánování v určitých oblastech.

V neposlední řadě má tento dokument právní závaznost ve vztahu k zásadám územního rozvoje krajů a územním plánům obcí.⁴⁵ Z tohoto důvodu musejí zásady územního rozvoje zahrnovat stavební záměry vymezené politikou územního rozvoje. Záměry dopravní infrastruktury mají v politice územního rozvoje své specifické postavení. Tyto záměry jsou v tomto dokumentu předmětem bližšího zkoumání než ostatní regulované prvky. Bližší specifikace záměru zmenšuje manévrovací prostor v zásadách územního rozvoje a brání případným odchýlkám od těchto zásad.⁴⁶

Aktuálně platná politika územního rozvoje byla přijata vládou v červenci 2009. V roce 2015 vláda schválila její první aktualizaci („aktualizace“), jejímž následkem byly některé projekty výstavby dopravní infrastruktury zahrnuty do politiky územního rozvoje, zatímco jiné z ní byly vyňaty. Aktualizace jmenovitě odkazuje na Územní agendu Evropské unie 2020 a na Nařízení TEN-T.

Podle stavebního zákona a judikatury správních soudů nepředstavuje politika územního rozvoje opatření obecné povahy, jako je tomu v případě zásad územního rozvoje nebo v případě územních plánů. Z tohoto důvodu zde neexistuje možnost soudního přezkumu správními soudy.

Zelený kruh uvedl, že by upřednostňoval aktivní účast krajů na přijímání konkrétní formy celostátně platného dokumentu územního plánování. Podle jejich názoru by tento dokument měl být předmětem posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí. V této souvislosti poukázalo sdružení na Německo jako na dobrý příklad. Německý systém umožňuje adekvátní a včasné projednání infrastrukturních záměrů, kdy předem dochází k projednání všech možných alternativ a možností se všemi, jichž se projekt bude dotýkat. Do tohoto okruhu spadá nejen příslušná veřejnost nebo regiony, ale zejména také správní orgány, které ve skutečnosti dané lokality ovlivněné infrastrukturním záměrem spravují (v našem kontextu se jedná např. o Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR nebo o správy chráněných krajinných oblastí či národních parků).

SŽDC také dodala, že by výstavbě vysokorychlostních tratí určitě pomohlo, pokud by na celostátní úrovni existoval závazný nástroj územního plánování. Paralelní úpravy zásad územního rozvoje by tak nebyly nutné a zabránilo by se i sporům plynoucím z těchto úprav. Současná podoba politiky územního rozvoje není v tomto ohledu uspokojivá. Neumožňuje zahájení povolovacího řízení, dokud současně nedojde k úpravám nástrojů územního plánování nižší úrovně.

Je třeba říci, že existence takto závazného nástroje územního plánování celostátní platnosti sama o sobě nepovede k porušování ústavou zaručeného práva krajů a obcí na samosprávu. Může se jednat o odůvodněné omezení tohoto práva, jestliže z podrobností o schválení takového nástroje bude zřejmé, že budou sledovány legitimní cíle (realizace projektu infrastruktury národního významu je, podle našeho názoru, legitimním cílem), a že prostředky k dosažení těchto cílů jsou přiměřené právu vůči krajů a obcí na samosprávu. To zahrnuje i účast těchto samosprávných celků na schvalování takového nástroje. Krajům a obcím pak rovněž musejí být poskytnuty také přiměřené procesní prostředky pro hájení svého práva na samosprávu, včetně práva soudně napadnout celostátní nástroj územního plánování, který považují za neadekvátní vůči jejich ústavou zaručené autonomii.

⁴⁴ Viz § 35 stavebního zákona.

⁴⁵ Viz § 31 odst. 4 stavebního zákona.

⁴⁶ Viz § 32 odst. 1 písm. d a § 36 odst. 1 a 3 stavebního zákona.

1.4.2.2 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje představují nástroj územního plánování na krajské úrovni. Stanovují cíle a úkoly územního plánování, které jsou v souladu s politikou územního rozvoje nadmístního (obecního) významu. Určují strategii pro plnění specifikovaných cílů a koordinují územně plánovací činnost obcí.⁴⁷

V souvislosti s dopravní infrastrukturou je nezbytné zdůraznit, že vymezují oblasti a koridory nadmístního (obecního) významu a že stanovují podmínky jejich užívání, zejména v případě oblastí a koridorů určených pro veřejně prospěšné stavby.⁴⁸ Z tohoto důvodu jsou zásady územního rozvoje tak důležité pro dopravní infrastrukturu. Zásady územního rozvoje zahrnují kritéria rozhodování o možných alternativách změn v jejich uplatňování. Dále vyčleňují vybranou oblast či vybraný koridor v tzv. územní rezervě zakazující změny, jež by mohly příslušný účel využití dané oblasti podstatně ztížit nebo znemožnit.⁴⁹

Zásady územního rozvoje a související hodnocení udržitelného územního rozvoje nemohou pokrýt podrobnosti spadající do kompetence územních plánů, regulačních plánů nebo navazujících rozhodnutí. Na druhou stranu jsou zásady územního rozvoje závazné pro vytváření a předkládání územních plánů, regulačních plánů či pro územní rozhodování.⁵⁰

V případě dopravní infrastruktury, která není zahrnuta v zásadách územního rozvoje, mohou určité stavební záměry vyžadovat jejich aktualizaci. Z ustanovení § 90 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že žádost o vydání územního rozhodnutí pro záměr, který neodpovídá koridoru vymezenému v zásadách územního rozvoje, by mohla vést stavební úřad k závěru, že takovýto záměr není v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.⁵¹ Z tohoto důvodu pak může být žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnuta.

Aktualizace zásad územního rozvoje se provádějí v zásadě stejným způsobem, jakým probíhá přijímání zcela nových zásad územního rozvoje. Je vhodné zmínit, že podle ustanovení § 42 odst. 6 stavebního zákona má krajské zastupitelstvo povinnost rozhodnout o aktualizaci zásad územního rozvoje a jejím obsahu bez zbytečného odkladu, pokud se aktualizace týká rozvoje dopravy a technické infrastruktury. V tomto konkrétním případě pak není třeba vypracovávat zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje. Investoři kromě toho také nemusejí čekat na pravidelné aktualizace ze strany kraje – mohou proces zahájit sami.

Pokud krajské zastupitelstvo s žádostí investora souhlasí, probíhá proces aktualizací v následujících fázích:

- a) vytvoření návrhu aktualizace, konzultace orgánů v ní uvedených a úprava návrhu na základě těchto konzultací,
- b) veřejné projednání upraveného návrhu aktualizace a zapracování výsledků projednání do návrhu,
- c) přezkum finálního návrhu aktualizace z hlediska souladu s koncepcí územního plánování, s cíli a úkoly územního plánování, s právními předpisy a závaznými stanovisky dotčených orgánů; příprava odůvodnění aktualizace,
- d) předložení návrhu aktualizace krajskému zastupitelstvu a doručení aktualizace zásad územního rozvoje na základě rozhodnutí zastupitelstva.⁵²

Pokud se týká dopravní infrastruktury mezistátního významu, je třeba aktualizace zásad územního rozvoje konzultovat se sousedními státy, jejichž území může být uplatňováním zásad ovlivněno. Na

⁴⁷ Viz § 36 stavebního zákona.

⁴⁸ Pro definici obecně prospěšných staveb viz § 2 odst. 1 bod 1 stavebního zákona.

⁴⁹ Viz § 36 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁰ Viz § 36 odst. 3 stavebního zákona.

⁵¹ Dle § 96b stavebního zákona doručují tzv. orgány územního plánování závazná stanoviska ohledně souladu s územně plánovací dokumentací v případech, které vymezuje toto ustanovení.

⁵² Viz § 37 – § 42 stavebního zákona.

těchto mezistátních konzultacích se podílí krajský úřad ve spolupráci s Ministerstvem zahraničí a Ministerstvem životního prostředí.⁵³

Jestliže aktualizace nevyžaduje zpracování variant řešení, lze uplatnit institut zkráceného postupu pořizování aktualizace zásad územního rozvoje.⁵⁴ V takovém případě může krajské zastupitelstvo rozhodnout o použití zkráceného postupu k vypracování návrhu aktualizace. Ten není konzultován s vyjmenovanými správními orgány [viz fáze a) výše], je však předmětem veřejného projednání. Dotčené orgány a veřejnost mají právo v zákonem stanovených lhůtách předložit své námítky a připomínky. Po jejich vyřízení je návrh aktualizace předložen krajskému zastupitelstvu ke konečnému rozhodnutí.

Dle ustanovení § 56 písm. d) zákona o dráhách může stanovisko ohledně zásad územního rozvoje z hlediska zájmů a záměrů v oblasti drah podat také Ministerstvo dopravy.

Významnou součástí zásad územního rozvoje je definice veřejně prospěšných staveb. Tato definice je relevantní z hlediska podmínek pro odnětí nebo omezení práv k pozemkům a stavbám nezbytným pro realizaci stavebního záměru.⁵⁵

Na závěr je rovněž vhodné zmínit, že po formální stránce jsou zásady územního rozvoje, včetně jejich aktualizací, vydávány jako opatření obecné povahy. Ministerstvo pro místní rozvoj může z moci úřední přezkoumat soulad politiky územního rozvoje s právními předpisy v rámci přezkumného řízení dle správního řádu, a to do jednoho roku od nabytí účinnosti zásad. Přezkumné řízení může dokonce vést k (částečnému) zrušení zásad územního rozvoje.⁵⁶

Kromě přezkumného řízení prováděného v rámci správního řízení mohou být zásady územního rozvoje napadeny rovněž u správního soudu:

- buď přímo v obecném smyslu, bez spojitosti s určitým rozhodnutím, nebo
- ve spojení s žalobou proti rozhodnutí o vydání územního či stavebního povolení dle těchto zásad.⁵⁷

Lhůta jednoho roku od nabytí účinnosti zásad platí i pro námítky podané u obou těchto kategorií návrhů.

Judikatura Nejvyššího správního soudu vytvořila teoretickou možnost ke zrušení nástrojů územního plánování, jako jsou zásady územního rozvoje, i zpětně k určitému datu v minulosti.⁵⁸ Tato skutečnost představuje zásadní hrozbu pro právní jistotu účastníků řízení, neboť toto zpětné zrušení územně plánovací dokumentace může vést k derogaci územních rozhodnutí vydaných na jejím základě.

1.4.2.3 Územní plán

Územní plán je nástrojem územního plánování na obecní úrovni. Stanovuje:

- základní koncepci rozvoje území obce,
- ochranu jeho hodnot,
- jeho plošné a prostorové uspořádání,
- uspořádání krajiny nebo
- koncepci veřejné infrastruktury.

⁵³ Viz § 37 odst. 4 and 5 stavebního zákona.

⁵⁴ Viz § 42a – § 42b stavebního zákona.

⁵⁵ Viz § 170 stavebního zákona.

⁵⁶ Viz § 171 a násl. správního řádu.

⁵⁷ Viz § 101a odst. 1 soudního řádu správního.

⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, spis. zn. 3 As 157/2016-63; nebo ze dne 13. 3. 2015, sp. zn. 5 As 2/2014-62.

Územní plány rovněž vymezují:

- zastavěné území,
- plochy a koridory, zejména:
 - zastavitelné plochy,
 - plochy změn v krajině,
 - plochy vymezené ke změně stávající zástavby,
 - plochy vymezené k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území,
 - plochy vymezené pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření a
 - plochy vymezené pro územní rezervy.

Územní plány dále stanovují podmínky pro využití uvedených ploch a koridorů.⁵⁹

Dle ustanovení § 54 odst. 6 stavebního zákona je obec povinna zajistit bez zbytečného odkladu, aby byl územní plán uveden do souladu se zásadami územního rozvoje a politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle těch částí územního plánu, které jsou v rozporu s následnou územně plánovací dokumentací vyšší úrovně. Dříve v tomto smyslu pro obce neexistovala žádná stanovená lhůta. Novelizovaný stavební zákon však nyní stanoví, že obec musí změnu svého územního plánu zahájit bez zbytečného odkladu.

Praxe ukazuje, že obecné stavební úřady požadují, aby za účelem vydání územního rozhodnutí byly územní plány aktualizovány až poté, co dojde k aktualizaci zásad územního rozvoje.

Obecně lze říci, že proces vytváření a schvalování územního plánu nebo jeho úpravy je velice podobný výše popsanému postupu při vytváření a schvalování, popř. aktualizování zásad územního rozvoje. To platí dokonce i pro zrychlené řízení.⁶⁰

Pokud se týká přezkumu územních plánů, je tento proces rovněž velmi podobný postupu u zásad územního rozvoje. Je na uvážení krajských úřadů, aby v rámci přezkumného řízení dle správního řádu posoudily soulad územních plánů se zákonem. Podobně jako zásady územního rozvoje mohou být i územní plány předmětem návrhů na jejich derogaci – obecně nebo ve spojení s žalobou proti konkrétnímu rozhodnutí o vydání územního rozhodnutí/stavebního povolení – u správního soudu. I zde platí lhůta jednoho roku od okamžiku nabytí účinnosti územního plánu. Lze také dodat, že existuje i teoretická možnost zrušení územního plánu zpětně k určitému datu v minulosti.⁶¹ Tato skutečnost představuje zásadní hrozbu pro právní jistotu účastníků řízení, neboť toto zpětné zrušení územních plánů může vést k derogaci územních rozhodnutí vydaných na jejich základě.

1.5 Spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi z oblasti životního prostředí

Účastníci územního řízení a řízení o vydání stavebního povolení jsou uvedeni v kapitolách 1.1.1 a 1.1.2 výše. Občanskou společnost či neziskové organizace působící v oblasti ochrany životního prostředí do příslušných ustanovení výslovně zahrnuje i stavební zákon.

Dle aktuálně platné legislativy vychází právo na účast občanské společnosti a občanských sdružení z oblasti životního prostředí ze dvou klíčových ustanovení:

- § 9c písm. b) zákona o EIA, a
- § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁹ Viz ustanovení § 43 stavebního zákona.

⁶⁰ Viz ustanovení § 50 – § 55c stavebního zákona.

⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.6.2017, sp. zn. 3 As 157/2016-63; nebo ze dne 13.3.2015, spis. zn. 5 As 2/2014-62.

S účinností od 1. ledna 2018 však bylo ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 85 a § 109 stavebního zákona upraveno, takže obecně již nyní účast ekologických občanských sdružení na územním řízení či řízení o vydání stavebního povolení ve smyslu stavebního zákona neumožňuje.

Účast nevládních organizací je v současnosti možná jedině v rámci řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo na základě procesu posuzování vlivů na životní prostředí EIA, kdy tato sdružení mohou předložit vyjádření, které není pro správní orgány závazné, nicméně může ovlivnit jejich konečný názor.

Jednou ze dvou možností, aby se dotčená veřejnost a ekologické nevládní organizace mohly zúčastnit řízení podle stavebního zákona (územní řízení a řízení o vydání stavebního povolení), je skutečnost, že příslušný záměr je předmětem posouzení vlivů na životní prostředí (EIA). Tento postup je považován za tzv. navazující řízení ve smyslu zákona o EIA, tudíž o tom, zda se dotčená veřejnost může zúčastnit územního řízení či řízení o vydání stavebního povolení, rozhoduje právě zákon EIA. Pokud stavební záměr není předmětem posouzení v rámci EIA, neexistuje žádný právní důvod pro přímou účast ekologických nevládních organizací na těchto řízeních, jak tomu bylo před 1. lednem 2018.

Tuto novou právní úpravu v současné době přezkoumává Ústavní soud ČR.

Projekty dopravní infrastruktury včetně železničních nicméně obecně podléhají povinnosti povést EIA, a účast veřejnosti je tedy zajištěna. Jakožto účastník řízení požívá dotčená veřejnost tradiční procesní práva, jako např.:

- právo vznášet námítky, o nichž musejí správní úřady rozhodnout s řádným odůvodněním,
- právo podat odvolání,
- právo podat správní žalobu (včetně následné kasační stížnosti a odvolání (stížnosti) k ústavnímu soudu atd.).

V rámci územního plánování umožňuje stavební zákon veřejnosti jmenovat svého zástupce. Tento zástupce může v průběhu schvalování územně plánovací dokumentace vznášet námítky, přičemž má o něco silnější právní postavení než jednotliví občané, neboť jakožto představitel většího množství lidí s podobnými názory může mít i silnější „politický mandát“.

Ministerstvo životního prostředí zdůraznilo význam účasti veřejnosti v povolovacích řízeních u projektů dopravní infrastruktury. Dle jejich názoru je toto právo současnou právní úpravou nepřiměřeně omezeno. Odkazují přitom na zákony z devadesátých let, které byly ve věci účasti veřejnosti mnohem liberálnější, než je nedávno schválená česká právní úprava, ale přesto neměly žádný negativní dopad na výstavbu nové infrastruktury v ČR.

DG ENVI kritizovalo obecnou tendenci ke zjednodušování správních řízení formou vyloučení účasti veřejnosti. Tyto tendence by mohly vést k porušení evropského práva.

1.6 Lhůty pro dokončení povolovacích řízení

Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. § 71 odst. 3 stanoví, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- až 30 dnů, jestliže je zapotřebí
 - nařídit ústní jednání,
 - provést místní šetření,
 - je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést,
 - doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,
 - nebo jde-li o zvlášť složitý případ,

- b) nutná k
 - provedení dožádání na základě požadavků jiného správního úřadu
 - ke zpracování znaleckého posudku
 - nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Stavební zákon dále upravuje časový rámeček pro vydání rozhodnutí v územních a stavebních řízeních. Stavební zákon v § 87 o územním řízení stanovuje, že v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených žadatelem, rozhodne stavební úřad:

- **bez zbytečného odkladu, ale**
- **nejdéle však ve lhůtě do 60 dnů ode dne zahájení územního řízení, nebo**
- **ve zvlášť složitých případech** (např. pokud musí proběhnout veřejné ústní jednání), stavební úřad rozhodne **nejdéle ve lhůtě 90 dnů od zahájení.**

Pro stavební řízení jsou v § 112 stavebního zákona stanoveny stejné lhůty.

V obou případech začíná časová lhůta plynout v okamžiku zahájení příslušného řízení. Je ale nutné doplnit, že v případě neúplnosti žádosti vyzve stavební úřad žadatele k doplnění, stanoví mu lhůtu, dokdy musí být žádost doplněna, a řízení přeruší. Výše uvedené lhůty tedy v době přerušení neběží.

Navíc je nutné upozornit na skutečnost, že tyto zákonem stanovené lhůty nejsou v praxi dodržovány. Několik zainteresovaných stran uvedlo, že správní orgány tato ustanovení do značné míry porušují. Zelený kruh uvedl, že účinné a závazné časové lhůty pro rozhodování stavebních úřadů v současné české legislativě chybí, ale zároveň je přesvědčen, že takové lhůty by měly být stanoveny i směrem k investorům, kteří sami někdy řízení protahují.

2 Přehled právního prostředí v jiných členských státech EU

Následující informace byly zjištěny různými způsoby. V případě Německa a Rakouska proběhly schůzky se zástupcem Deutsche Bahn Netz AG („**DB Netz**“) dne 8. února 2019, a se zástupcem („**ÖBB**“) dne 13. února 2019. V případě Polska a Rakouska se jednalo o vyplnění dotazníku zaměřeného na daná témata související s výstavbou dopravní infrastruktury v jednotlivých zemích.⁶² Zástupce polské organizace *Polske Linie Kolejowe* („**PLK**“) jako jediný vyplnil celý dotazník a umožnil nám tak získat potřebné informace k daným tématům. Zástupce francouzských drah *Société nationale des chemins de fer français* („**SNCF**“) nám poslal prezentaci ve formě případové studie, která popisuje plánování, přípravu a realizaci vysokorychlostní trati ze Bretaně do Pays de la Loire.

2.1 Německo

2.1.1 Právní nastavení povolovacího řízení u staveb dopravní infrastruktury

2.1.1.1 Stavební povolení

Podle Obecného zákona o dráhách (*Allgemeines Eisenbahngesetz*) je možné železnice stavět nebo upravovat pouze na základě předchozího povolení. Je nutné posoudit a zohlednit všechny veřejné i soukromé zájmy, a v rámci stavebního řízení zajistit jejich vzájemnou rovnováhu.

Podle německé legislativy jsou stavební řízení v oblasti železniční výstavby plně integrována. Probíhá vždy jen jedno řízení, které vede jeden úřad a které je ukončeno vydáním jednoho rozhodnutí. Všechna stanoviska a potřebné souhlasy jiných orgánů si obstará stavební úřad, který dané řízení vede a ze své pravomoci rozhoduje o vypořádání vzájemně protichůdných požadavků. Veškeré veřejnoprávní vztahy mezi žadatelem a stranami dotčenými projektem musí být v tomto rozhodnutí rovněž upraveny.

Federální drážní úřad (*Eisenbahn-Bundesamt*) je oprávněn provádět stavební řízení pro železniční stavby. Řízení tedy probíhá na federální úrovni a vede ho specializovaný úřad.

Veřejnost se může stavebního řízení také účastnit.

Stavební povolení (*Planfeststellung*) představuje jediné (integrované) a konečné rozhodnutí potřebné k výstavbě plánovaného záměru.⁶³

Německé nastavení povolovacích řízení pro výstavbu dopravní infrastruktury se výrazně liší od systému českého. V České republice není povolovací řízení v oblasti železniční výstavby zásadně integrováno. Nejprve probíhá územní řízení, které končí vydáním územního rozhodnutí. Následně je nutné v rámci stavebního řízení vydat stavební povolení. EIA představuje další zvláštní neintegrováný podsoubor povolovacího procesu.

Co se týče institucionálního nastavení, povolovací řízení pro výstavbu dopravní infrastruktury v České republice neprovádí specializovaný úřad. Nicméně od 1. srpna 2019 umožní zákon o urychlení výstavby, aby územní řízení vedl specializovaný stavební úřad na regionální úrovni.

2.1.1.2 Majetkoprávní vypořádání

Soukromé zájmy majitelů pozemků a budov dotčených projektem posuzuje přímo federální drážní úřad v rámci stavebního řízení. V návaznosti na výsledek tohoto posouzení je přípustné přistoupit k vyvlastnění, pokud je to nezbytné pro realizaci daného projektu. Vyjma stavebního povolení nejsou požadována žádná další rozhodnutí o vyvlastnění.

Provedení majetkoprávního vypořádání není podmínkou pro předložení žádosti o stavební povolení ze strany žadatele. Vypořádání majetku probíhá vždy až po vydání stavebního povolení. Podle české

⁶³ Viz § 75 odst. 1 zákona o správním řádu (*Verwaltungsverfahrensgesetz*).

legislativy není nutné předložit souhlas vlastníka, pokud se jedná o situaci, kdy je daný účel vyvlastnění stanoven zákonem.⁶⁴

Podobně jako zákon o urychlení výstavby obsahuje i německý Obecný zákon o drahách ustanovení o tzv. předběžném uvedení v držbu (*Vorzeitige Besitzeinweisung*). Jakmile rozhodnutí o stavebním povolení nabyde platnosti, je nutné stavbu zahájit okamžitě, a pokud vlastník odmítá opustit pozemky na základě nějaké smlouvy, může příslušný úřad využít tohoto institutu a stanovit, že daný pozemek nebo budovu má v držení žadatel o stavební povolení. Ten potom může zahájit stavbu ještě před dokončením vyvlastňovacího řízení. Účelem tohoto systému je umožnit zahájení stavebních prací v případech, kdy by to jinak nebylo možné vzhledem k nedosažení dohody s vlastníkem, i když všechny ostatní právní podmínky pro vyvlastnění jsou splněny.

2.1.1.3 EIA

EIA je upravena především zákonem o EIA (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – „UVPG“*), který byl výrazně ovlivněn evropskou právní úpravou. Jednotlivé spolkové země mají své vlastní zákony o EIA.⁶⁵

Na rozdíl od České republiky zde EIA tvoří právně neoddelitelnou součást jednotlivých správních řízení posuzujících a povolujících stavební projekt. SEA probíhá v rámci schvalování Federálního plánu dopravy, a územní plánování a stavební řízení jsou propojeny s EIA.

EIA podle zákona UVPG je obdobná situaci v České republice. V příloze k UVPG jsou definovány projekty, které vyžadují provedení EIA. Projekty železniční infrastruktury spadají do kategorie „*Výstavba železničních tratí s příslušnými provozními systémy včetně trakční přenosové soustavy*“.

EIA je veřejná v tom smyslu, že dotčená veřejnost musí mít možnost vyjádřit své připomínky k možným dopadům daného projektu na životní prostředí. Pokud bude projekt mít pravděpodobně významný dopad na životní prostředí jiného státu, musí příslušný úřad předem o projektu odpovídajícím způsobem informovat úřady daného státu. Úřad musí úřadům sousedního státu poskytnout relevantní dokumentaci a dostatečný čas na oznámení, zda mají v plánu zúčastnit se procedury EIA

2.1.2 Popis administrativních kroků, které musí provést investor

Následující tabulka uvádí přehled kroků, které musí investor provést v rámci procesu vedoucího k úspěšné realizaci projektu dopravní infrastruktury.

Fáze	Činnosti
Federální plán dopravy a Plán potřeb spolkových železničních tratí	<ul style="list-style-type: none">• Zařazení stavebního projektu do Federálního plánu dopravy• posouzení stavebního projektu včetně SEA• schválení Plánu potřeb spolkových železničních tratí ve formě zákona
Územní plánování	<ul style="list-style-type: none">• územní plánování na úrovni federálních států, EIA a veřejná projednání

⁶⁴ Viz § 184a odst. 3 stavebního zákona

⁶⁵ Viz např. Zákon zavádějící posouzení dopadu na životní prostředí některých plánů a programů a environmentální dovednosti v environmentálních otázkách podle Směrnice (ES) 2003/35 ve svobodném státě Sasko („Gesetz zur Einführung der Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmte Pläne und Program und Umweltfahrenheit in Umweltangelegenheiten nach EG-Richtlinie 2003/35 / EG in Freistaat Sachsen“)

	<ul style="list-style-type: none">• upřesnění budované trati ze strany Federálního ministerstva dopravy
Stavební povolení	<ul style="list-style-type: none">• stavební řízení vedené federální drážním úřadem, včetně EIA a veřejného projednání

2.1.3 Mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení

Jak bylo uvedeno výše, stavební řízení v oblasti železniční výstavby jsou plně integrována. Probíhá pouze jedno řízení, které vede jeden úřad, a které končí vydáním jednoho rozhodnutí. Všechna stanoviska a potřebné souhlasy jiných orgánů si obstará stavební úřad, který dané řízení vede a ze své pravomoci rozhoduje o vypořádání vzájemně protikladných požadavků.⁶⁶ V České republice takový systém neexistuje.

Ostatní orgány musí vyjádřit své stanovisko k danému infrastrukturnímu projektu ve lhůtě stanovené stavebním úřadem; tato lhůta nesmí přesáhnout 3 měsíce. Pokud dotčený orgán své stanovisko k dané infrastruktuře v této lhůtě nepředloží, musí stavební úřad přesto vzít v úvahu možný veřejný zájem, pokud o takovém dotčeném veřejném zájmu ví nebo by měl vědět, nebo pokud je to relevantní pro posouzení zákonnosti. Pokud se opožděné stanovisko týká jiných veřejných zájmů, je na zvážení stavebního úřadu, zda jej vezme v úvahu.

2.1.4 Příprava územních plánů a zařazování infrastrukturních projektů do těchto plánů

2.1.4.1 Federální plán dopravy

Federální plán dopravy (*Bundesverkehrswegeplan*) představuje základní koncepční dokument o dopravní infrastruktuře v Německu. Zařazení projektu do Federálního plánu dopravy je podmínkou pro jeho následné financování z federálního státního rozpočtu. Jednotlivé projekty dopravní infrastruktury mohou být do Federálního plánu dopravy zařazeny na základě návrhu

- správce infrastruktury (DB Netz),
- jednotlivých spolkových zemí,
- zástupců veřejnosti sdružených v soukromoprávních společnostech.

Federální plán dopravy schvaluje německá vláda. Rovněž musí proběhnout SEA. Momentálně v Německu platí Federální plán dopravy z 3. srpna 2016, a to do roku 2030.

Posuzování jednotlivých projektů, které mají být zahrnuty do Federálního plánu dopravy, probíhá formou standardizovaného evaluačního procesu. Jeho účelem je provést analýzu potřebnosti daného projektu a stanovit priority mezi jednotlivými plány obsaženými ve Federálním plánu dopravy. Tuto analýzu provádí Ministerstvo dopravy.

2.1.4.2 Zákon o výstavbě spolkových železnic a o Plánu potřeb spolkových železničních tratí

Podle Federálního plánu dopravy schváleného federální vládou se připraví návrh změny přílohy Zákona o výstavbě spolkových železnic (*Bedarfsplan für die Bundesschienenwege*). Příloha se nazývá Plán potřeb spolkových železničních tratí a obsahuje seznam jednotlivých plánů federální železniční infrastruktury.

⁶⁶ Viz § 74 odst. 2 zákona o správním řádu (Verwaltungsverfahrensgesetz).

Plány se dělí na urgentně potřebné projekty a projekty potřebné z jiných důvodů. Nelze vyloučit realizaci projektů požadovaných z jiných, „neurgentních“ důvodů, nicméně v praxi dochází téměř výhradně k realizaci projektů označených jako urgentní. Zařazení projektu do jedné z těchto dvou kategorií je proto zásadní pro jeho následnou implementaci.

Plán potřeb spolkových železničních tratí obsahuje také další oddělenou kategorii tzv. mezinárodních projektů. Pro jejich výstavbu je nezbytné uzavření mezistátní dohody s dotčeným sousedním státem.

Zařazení projektu dopravní infrastruktury do Plánu potřeb spolkových železničních tratí umožňuje jeho financování z federálního státního rozpočtu.

Přestože je Plán potřeb spolkových železničních tratí sestavován na základě Federálního plánu dopravy, nejsou tyto zcela shodné. Německé Federální shromáždění má výhradní pravomoc rozhodnout, zda projekt zahrnutý ve Federálním plánu dopravy bude začleněn do Plánu potřeb spolkových železničních tratí.

2.1.4.3 Územní plánování na úrovni spolkových zemí

Podle německého zákona o územním plánování podléhá železniční výstavba územnímu řízení (*Raumordnungsverfahren*). V rámci řízení se zohledňují obě právní úpravy – federální úroveň a konkrétní právní úprava jednotlivých spolkových zemí. Spolkové země ve svých zákonech upravují zejména územní řízení.

Pokud není v konkrétním případě upřesněno jinak, územní řízení provádí státní ředitelství příslušné spolkové země. Toto ředitelství je vyšším úřadem pro otázky územního plánování (*Obere Raumordnungsbehörde*), a proto územní řízení probíhá na úrovni spolkových zemí.

Územní řízení je ukončeno vydáním formálního rozhodnutí, které může být přezkoumáno tradičními způsoby.

Hlavní rozdíly oproti českému nastavení systému územního plánování vyplývají ze skutečnosti, že Česká republika není federací. Navíc má česká územně-plánovací legislativa jinou formu – nejedná se o zákony, ale o opatření obecné povahy.

2.1.4.4 Specifikace konkrétních tratí (Linienbestimmung)

Po dokončení fáze územního plánování na státní úrovni jsou konkrétní dopravní trasy upřesňovány v rámci procesu, který provádí Federální ministerstvo dopravy.

Účelem tohoto procesu je posoudit zvláště všechny alternativy vedení dané tratě. Jinými slovy – probíhá evaluace jednotlivých možných koridorů, z nichž se vybere nejvhodnější varianta. Tento proces upřesňování vedení trati není ukončen vydáním závazného rozhodnutí, ale jeho výstupy jsou fakticky i interně závazné pro následné stavební řízení. V tomto řízení by měla být vybraná trasa respektována.

Účelem tohoto procesu je především přezkoumání závěrů územního řízení přijatých na úrovni spolkových zemí. Není možné Federální ministerstvo dopravy nutit k implementaci projektů odlišných od těch, které ministerstvo navrhlo k výstavbě v rámci Federálního plánu dopravy. Ministerstvo v rámci běžné praxe provádí revizi formy a rozsahu napojení projektu na stávající hlavní liniové stavby místní dopravní infrastruktury (zejména co se týče křižovatek, sjezdů, přejezdů atd).

V České republice specifikace tratí neprobíhá pouze na centrální úrovni v rámci politiky územního rozvoje, ale může být obsažena také v zásadách územního rozvoje a územních plánech.

2.1.5 Spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí

Veřejnost se rovněž může účastnit povolovacího řízení. EIA je veřejnou procedurou v tom smyslu, že by dotčená veřejnost měla mít možnost vyjádřit své připomínky k možným dopadům daného projektu

na životní prostředí. Zástupci sdružené veřejnosti se rovněž mohou zúčastnit procesu schvalování Federálního plánu dopravy.

Vzhledem k systému integrovaného stavebního řízení je rozsah zapojení veřejnosti širší v porovnání s českou legislativou. Na rozdíl od současné právní úpravy obsahuje i případy nepodléhající EIA.

2.1.6 Lhůty pro dokončení povolovacích řízení

Informace k tomuto tématu jsme od příslušného zahraničního experta neobdrželi.

2.2 Rakousko

2.2.1 Právní nastavení povolovacích řízení u staveb dopravní infrastruktury

Následující popis relevantní rakouské legislativy je výstupem z dvouhodinového setkání s předním rakouským odborníkem na železniční legislativu, které proběhlo 13. února 2019 v prostorách ÖBB. Schůzka byla proto zaměřena zejména na téma železniční infrastruktury.

Rakouský federální právní rámec v oblasti železniční infrastruktury tvoří:

- Federální zákon o dráze („EisbG“),⁶⁷
- Federální zákon o vysokorychlostních železnicích („HLG“),⁶⁸
- Federální zákon o strategickém plánování v oblasti dopravy („SP-V-G“),⁶⁹
- Federální zákon o EIA („UVP-G“).⁷⁰
- Doprava je nicméně také značně ovlivněna zákony 9 samosprávných zemí, konkrétně se jedná zejména o schválené zemské zákony o ochraně přírody (Natuschutzgesetzen – „NSG“).

V rakouském systému nemají jeden univerzální kompetentní orgán, který by rozhodoval o povolování výstavby dopravní infrastruktury, stejně jako v České republice. Níže uvedený popis rakouského systému ukazuje, že tento povolovací systém je pravděpodobně ještě složitější, než je české právní nastavení. Do značné míry je to způsobeno skutečností, že Rakousko je federace, ale na rozdíl od Německa nezavedlo takový povolovací systém, který by umožnil zjednodušit a zefektivnit rozhodovací proces u infrastrukturních projektů.

2.2.1.1 EIA a povolovací řízení

Federální infrastrukturní projekty spadající do rámce působnosti UVP-G (a Směrnice EIA) jsou povolovány souborem řízení:

- EIA a povolení na federální úrovni, a
- zbývající povolení na úrovni jednotlivých spolkových zemí.

V rámci první fáze, poté co jednotlivé spolkové země ve svých zákonech NSG stanoví oblasti, kudy není možné infrastrukturu vést, provádí federální Ministerstvo dopravy řízení o EIA a rozhoduje o konkrétní trase dané dopravní liniové stavby. V rámci této fáze probíhají posuzování témat jako je např. nakládání s vodními zdroji a odpady; vše se odehrává v rámci jednoho integrovaného řízení.

V druhé fázi povolování infrastrukturního projektu poté musí jednotlivé spolkové země provést posouzení ve všech oblastech, které nebyly řešeny na federální úrovni, např. povolení související s ochranou přírody. V této fázi jsou rozhodnutí přijímána na úrovni zemských vládních úřadů, nicméně

⁶⁷ Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz 1957).

⁶⁸ Bundesgesetz über Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (Hochleistungsstreckengesetz - HIG).

⁶⁹ Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz).

⁷⁰ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000).

některé úkony mohou provádět i regionální správní orgány. Pokud má být daný infrastrukturní projekt realizován na území více spolkových zemí, musí jednotlivé procesy z druhé fáze proběhnout ve všech dotčených zemích.

Infrastrukturní projekty nespádající do kategorie federálních projektů, tedy železniční projekty v rámci jedné spolkové země, povoluje v rámci jednoho řízení příslušná zemská vláda.

Realizace infrastrukturních projektů trvá v průměru 15 let od počátku plánování až po dokončení výstavby. Pro každou fázi jsou stanoveny časové lhůty pro vydání rozhodnutí – např. u federálních projektů by EIA neměla trvat déle než 12 měsíců. Rakouské zákony ovšem neobsahují žádnou možnost provést zrychlené řízení. Neexistuje zde žádný jeden specializovaný úřad pro federální infrastrukturní projekty, který by o těchto projektech rozhodoval. V tomto ohledu je tedy možné rakouskou legislativu považovat za obdobnou té české. Další rozdíly vyplývají ze skutečnosti, že Rakousko je federálním státem.

Zástupce ÖBB dále podrobněji okomentoval složitost rakouského povoloovacího systému. V rámci standardního řízení rozhoduje federální drážní úřad pouze o části otázek týkajících se vod a lesnictví. Některá povolení, zejména v souvislosti s ochranou přírody, podléhají právní úpravě na úrovni jednotlivých spolkových zemí, a vydávají je tedy správní orgány těchto zemí. Pravomoc přezkoumat rozhodnutí se tedy dělí mezi správní soudy jednotlivých zemí a federální správní soudní systém.

Dále uvedl, že řízení EIA je „částečně sdružené“, tedy že všechny otázky vyplývající z federálních zákonů a pravidel řeší ministerstvo dopravy, zatímco aspekty vyplývající z regionálních zákonů jednotlivých zemí mají na starost výkonné orgány těchto zemí. Systém popsal jako finančně i časově náročný a neefektivní, který do značné míry zvyšuje riziko nutného vedené odvolacích řízení, ovšem pokud je možné optimalizovat načasování, lze všechna odvolání projednat v jednom sdruženém přezkumném řízení u Federálního správního soudu.

2.2.1.2 Vyvlastňování

Pozemky potřebné pro projekty dopravní infrastruktury jsou většinou zajištěny na základě smluv uzavřených s jednotlivými vlastníky.

Pokud není možné smluvní vztah k potřebnému pozemku zajistit tímto způsobem, je možné zahájit řízení o vyvlastnění, což vede k rychlému vyřešení daného problému.

2.2.2 Popis administrativních kroků, které musí provést investor

Následující tabulka uvádí přehled kroků, které musí investor provést v rámci procesu vedoucího k úspěšné realizaci projektu dopravní infrastruktury.

Fáze	Činnosti
Strategické plánování	<ul style="list-style-type: none">• Zařazení stavebního projektu do HLG• hodnocení stavebního projektu, včetně SEA
Územní plánování	<ul style="list-style-type: none">• územní plánování na úrovni spolkových zemí, schválení zákonů NSG s• upřesnění trasování dané trati Federálním ministerstvem dopravy, EIA
Stavební povolení	<ul style="list-style-type: none">• stavební řízení vedení federálním drážním úřadem

2.2.3 Mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení

Na otázky ohledně mechanismů spolupráce a koordinace zástupce ÖBB uvedl, že tyto existují zejména ve formě různých práv zajišťujících účast v řízeních jako jejich oficiální strana nebo veřejný zainteresovaný subjekt, jehož zájmy musí být explicitně zohledněny, nicméně většina z nich je velmi neformální povahy.

Rovněž dodal, že povolovací řízení nejsou digitalizována.

2.2.4 Příprava územních plánů a zařazování infrastrukturních projektů do těchto plánů

Rakousko je federací, a územní plánování proto probíhá na dvou úrovních – federální a zemské. Územní plánování v oblasti dopravy se provádí na federální úrovni, zatímco veškeré další činnosti územního plánování provádějí jednotlivé federální země. Územní plánování na obecní úrovni spadá do působnosti obcí.

Obecně nicméně rakouská legislativa vychází z právního systému EU, jenž byl kontextuálně implementován do rakouského ústavního systému. Činnosti podle Směrnice SEA, která je implementována formou zákona SP-V-G, provádějí federální vládní orgány.

Tato fáze slouží zejména pro vytyčení koridorů pro dopravní infrastrukturu. Ve fázi SEA jde primárně o rozhodnutí, že mezi body A a B povede dopravní infrastruktura, ale trasování jednotlivých tratí se v této fázi neprovádí. Hledá se odpověď na otázky typu:

- Je doprava mezi těmito dvěma body nezbytná?
- Jaký typ infrastruktury nejlépe poslouží (dálnice nebo železnice)? A
- Co bude ideální volbou pro tento koridor?

V případě železnic je procedura SEA propojena se zákonem HLG, kde se předjímá schválení vyhlášky obsahující seznam koridorů pro tzv. vysoce-výkonnostní železnice, které jsou součástí sítě TEN-T.

Otázky související se systémem Natura 2000 jsou v kompetenci jednotlivých spolkových zemí, které mají pravomoc ve svých zákonech NSG specifikovat („vyříznout“) chráněné oblasti na svém území, kudy nesmí plánované železniční tratě vést.

Český systém územního plánování je formálně i principiálně odlišný. Hlavním rozdílem je skutečnost, že v České republice se koridory nedefinují formou zákona. Územní plánování probíhá formou opatření obecné povahy. Systém územně-plánovací dokumentace v České republice je hierarchický a nepodléhá takovým omezením, která vyplývají z federálního nastavení systému v Rakousku.

2.2.5 Spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí

K zapojení veřejnosti a veřejným projednáním nejčastěji dochází ještě před povolovacím řízením. Není výjimkou, že rozsah těchto konzultací jde nad rámec zákonných požadavků. Dochází k sestavení tzv. platformy zainteresovaných stran, které pak mohou předkládat připomínky k projektu. Tyto mohou být poměrně rozsáhlé, a příslušné úřady většinou nenařizují, aby byly předkládány v konkrétních fázích projednávání projektu, což je velmi odlišné od české legislativy. Podle zástupce ÖBB to také vede ke značným zpožděním.

2.2.6 *Lhůty pro dokončení povolovacích řízení*

Zástupce ÖBB uvedl, že určité lhůty pro vydávání jednotlivých povolení sice jsou stanoveny, nicméně jedná se o *leges imperfectae*. V tomto ohledu je situace v Rakousku velmi podobná české právní úpravě. Podle jeho názoru nemůže žádná zákonná lhůta nahradit práci odborných pracovníků pověřených rozhodováním v rámci povolovacích řízení. Například u projektů na federální úrovni by EIA neměla trvat déle než 12 měsíců. Rakouské právo nicméně neumožňuje žádná zrychlená řízení. Pro federální infrastrukturní projekty ani neexistuje žádné jednotné správní místo, které by mělo pravomoc o těchto projektech rozhodovat. Realizace infrastrukturních projektů trvá v průměru 15 let od zahájení plánování až po dokončení výstavby.

V minulosti proběhly pokusy o zavedení právní fikce v případě vypršení lhůty pro vydání povolení v rámci Federálního zákona o rozvoji podnikatelských lokalit (*Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich*). Jeho finální verze nicméně stále není v platnosti a kvůli ústavním omezením se téměř nikdy v praxi nepoužívá, vysvětlil zástupce ÖBB.

2.2.7 *Problémy vyplývající z příslušné rakouské legislativy a doporučení de lege ferenda*

Zástupce ÖBB poznamenal, že rakouská železniční legislativa vychází z monarchistických tradic; tyto základy je možné vysledovat v EisbG. Nicméně v praxi dochází ke kompetenčním konfliktům mezi federální úrovní a jednotlivými zeměmi. Tyto se projevují zejména ve třech oblastech:

1) Povolovací řízení

V této oblasti jsou federální a regionální úřady neustále ve sporu. Jedná se o rozhodování ve věcech územních a stavebních povolení na federální a regionální úrovni. Tyto spory vedou k ústavním problémům, které musel následně řešit rakouský Spolkový ústavní soud („VfGH“). Hlavní princip vyplývající z těchto případů jako precedent je nutnost posuzovat přiměřenost a zdůvodnitelnost územních zákonů ve vztahu k vydávání územních rozhodnutí pro železnice.

2) Ochrana přírody

V současnosti existuje 9 zákonů NSG o ochraně přírody schválených jednotlivými federálními zeměmi. I v této oblasti byly zaznamenány spory mezi federální úrovní a jednotlivými zeměmi. VfGH musel rozhodovat ve věci konfliktu mezi federální úpravou ochrany životního prostředí a kompetencemi spolkové země. VfGH rozhodl, že na federální úrovni je možné zákonem nařídit a požadovat vydání environmentálního povolení, což může zvýšit finanční náklady konkrétního projektu, nicméně takovýto požadavek nesmí zabránit realizaci projektu.

3) Legislativa Evropské unie

V rámci evropské legislativy se dopravní infrastruktury týkají zejména 4 hlavní směrnice:

- **Směrnice o SEA,**
- **Sít' Natura 2000** upravena formou Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích („**Natura 2000**“),
- **Směrnice o EIA,** a
- **Směrnice o interoperabilitě.**

V Rakousku dochází k problémům, jelikož daný ideální scénář nastavený legislativou EU, tedy že se postupuje podle struktury jednotlivých směrnic jedna po druhé, není v rakouském systému dodržen. V české legislativě je situace obdobná. Podle UVP-G není formálně možné provádět ve všech potřebných případech úkony podle Natura 2000 před provedením EIA. EIA navíc probíhá na federální úrovni,

zatímco úkony související s Natura 2000 jsou prováděny spolkovými zeměmi. To ovlivňuje správné fungování celého systému a vytváří prostor pro možné konflikty. Nicméně v praxi existují postupy, jak toto překonat, zejména spolupráce s regionálními experty a vyčlenění specifické fáze, kdy má tato spolupráce probíhat.

Zástupce ÖBB popsal několik dalších problémů, se kterými se setkal v rámci své praxe, zejména v situacích, kdy je v plánu odchýlit se od trasy stávající tratě – je v takových případech možné EIA provést na základě údajů použitých pro SEA stávající tratě atd. Zmínil rovněž případy, kdy byla snaha vyhnout se řádnému provedení EIA, ale do věci se vložil soud, a takovým snahám zabránil. Podle jeho názoru je sice provedení posouzení EIA včetně zapojení veřejnosti administrativně i časově náročné, ale vždy se vyplatí, jelikož díky výstupům z EIA je daný projekt mnohem promyšlenější. Když mají občané dostatečnou možnost účastnit se rozhodování týkajících se infrastrukturních projektů, má potom celá komunita pocit, že je jí nasloucháno. V dlouhodobějším měřítku to vždy vede ke kvalitnějšímu výsledku u konečné stavby a lepším podmínkám její realizace.

Zástupce ÖBB poté pohovořil o několika doporučeních *de lege ferenda*, která jsou diskutována odbornou veřejností v Rakousku a týkají se rakouské legislativy a rovněž dalších. Zprvce zdůraznil, že je nutné mít jeden administrativní orgán, který bude vydávat všechna potřebná povolení. Upozornil, že některé diskuze by neměly probíhat opakovaně v jednotlivých fázích rozhodovacího procesu. Zejména je to patrné v oblasti železniční legislativy, kdy opravdu nelze mít stav, kdy se k některých otázkách může vyjadřovat 26 různých orgánů.

Zástupce ÖBB dále zdůraznil, že by státy EU měly striktně dodržovat systém postupných fází SEA, Natura 2000 a EIA. Jiný postup často vede k neočekávaným problémům. Při úvahách o rakouské legislativě zmínil, že systém EU by se dále neměl regionálně dělit.

Na závěr se zástupce ÖBB vyjádřil ke směrnici o interoperabilitě a jejích možných důsledcích pro železnice v členských zemích EU. Tato směrnice nastavuje podmínky, které je nutné splnit pro zajištění interoperability v rámci železničního systému EU s cílem:

- vymežit optimální úroveň technické harmonizace,
- usnadnit, zlepšit a rozvíjet služby železniční dopravy v Unii a se třetími zeměmi, a
- přispět k dokončení jednotného evropského železničního prostoru a postupného dosažení jednotného trhu.

Tyto podmínky se týkají navrhování, výroby, výstavby, uvedení do provozu, modernizace, obnovy, provozování a údržby součástí tohoto systému a rovněž odborné způsobilosti, ochrany zdraví a bezpečnosti zaměstnanců, kteří se podílejí na provozu a údržbě tohoto systému.

Tato směrnice obsahuje ustanovení týkající se prvků interoperability, rozhraní a postupů u každého subsystému a podmínek celkové kompatibility železničního systému Unie požadovaných pro dosažení jeho interoperability.

Tato směrnice dále upravuje definice subsystémů, strukturálních nebo funkčních tvořící součást železničního systému EU. Pro každý subsystém je nutné specifikovat základní požadavky a stanovit technické specifikace, zejména co se týče prvků infrastruktury a rozhraní, nutné ke splnění základních požadavků. Základní požadavky definované v Příloze III Směrnice o interoperabilitě jsou bezpečnost, spolehlivost a dostupnost, ochrana zdraví, ochrana životního prostředí, technická kompatibilita a přístupnost. Lhůta pro transpozici této směrnice vypršela 16. června 2019.

Zástupce ÖBB upozornil na skutečnost, že národní úřady pro bezpečnost a posuzování shody mají podle Směrnice o interoperabilitě specifickou úlohu. Při rozhodování ve věcech spadajících do působnosti Směrnice o interoperabilitě by měly být nezávislé na orgánech státní správy, jako je např. ministerstvo dopravy. Tato skutečnost může posloužit jako argument pro vytvoření systému, kde jeden orgán vydává všechna rozhodnutí potřebná pro realizaci projektu železniční infrastruktury.

2.3 *Polsko*

2.3.1 *Právní nastavení povolovacích řízení u staveb dopravní infrastruktury*

Následující popis relevantní polské legislativy vychází z odpovědí na dotazník zasláný organizací *Polske Linie Kolejowe* („PLK“). Polský právní rámec v oblasti železniční dopravní infrastruktury tvoří:

- Zákon o principech rozvojové politiky,
- Zákon o veřejných financích,
- Zákon o železniční dopravě,
- Zákon o stavebním právu,
- Zákon o dostupnosti informací o životním prostředí a jeho ochraně, zapojení veřejnosti do ochrany životního prostředí a posuzování vlivů na životní prostředí („zákon OOS“),
- Nařízení týkající se projektů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí („nařízení OOS“),
- Zákon o územním plánování a rozvoji.

Rozhodnutí o povolení vybudovat železniční trať a související zařízení musí být vydáno v průběhu povolovací fáze. Po dokončení výstavby je požadováno rozhodnutí o povolení užívání.

Tato rozhodnutí vydávají vojvodové, resp. inspektor provádějící supervizi výstavby za vojvodství.

V Polsku také neexistuje jednotný orgán, který by rozhodoval o povolování staveb dopravní infrastruktury. PLK také uvedla, že neexistuje systém jednotného řízení, které by bylo zakončeno vydáním jednoho rozhodnutí povolujícího zahájit stavbu.

Jiné administrativní orgány se do procesu zapojují pouze ve výjimečných případech, např. u otázek spadajících do působnosti památkové ochrany.

Zastoupení veřejnosti při projednání je zajištěno pro vlastníky nemovitostí ležících v oblasti, kde bude mít investice dopad. Řízení o vydání povolení užívání se ovšem může účastnit pouze investor.

Proti rozhodnutí vojvody je možné se odvolat k ministrovi. Rozhodnutí ministra může být napadeno před správním soudem, přičemž rozhodnutí správního soudu může být předmětem kasačního odvolání k Nejvyššímu správnímu soudu.

Při vydávání stavebních povolení pro vysokorychlostní železnice nebo jinou dopravní infrastrukturu se nepoužívá žádné speciální povolovací řízení (oproti standardním stavbám).

V Polsku nejsou povolovací řízení digitalizována.

2.3.2 *Popis administrativních kroků, které musí provést investor*

Z odpovědí poskytnutých PLK vyplývá, že investoři v Polsku musí pro realizaci úspěšného projektu dopravní infrastruktury projít následujícími fázemi:

- Strategické plánování (před-investiční fáze), a
- Investiční fáze, která se dále dělí na:
 - Územní plánování
 - Povolovací řízení pro závěrečné povolení.

2.3.3 Mechanismy spolupráce a koordinace uplatňované správními orgány zapojenými do všech řízení a postupů udělování nejrůznějších povolení

K tomuto tématu jsme od PLK neobdrželi dostatečné informace.

2.3.4 Sestavování územních plánů a zahrnování infrastrukturních projektů do těchto plánů

2.3.4.1 Fáze strategického plánování (před investicí)

Během fáze strategického plánování (před investicí) vykonává PLK funkce správce státní železniční infrastruktury a provádí státní politiku v oblasti železniční dopravy. Při řízení nasměrování rozvoje infrastruktury vychází PLK z rozhodnutí na vládní úrovni týkajících se železniční dopravy. Tato rozhodnutí jsou schvalována v rámci strategických dokumentů.

„Národní železniční plán do roku 2023. Železniční infrastruktura spravovaná PKP Polish Railway Lines („KPK“) je dokument, který definuje finanční rámec a podmínky pro plány státu v oblasti železničních investic na období 2014-2023. Ministr dopravy má povinnost prosazovat tento plán ve vztahu k těm, kteří jej mají implementovat.

Identifikace potřeb ve formě železničních investičních projektů ve vládních dokumentech jako je KPK spadá do působnosti ministra dopravy. Příprava investičních plánů probíhá ve spolupráci s PLK.

Program KPK a jeho aktualizace z roku 2016 byly přijaty po konzultacích v rámci ministerstva a mezi rezorty. Před jejich schválením proběhlo také veřejné projednání. Obecně platí, že návrhy normativních aktů jsou předkládány do tzv. mezirezortního připomínkového řízení a jsou projednávány s veřejností.

PLK dále uvedla, že neexistují žádná specifická ustanovení týkající se předinvestičního plánování vysokorychlostních železnic.

SEA probíhá ve fázi vypracovávání strategických dokumentů, které se připravují nezávisle na procesu výstavby.

2.3.4.2 Fáze územního plánování

Nejprve musí PLK předložit žádost o rozhodnutí o umístění železniční trati. Vojvoda (guvernér dané provincie) má teritoriální pravomoc rozhodnout o dané žádosti v závislosti na umístění investice. Rozhodovacího procesu se nicméně účastní i další správní orgány:

- a) Ministr zdravotnictví – v případě investic do oblastí se statutem zdravotnického zařízení,
- b) Ředitel Námořního úřadu – ve věcech přístavů a přístavišť,
- c) Úřad pro těžební dozor – v souvislosti s oblastmi těžby,
- d) Regionální ředitelé státních lesů – v souvislosti s lesními pozemky ve vlastnictví státu,
- e) Památkové ústavy jednotlivých vojvodství – v souvislosti s chráněnými kulturními statky,
- f) Příslušný vojvoda, maršál vojvodství (vede regionální radu) a starosta – různé úkony související s realizací investic ve veřejném zájmu a v oblastech, které nejsou pokryty současnými plány územního rozvoje,
- g) Příslušná rada vojvodství, okresní rada a vedoucí představitel samosprávy (starosta, primátor) – v souvislosti s ochranou infrastrukturního vybavení samospráv,
- h) Veřejná správa silnic – v souvislosti s veřejnými komunikacemi, které se kříží s železniční tratí,
- i) Správce železniční infrastruktury – v souvislosti s plánovanými železničními tratěmi, které budou protínat železniční trať tohoto správce.

Co se týče účasti veřejnosti, bylo uvedeno, že vlastníci nemovitostí, přes které plánovaná investice prochází, mají právo účastnit se procesu schvalování územního plánu.

Lhůty jsou stanoveny příslušnými zákony. Další správní orgány musí svá stanoviska vydat do 30 dnů. Vojvoda vydává své rozhodnutí do 3 měsíců od data podání žádosti. Odvolání posuzuje ministr ve lhůtě 21 dnů od podání. O žalobě ke správnímu soudu se rozhoduje ve lhůtě 60 dnů.

Co se týče opravných prostředků, proti rozhodnutí vojvody je možné odvolat se k ministru. Rozhodnutí ministra může být napadnuto u správního soudu, a konečně proti rozhodnutí správního soudu je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

V této fázi neexistují žádná speciální řízení pro vysokorychlostní železnice.

V dalším kroku se rozhoduje o podmínkách souvisejících s životním prostředím u daného železničního projektu, což provádí ředitel environmentální ochrany („**RDOŠ**“). RDOŠ vydává rozhodnutí o podmínkách souvisejících s životním prostředím, což je podmínkou pro podání žádosti o stavební povolení. Toto rozhodnutí je závazné pro následné rozhodování o udělení stavebního povolení. Podmínky musí být zapracovány přímo do projektového řešení. Rovněž probíhají konzultace s příslušným inspektorem hygieny. Dále je nutné dohodnout se na podmínkách realizace projektu s:

- a) Polskou státní vodovodní společností,
- b) Ministrem zodpovědným za životní prostředí – pokud je investice umístěna do národního parku,
- c) Generálním ředitelem pro ochranu životního prostředí – pokud je investice umístěna na území přírodní rezervace.

Účast veřejnosti je zajištěna v rámci EIA po dobu 30 dnů. Navíc má veřejnost nárok obdržet každé rozhodnutí o podmínkách souvisejících s životním prostředím (s environmentální posouzením nebo bez něj).

Polské právo nestanovuje žádné lhůty pro vydání rozhodnutí o podmínkách souvisejících s životním prostředím.

Proti rozhodnutí RDOŠ je možné využít opravných prostředků. Odvolání proti RDOŠ je možné podat Generálnímu řediteli ochrany životního prostředí („**GDOŠ**“). Rozhodnutí GDOŠ může být napadeno správní žalobou. Proti rozhodnutí správního soudu je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

V této fázi rovněž neexistují žádná speciální ustanovení pro vysokorychlostní železnice.

Poslední podfáze, které se zde budeme věnovat, je rozhodnutí vojvody o umístění veřejné investice v případě, že je jedná o:

- renovaci nebo přestavbu železniční trati, pokud tyto práce
 - nevedou ke změně rozvoje území nebo změně užívání daného objektu,
 - nevedou ke změně její architektonické podoby, a
 - nejsou součástí projektů, které vyžadují provedení EIA, a
- investice, kde není požadováno vydání stavebního povolení.

Rozhodnutí o umístění železniční tratě představuje zvláštní řízení související s obecným postupem pro určení umístění investice ve veřejném zájmu. Toto řízení je tvořeno kombinací určitých prvků územního plánování i stavebního povolení. Rozhodnutí může být vykonatelné okamžitě. V případě dílčích chyb existují určitá omezení, co se týče možnosti přehodnotit celé rozhodnutí.

I v tomto případě jsou do procesu rozhodování zapojeny i další orgány, jejichž stanoviska musí příslušný úřad zohlednit při vydávání rozhodnutí o umístění železniční trati:

- a) Ministr zdravotnictví – co se týče investic umístěných do oblastí zdravotnických zařízení,
- b) Památková ochrana na úrovni vojvodství – v souvislosti s oblastmi a objekty podléhajícími památkové ochraně,
- c) Ředitel Námořního úřadu – ve věcech mořských přístavů a přístavišť,

- d) Úřad pro těžební dozor – v souvislosti s oblastmi těžby,
- e) Geologický správní úřad – ve věci zdokumentovaných ložisek minerálů a podzemní vody,
- f) Úřad zodpovědný za ochranu zemědělského a lesního půdního fondu a odvodňování půdy – v souvislosti s pozemky využívanými pro zemědělské a lesnické účely,
- g) Ředitelé národních parků – v souvislosti s oblastmi ležícími uvnitř parku,
- h) Regionálním ředitelem pro ochranu životního prostředí – co se týče chráněných přírodních oblastí vyjma národní parky, pokud je investice umístěna na území přírodní rezervace,
- i) Správa silnic – ve souvislosti s oblastmi ležícími kolem komunikací,
- j) Ministr zodpovědný za nakládání s vodou nebo ředitel regionálního představenstva Polských vod – pokud projekt vyžaduje povolení podle zákona o vodě.

Vlastníci nemovitostí, přes které plánovaná investice prochází, mají právo účastnit se řízení o umístění stavby.

V otázce lhůt legislativa stanoví, že ostatní správní orgány musí svá stanoviska vydat do 2 týdnů, v opačném případě se má za to, že žádné námitky nevznášejí. Vojvoda vydává své rozhodnutí do 65 dnů od data podání žádosti. Odvolání posuzuje ministr ve lhůtě 1 měsíce dnů od podání.

Opravné prostředky v případě rozhodnutí o umístění zahrnují možnost odvolat se proti rozhodnutí vojvody k ministroví a následnou žalobu na rozhodnutí ministra u správního soudu. Proti rozhodnutí správního soudu je možné podat kasační stížnost/odvolání k Nejvyššímu správnímu soudu.

Obdobně jako v předchozích pod-fázích ani v tomto případě neexistuje žádná zvláštní forma řízení pro vysokorychlostní železnice.

Polský systém se liší zejména tím, že rozhodnutí o umístění stavby je vydáváno na základě řízení, které spojuje prvky územního plánování a povolování stavby (na rozdíl od územního rozhodnutí v ČR). Tento rozdíl by mohl představovat příklad vhodný následování. To samé platí pro rozhodnutí RDOŠ o podmínkách souvisejících s životním prostředím u stavebního povolení a samotného projektu. Zdá se, že mají sloužit obdobnému účelu jako jednotné environmentální povolení, které v české legislativě chybí.

2.3.5 Spolupráce a konzultace s občanskou společností a nevládními organizacemi v oblasti životního prostředí

Účast veřejnosti je zajištěna v rámci EIA. Navíc má veřejnost nárok obdržet každé rozhodnutí o podmínkách souvisejících s životním prostředím (s environmentálním posouzením nebo bez něj). Stav je tedy stejný jako v ČR, kde mají NGO z oblasti životního prostředí právo účastnit se u případů podléhajících EIA.

Program KPK a jeho aktualizace z roku 2016 byly Radou ministrů přijaty po konzultacích v rámci ministerstva a mezi rezorty. Před jejich schválením proběhlo také veřejné projednání. Obecně platí, že návrhy normativních aktů jsou předkládány do tzv. mezirezortního připomínkového řízení a jsou projednány s veřejností.

2.3.6 Lhůty správních orgánů pro dokončení povolovacích řízení

PLK nás informovali, že stavební povolení musí být vydáno nejpozději do 65 dnů od podání žádosti ze strany investora. Pokud úřad v uvedené lhůtě rozhodnutí nevydá, může mu nadřízený orgán vyměřit pokutu 500 PLN za každý den zpoždění. Česká legislativa neobsahuje takovýto sankcí v případech, kdy lhůta vyprší, aniž by bylo vydáno územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Zavedení podobného „sankčního“ systému s přímými důsledky pro správní úřady by je mohlo motivovat ke skutečnému dodržování lhůt stanovených zákony, což se v praxi neděje.

2.4 Francie

Následující popis relevantní francouzské praxe vychází z dokumentu, který nám poskytla *Société nationale des chemins de fer français* („SNCF“). Tento dokument popisuje plánování, přípravu a realizaci vysokorychlostní železnice z Bretagne do Pays de la Loire („projekt“). Jedná se tedy o případovou studii francouzské praxe při výstavbě železniční infrastruktury. V následujícím textu pracujeme s informacemi poskytnutými SNCF formu generalizace, nicméně nebyli jsme schopni abstrahovat dostatek informací k tématům uvedeným v rámcové smlouvě projektu.

Projekt byl rozdělen do tří fází, a každá z těchto fází byla dále rozdělena do několika pod-fází.

2.4.1 První fáze projektu

První fáze zahrnovala:

- definování francouzských a evropských generálních plánů pro vysokorychlostní železnice,
- předběžné studie,
- předběžné shrnutí projektu, a
- tzv. prohlášení o veřejném zájmu.

V rámci předběžných diskuzí bylo prozkoumáno několik variant plánované železnice, byly definovány oblasti k dalšímu prozkoumání a vypracovány předběžné studie. Tyto byly nejprve předloženy k projednání na místní úrovni, což umožnilo sesbírat další použitelná data. Po zapracování těchto dat do studie postoupil projekt do druhé fáze připomínkování na místní úrovni, jejímž výstupem bylo představení návrhu konkrétní trasy.

Poté je nutné připravit projektovou dokumentaci a projednat ji se státními orgány. Následně probíhají konzultace se zvolenými zástupci, socio-ekonomickými entitami a občanskými sdruženími. Tyto konzultace byly poměrně intenzivní, a to ve formě veřejných projednání, individuálních kontaktů s vlastníky dotčených nemovitostí a schůzek s místními volenými zástupci, starosty, státními orgány, to vše pod podrobným dohledem ze strany médií.

V daném období bylo provedeno několik studií:

- environmentální studie (Díl 1: Původní stav, Díl 2: Dopady a opatření),
- kartografický atlas,
- akustické studie,
- studie krajiny,
- technické studie,
- půdorys a boční profil,
- hydraulika,
- geotechnická studie,
- socio-ekonomické studie
- a mnoho dalších.

Následně proběhlo veřejné šetření se zohledněním dokončených předběžných studií a shrnutí projektu, včetně projednání na místní úrovni.

Rovněž byl zahájen proces získávání pozemků. Vedla se například jednání o přesunu podniků a farem, což zahrnovalo vyjednávání se zemědělci včetně kompenzací během fáze přípravy studií i realizace.

Výsledky všech těchto konzultací byly po jejich dokončení předloženy příslušnému ministrovi, který následně vydal rozhodnutí o předběžném shrnutí projektu.

Mezirezortní komise pro územní rozvoj nastavila v rámci projektu termíny, kdy mělo být vydáno prohlášení o veřejném zájmu (do roku 2006) a kdy měly začít práce (v roce 2009).

Prohlášení o veřejném zájmu představuje správní postup v rámci francouzského práva, který umožňuje realizovat rozvojové aktivity, jako je např. výstavba infrastruktury, na soukromých pozemcích, které budou pro tento účel vyvlastněny právě kvůli veřejnému zájmu. Je vydáváno po šetření zkoumajícím veřejný zájem. Tento postup je nezbytný podle francouzského občanského zákoníku, kde se stanoví, že „nikdo nesmí být nucen vzdát se svého majetku, vyjma z důvodů veřejného zájmu, a za spravedlivou a předem vyplacenou náhradu“.

Prohlášení o veřejném zájmu je součástí administrativní fáze vyvlastňovacího řízení z důvodu veřejného zájmu. Nezahrnuje fázi stanovení výše kompenzace – toto spadá do fáze soudní.

Prohlášení o veřejném zájmu bylo pro tento projekt vydáno v roce 2007. Po tomto kroku následoval způsobu implementace uzavřením smlouvy veřejného a soukromého sektoru (PPP).

2.4.2 Druhá fáze projektu

Druhá fáze projektu zahrnovala pouze výběrové řízení a podpis smlouvy s vybraným dodavatelem, který bude mít za úkol realizovat projekt dle následující specifikace:

- nová dvoukolejná trať o délce 182 km pro osobní dopravu, přičemž část bude sloužit jak pro osobní, tak i pro nákladní dopravu,
- 32 km přípojných tratí ke stávajícím tratím s 8 napojeními na železniční síť,
- bez nových nádraží,
- cestovní rychlost 320 km/h,
- zajištění interoperability na trati.

2.4.3 Třetí fáze projektu

Třetí a poslední fázi představuje realizace projektu. Byl vypracován projektový návrh, práce začaly v roce 2012, dokončeny byly v roce 2016 a následovalo zahájení zkoušek. Komerční provoz byl na nové vysokorychlostní železniční trati zahájen v roce 2017.

Od začátku do konce trval projekt 25 let. V rámci určitého zjednodušení lze konstatovat, že projekt sestával z neustálého upřesňování studií. Nejprve se jedná o předběžné studie, poté jsou na jejich základě vypracovány před-projektové studie, poté projekt stavby na základě předchozích dvou dokumentací a konečná realizace.

2.5 Komparativní posouzení právního prostředí v jiných členských státech EU a nejlepší postupy a praxe, které by bylo možno zavést do českého práva

Společným prvkem české, německé, rakouské a polské právní úpravy týkající se přípravy a realizace staveb železniční infrastruktury je skutečnost, že celý proces začíná fází koncepční přípravy generálního plánu na úrovni státu. V ČR se jedná o politiku územního rozvoje, Dopravní politiku a aktualizace Dopravních strategií. V Německu se jedná o Federální plán dopravy a Plán potřeb spolkových železničních tratí. V Polsku používají dokument KPK. Součástí přípravy těchto koncepčních dokumentů je rovněž provedení SEA. Analyzované právní systémy fungují velmi podobně.

Následně probíhá ve všech zemích s výjimkou Polska proces územního plánování na vládní úrovni. V ČR se jedná o aktualizace zásad územního rozvoje, které probíhá na úrovni jednotlivých krajů. V Německu územní plánování probíhá na úrovni spolkových zemí, což platí i pro Rakousko, zejména co se týče Natura 2000.

Dalším společným prvkem všech právních úprav je zákonný požadavek na vydání povolení k realizaci projektu, který rovněž tvoří právní základ pro následné majetkoprávní vypořádání.

Vzhledem k právní harmonizaci na úrovni EU je možné úpravu EIA považovat za podobnou, se zohledněním určitých ústavních odlišností, zejména v případě Německa a Rakouska, které jsou federacemi. EIA je nicméně právně neoddelitelnou součástí jednotlivých správních řízení, která posuzují a povolují stavební projekt v Německu. Situace je odlišná v ČR, kde jsou územní a stavební řízení považována za tzv. navazující řízení na EIA. Začlenění procedury EIA do integrovaného povolovacího řízení podle německého příkladu by mohlo být inspirací pro naše právní prostředí. Nicméně jak upozornilo DG ENVI, takto integrovaná EIA by vyžadovala vysokou kvalitu provedení činností souvisejících se SEA a územním plánováním obecně.

Analyzované právní úpravy se liší tím, že v ČR představuje politika územního rozvoje komplexní koncepční nástroj územního plánování, zatímco v ostatních zemích mají zvláštní dokumenty týkající se pouze dopravní infrastruktury. Německý Federální plán dopravy má větší právní dopad na následné poskytnutí financování. V Německu se navíc schvaluje i Plán potřeb spolkových železničních tratí. V Rakousku plní obdobnou funkci HLG a související prováděcí předpisy. Polský KPK je rovněž zaměřen na dopravní sektor. Česká legislativa nezná žádné podobně komplexní koncepční dokumenty na úrovni státu, zejména s přímým dopadem na zajištění finančních zdrojů potřebných k implementaci jednotlivých projektů. Z tohoto důvodu by mohla česká legislativa, zejména zákon o urychlení výstavby, pracovat se zvláštní územně plánovací dokumentací zaměřenou na dopravní infrastrukturu na úrovni státu. Zdá se, že je to účinný nástroj podporující územní plánování v této oblasti.

Česká legislativa rovněž neobsahuje řízení podobné tzv. trasování, které v Německu umožňuje Federálnímu ministerstvu dopravy analyzovat a zvolit nejvhodnější trasu a vymezit nejvhodnější koridor pro danou liniovou stavbu. Česká legislativa ministerstvu dopravy v rámci procesu aktualizace zásad územního rozvoje takové postavení neumožňuje. V ČR probíhá volba koridoru výhradně na regionální úrovni. Nicméně u infrastrukturních staveb celostátního významu by bylo logické umožnit ministerstvu provádět trasování v tomto rámci, zejména pokud by se do české legislativy zavedl nový nástroj územního plánování (pro dopravní infrastrukturu) s celostátní působností.

V procesu vydávání stavebního povolení panují významné rozdíly. Zejména jde o skutečnost, že ve všech zemích neexistuje dualita územního a stavebního řízení, probíhá pouze jedno povolovací řízení. V Polsku se rozhodnutí o umístění železniční trati vydává v rámci procesu, který nese znaky územního plánování. V Německu je celý proces plně integrován. Žadatel nemusí získávat jednotlivá závazná stanoviska dotčených orgánů. Tato konkrétní odlišnost se zdá být tou nejdůležitější. Česká legislativa sice umožňuje koordinované řízení, nicméně toto není povinné. Navíc vzhledem k požadovanému objemu dokumentace, která musí být předložena, je z praktických důvodů investory využíváno jen velmi zřídka. Zavedení stejného procesního nastavení jako v Německu se jeví jako nejdůležitější změna, k níž by měli zákonodárci v ČR přistoupit. Tím by se zabránilo zbytečné složitosti současného v praxi nejčastěji uplatňovaného duálního systému územního a stavebního řízení, který sám o sobě způsobuje různé problémy.

Relevantní právní úprava v ČR neobsahuje možnost rozhodnout o všech okolnostech souvisejících s ochranou životního prostředí a zájmů veřejnosti formou jednoho rozhodnutí (nebo rozhodnutí sloužícího jako jednotné environmentální povolení), jako je tomu v Polsku, kde regionální ředitel pro environmentální ochranu („RDOŚ“) vydává rozhodnutí o podmínkách souvisejících s životním prostředím. Oproti tomu v ČR musí svá závazná stanoviska k infrastrukturnímu projektu vydat několik dotčených orgánů, které mají za úkol chránit různé environmentální zájmy. V Německu je také situace jiná, jelikož mají pouze jeden orgán s rozhodovací pravomocí, který provádí jediné povolovací řízení, a kde není nezbytné mu dokládat závazná stanoviska. Zavedení takového jednotného orgánu představuje jednoduché řešení problémů vyplývajících z nastavení institucionálního systému popsanych výše v části 1.3.

Navíc pravomoc vydávat stavební povolení v ČR mají obecné stavební úřady, krajské orgány nebo drážní úřad (za podmínky, že nebylo spuštěno koordinované řízení, což v praxi většinou nenastává). Toto je nutné porovnat s Německem, kde se stavební povolení vydává v rámci integrovaného řízení prováděného federálním drážním úřadem.

V oblasti majetkoprávního vypořádání je momentální situace v ČR obdobná té německé, jelikož stavební úřady mohou schválit mezitímní rozhodnutí, která umožňují zahájit danou stavbu ještě před vyvlastněním nebo vykoupením daného pozemku; toto se ovšem týká jen omezeného počtu projektů uvedených v příloze k zákonu o urychlení výstavby. V Německu však neprobíhá samostatné vyvlastňovací řízení a stavební povolení samo o sobě představuje právní základ pro vyvlastnění. Česká legislativa by se mohla tímto nastavením inspirovat.

3 Shrnutí závěrů – klíčové prvky české legislativy, které mají za následek zdlouhavá povolovací řízení

Na základě setkání se zúčastněnými stranami a výše uvedené analýzy jsme v české legislativě identifikovali následující problémy, které mají za následek zdlouhavá povolovací řízení:

1. Nestabilita a složitá legislativa

- Nedostatečná stabilita právní úpravy (viz části 1.1.1. a 1.3.), vysoký počet zvláštních zákonů souvisejících se stavebním zákonem, které vytvářejí odlišné procesní režimy pro různé kategorie staveb, díky čemuž je velmi složité se zorientovat v tom, jaký zákon by měl být v konkrétních případech aplikován (viz část 1.1.).

2. Nedostatečná integrace

- Neexistence povinného a integrovaného povolovacího řízení, které by nahradilo dualismus územního a stavebního řízení, nebo neefektivnost nepovinných koordinovaných řízení (viz části 1.1.1. - 1.1.4. výše) a také související absence integrace procesu EIA do takového jednotného povolovacího řízení (viz část 1.1.3.), nekonzistentnost, složitost a roztržitost kompetencí stavebního práva mezi velký počet stavebních úřadů a dotčených orgánů (viz část 1.3.), vzájemné přehazování si kompetencí mezi stavebními úřady, zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek dotčených úřadů jinými úřady (viz část 1.3.).

3. Přístup k otázkám životního prostředí

- Neexistence samostatných environmentálních povolení v jinak neintegrovaném řízení, tj. jedno rozhodnutí o povolení, které by v sobě zahrnovalo posouzení všech individuálních environmentálních zájmů (viz část 1.1.3.), omezená účast environmentálních nevládních organizací v územním a stavebním řízení (viz části 1.1.1., 1.1.2 a 1.5.).

4. Nedostatek profesionálního a materiálního vybavení stavebních úřadů

- Nedodržování zákonem stanovených lhůt pro rozhodování ve všech kategoriích povolovacího řízení (viz část 1.6.), absence odpovědnosti za škodu způsobenou dotčeným osobám (viz část 1.3.), *de facto* personální a kompetenční „slabost“ stavebních úřadů, které postrádají dostatečné profesionální a materiální vybavení a jsou závislé na závazných stanoviscích dotčených úřadů (viz část 1.3.).

5. Procesní nastavení vedoucí k patovým situacím

- Využívání procesních práv účastníky všech řízení způsobem, který je v rozporu s jejich skutečným účelem, např. vznášení námitek v pozdějších fázích povolovacích řízení, nebo nejdříve až ve správní žalobě (návrhu) proti územnímu rozhodnutí / stavebnímu povolení / územně plánovací dokumentaci (viz části 1.1.1., 1.1.2. a 1.3.), s tím související neexistence nezbytného právního zázemí k vyřešení environmentálních a jiných konfliktních otázek v nejranějších stádiích povolovacího řízení nebo územního plánování, např. v rámci SEA (viz část 1.1.3.).

6. Nevyvážené rozdělení rolí v povolovacím řízení

- Rozpory a nepředvídatelnost závazných stanovisek dotčených orgánů při neexistenci účinných procesních prostředků, kterými by bylo možné těmto problémům zabránit nebo je vyřešit, protože postupy pro jejich samostatný přezkum jsou samy o sobě příliš zdlouhavé (viz část 1.3.);
- Neexistence jednoho správního místa, které by samostatně rozhodovalo o povolení výstavby infrastruktury bez závazného vlivu dotčených orgánů, nebo na obecnější úrovni, neexistence orgánu s jednotnou působností v oblasti stavebního práva na úrovni ústředních orgánů státní

správy, který by nahradil současnou situaci, kdy jsou kompetence roztrženy mezi 10 ministerstvy (viz část 1.3.).

7. Institucionální uspořádání stavební správy založené na střetu zájmů

- V některých případech střety zájmů (systémová předpojatost) způsobené výkonem státní stavební správy územně samosprávnými celky, jejichž zájmy se mohou lišit od zájmů státní správy (viz část 1.3.).

8. Nedostatek efektivního územního plánování na centrální (celostátní) úrovni

- Neexistence celostátního závazného nástroje územního plánování, včetně územně plánovací dokumentace týkající se dopravní infrastruktury (viz část 1.4.2.1.);
- Neexistence možnosti zákonem identifikovat projekty infrastruktury národního zájmu, jejichž schvalovací proces by mohl být zjednodušen (viz část 1.4.1.).

9. Ohrožení platnosti povolovacího řízení při retrospektivním soudním přezkumu územních plánů

- Právní nejistota způsobená zrušením částí územních plánů správními soudy spolu s možností retroaktivního účinku takového rozhodnutí, které by se tak vztahovalo na již dříve vydané (konečné) povolení (viz část 1.4.2.2. a 1.4.2.3.).

Na závěr lze konstatovat, že podle výše popsané současné právní úpravy a praxe dochází ke kumulaci několika samostatných řízení. Možnosti vést koordinované řízení se využívá naprosto minimálně, jelikož je to příliš riskantní. Současný stav stavebního povolovacího řízení v České republice není zcela srozumitelný ani pro odborníky v daném oboru. Není předvídatelné, kdy žadatel obdrží konečné, neodvolatelné rozhodnutí, které mu umožní danou stavbu zahájit. Právní jistota v této oblasti je nepřiměřeně omezená.

Výstupy úkolu 1 budou představeny a diskutovány v průběhu prvního kulatého stolu.

V rámci úkolu 2 vypracujeme doporučení k řešení problémů uvedených v této zprávě s cílem povolovací řízení zjednodušit a zefektivnit.