

## *Urychlení výstavby transevropské dopravní sítě v České republice*

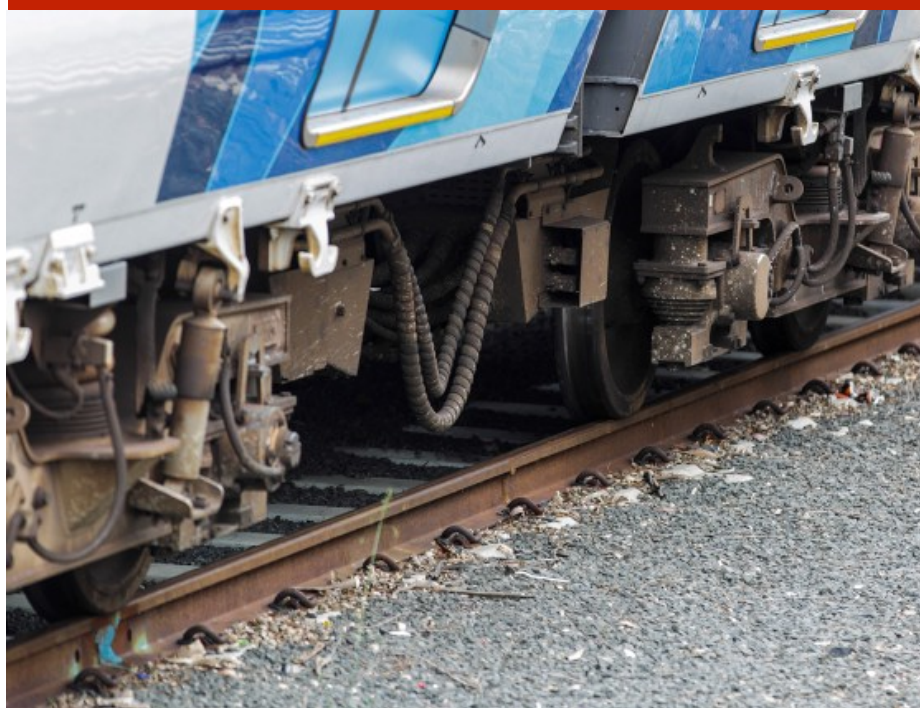
### *Úkol 2: Doporučení na zjednodušení české legislativy za účelem urychlení povolování výstavby dopravní infrastruktury*

KONEČNÁ VERZE

SRSS/SC2018/030 Lot 1

SRSS/P2017/FWC001

12. ledna 2020



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

Seznam zkratk	1
1 Úvod	4
2 Nestabilní a složitá legislativa v oblasti výstavby dopravní infrastruktury	5
3 Nedostatečná integrace	6
3.1 Neexistence povinného a integrovaného souboru povolovacích řízení	7
3.2 Neintegrace EIA a dalších posuzování souvisejících se životním prostředím	11
3.3 Nekonzistentnost, složitost a roztržitost kompetencí stavebního práva mezi velkým počtem stavebních úřadů a dotčených orgánů	16
3.4 Zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek dotčených orgánů jinými orgány	17
4 Přístup k otázkám životního prostředí	19
4.1 Omezené zapojení environmentálních spolků do povolovacích řízení	19
4.2 Orgány Natura 2000 nemají obecně povinnost stanovit kompenzační opatření	20
5 Stavebním úřadům chybí odpovídající zdroje pro řádný výkon pravomocí	22
5.1 De facto personální a kompetenční „slabost“ stavebních úřadů	22
5.2 Nedodržování zákonem stanovených lhůt pro vydání rozhodnutí	23
5.3 Neexistence dostatečné odpovědnosti za škodu způsobenou dotčeným osobám	25
6 Procesní nastavení vedoucí k patovým situacím	25
7 Nevyvážené rozdělení rolí v povolovacím řízení	27
8 Institucionální uspořádání stavební správy vedoucí ke střetu zájmů	27
8.1 Možná inspirace v rámci rekonstrukce českého stavebního zákona	28
9 Neefektivnost územního plánování na centrální (celostátní) úrovni	30
10 Ohrožení platnosti povolení stavby v důsledku zpětného zrušení (části) územně plánovací dokumentace	32
11 Časový přehled realizace doporučení na zjednodušení legislativy ČR za účelem zrychlení povolování dopravní výstavby	33
12 Shrnutí	35

## Seznam zkratek

<b>AK ČR</b>	Asociace krajů České republiky
<b>DG ENV</b>	Generální ředitelství pro životní prostředí Evropské komise
<b>DG MOVE</b>	Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu Evropské komise
<b>DG REGIO</b>	Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku Evropské komise
<b>EIA</b>	Posuzování vlivů na životní prostředí
<b>HK</b>	Hospodářská komora České republiky
<b>MD</b>	Ministerstvo dopravy
<b>JEP</b>	Jednotné environmentální povolení
<b>MMR</b>	Ministerstvo pro místní rozvoj
<b>MŽP</b>	Ministerstvo životního prostředí
<b>MSp</b>	Ministerstvo spravedlnosti
<b>MV</b>	Ministerstvo vnitra
<b>Nařízení 347/2013</b>	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009
<b>Nařízení o zjednodušení řízení</b>	Návrh Evropské komise ve věci nařízení o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě [COM(2018)277 final]
<b>Nařízení TEN-T</b>	Nařízení (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU
<b>Novela z roku 2018</b>	Zákon č. 169/2018, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů
<b>Rámcová směrnice vodní politiky</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.
<b>ŘSD</b>	Ředitelství silnic a dálnic
<b>SEA</b>	Posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí
<b>Směrnice 2011/42/EU</b>	Prováděcí směrnice Komise 2011/42/EU ze dne 11. dubna 2011, kterou se mění směrnice Rady 91/414/EHS za účelem zařazení účinné látky flutriafol a kterou se mění rozhodnutí Komise 2008/934/ES

<b>Směrnice EIA</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
<b>Směrnice SEA</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.
<b>Směrnice o interoperabilitě</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/797 ze dne 11. května 2016 o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii
<b>Směrnice o průmyslových emisích</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)
<b>Směrnice o ptácích</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků
<b>Směrnice o odpadu</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic
<b>Směrnice o stanovištích</b>	Směrnice 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
<b>Směrnice Seveso III</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES
<b>Směrnice SŽDC č. 11/2006</b>	Směrnice Správy železniční dopravní cesty č. 11/2006 o dokumentaci pro přípravu staveb na železničních drahách celostátních a regionálních
<b>Soudní řád správní</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>SPS</b>	Sdružení podnikatelů ve stavebnictví v České republice
<b>Správní řád</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>Stavební zákon</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>SŽDC</b>	Správa železniční dopravní cesty
<b>Věcný záměr</b>	Věcný záměr nového stavebního zákona
<b>Vyhláška č. 500/2006 Sb.</b>	Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů

<b>Vyhláška č. 503/2006 Sb.</b>	Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o dráhách</b>	Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o EIA</b>	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o integrované prevenci</b>	Zákon o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
<b>Zákon o ochraně ovzduší</b>	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o ochraně přírody a krajiny</b>	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o státní službě</b>	Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o urychlení výstavby</b>	Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o vyvlastnění</b>	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
<b>Zelený kruh</b>	Sdružení nevládních organizací Zelený kruh

## 1 Úvod

Tento dokument představuje prvotní návrh zprávy k Úkolu 2 v rámci zakázky „Urychlení výstavby transevropské dopravní sítě v České republice“, dodané v rámci smlouvy č. SRSS/SC2018/030 položka 1, kterou se provádí rámcová smlouva č. SRSS/P2017/FWC001 ze strany PwC EU Services EESV.

Cílem úkolu 2 je na základě analýzy provedené v Úkolu 1 a výsledků kulatých stolů (Úkol 4) vypracovat doporučení ke zjednodušení schvalovacích postupů nezbytných pro zahájení výstavby dopravní infrastruktury, včetně navrhovaných změn zákona o urychlení výstavby.

Měl by rovněž obsahovat praktické instrukce pro implementaci těchto doporučení do české legislativy. Tyto instrukce by měly zohlednit příslušnou legislativu EU a další předpisy, např. úpravu EIA a Nařízení o zjednodušení řízení.<sup>1</sup>

V rámci Úkolu 1, který zahrnoval analýzu české legislativy a praxe v oblasti výstavby dopravní infrastruktury a porovnání s ostatními členskými státy EU, bylo identifikováno následujících 9 klíčových aspektů, které vedou ke zdlouhavým povolovacím řízením:

- 1) nestabilní a složitá legislativa,
- 2) nedostatečná integrace,
- 3) přístup k environmentálním otázkám,
- 4) nedostatečné odborné a materiální zabezpečení stavebních úřadů,
- 5) procesní nastavení vedoucí k patovým situacím,
- 6) nevyvážené rozdělení rolí v rámci povolovacích řízení,
- 7) institucionální uspořádání stavební správy založené na střetu zájmů,
- 8) neefektivnost územního plánování na centrální (celostátní) úrovni,
- 9) ohrožení platnosti povolení stavby při zpětném rušení (částí) územních plánů v rámci soudního přezkumu.

Následující text se tedy bude zabývat těmito problematickými aspekty povolování výstavby v rámci sítě TEN-T. Každá z níže uvedených kapitol se zaměří na jednu z výše uvedených příčin, které vedou ke zdlouhavým rozhodovacím procesům u těchto staveb, a na způsoby, jak takovým situacím zabránit nebo jak je vyřešit. Výsledkem této analýzy budou konkrétní doporučení, jejichž implementace by měla podpořit budování sítě TEN-T v České republice. V rámci těchto doporučení již bude zohledněn momentálně probíhající proces rekodifikace českého stavebního práva a také diskuze o možné novelizaci zákona o urychlení výstavby. Ve zprávě budou rovněž zohledněny informace z Nařízení o zjednodušení řízení, které obsahuje konkrétní a efektivní řešení identifikovaných problémů.

Ústředním bodem mnoha výše uvedených problémů je nedostatečná integrace procesních pravidel a institucionálního nastavení. Budeme se proto danému tématu věnovat podrobněji (viz oddíl č. 3) a na hlavní část analýzy se budeme následně odkazovat. Mnohá doporučení totiž vycházejí z celkového doporučení provést v oblasti povolování staveb dopravní infrastruktury procesní i institucionální integraci.

Navrhované změny zákona o urychlení výstavby a instrukcí pro implementaci doporučení do české legislativy budou obsaženy v doporučeních uvedených na závěr příslušných kapitol.

---

<sup>1</sup> COM(2018)277 final

## **2 Nestabilní a složitá legislativa v oblasti výstavby dopravní infrastruktury**

V průběhu prvního kulatého stolu dne 20. května 2019 i během následných individuálních schůzek se zainteresovanými stranami byl zmiňován jeden společný kritický aspekt – časté změny stavebního práva, a zejména právní úpravy týkající se povolování staveb dopravní infrastruktury. MMR dále uvedlo, že současná úprava zákona o urychlení výstavby je příliš složitá a s každou další novelizací se stává ještě nesrozumitelnější. To vede k problémům v praxi, jelikož stavebním úřadům často není jasné, zda postupovat podle zákona o urychlení výstavby nebo podle stavebního zákona. V průběhu druhého kulatého stolu bylo zdůrazněno, že změny v této oblasti často probíhají na základě zájmů jednoho ministerstva. Zainteresované strany se shodly, že je v této věci nutné nastavit obecnější přístup.

Bylo by příliš jednoduché říci, že by se příslušné zákony prostě neměly novelizovat tak často. Není však právně možné omezovat Parlament co se týče frekvence a počtu změn, které schvalují v jednotlivých právních oblastech. Stavební právo a nařízení týkající se dopravní infrastruktury jsou navíc zcela přirozeně oblasti, které se těší velké politické pozornosti. Návrhy na novelizaci v této oblasti budou tedy vždy poměrně časté a není možné takové návrhy jakkoliv omezovat.

Je nicméně možné, že tato konkrétní otázka nestabilní legislativy v oblasti výstavby dopravní infrastruktury bude do určité míry vyřešena právě probíhající rekodifikací českého stavebního práva. Pokud dojde k rekodifikaci české stavební legislativy (včetně úpravy týkající se povolování dopravní infrastruktury) tak, že bude dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmy regionů, obcí i jednotlivců, existuje naděje, že Parlament nebude mít tendence novelizovat zákon tak často. Alespoň v blízké budoucnosti, tedy období po schválení nového stavebního zákona a souvisejících předpisů, by mohly zůstat beze změny vzhledem k nepsanému pravidlu, že nově schváleným zákonům je ponecháno období několika let, aby došlo k jejich prověření v praxi.

Parlament se nicméně v průběhu probíhající rekodifikace bude muset vyjádřit k důležitým otázkám ohledně budoucnosti zákona o urychlení výstavby. Je možné jej zahrnout do nového stavebního zákona, nebo může zůstat jako samostatný zákon. Jedná se ovšem o volbu spíše formální než substantivní. V každém případě bude nutné přijmout některá ustanovení pokrývající specifika výstavby dopravní infrastruktury, a není rozhodující, zda to bude ve formě samostatného zákona, nebo zda budou tyto aspekty upraveny jako zvláštní část stavebního zákona.

Na druhou stranu je možné mít zvláštní samostatný zákon pokrývající specifika a síťové aspekty povolovacích procesů u dopravní infrastruktury. V ostatních zemích EU je to běžné. Může být v určitém smyslu výhodné mít takový samostatný speciální zákon, jelikož to umožňuje flexibilně reagovat na aktuální potřeby povolovacích procesů u dopravní infrastruktury, aniž by bylo nutné měnit stavební zákon, který upravuje otázky týkající se běžné výstavby.

Pokud ale (samostatný) zákon o urychlení výstavby zůstane v platnosti jako hlavní právní úprava v oblasti povolování dopravní infrastruktury i po dokončení procesu rekodifikace stavebního zákona, budou jej muset zákonodárci zásadním způsobem novelizovat, aby odpovídal terminologii a systému nového českého stavebního zákona.

V průběhu druhého kulatého stolu byl zmíněn ještě další bod v souvislosti s fází mezirezortního připomínkového řízení v rámci legislativního procesu. Ministerstva a další dotčené orgány většinou mají 30 dnů na předložení svých připomínek. Některé zainteresované strany uvedly, že toto období by mělo být delší, aby mohli připomínkující předložit takové připomínky, jež by byly přínosem pro další fáze legislativního procesu.

### **Shrnutí doporučení**

Je záhodno vycházet z probíhající rekodifikace českého stavebního práva. Pokud bude schválen nový stavební zákon, bylo by možné zahrnout ustanovení týkající se povolování výstavby dopravní infrastruktury přímo do tohoto zákona. Toto je první z možných řešení identifikovaného problému

nestability českého stavebního zákona a zákona o dopravní infrastruktuře. Druhou možností je zachovat zákon o urychlení výstavby.

Dle našeho názoru je vhodnější zachovat zákon o urychlení výstavby, jelikož tento zákon neupravuje pouze proces povolování, ale i další aspekty jako výkup pozemků, vyvlastnění, přeložky sítí a další. Navíc by takto nastavený právní rámec umožnil větší flexibilitu, pokud je potřeba rychle reagovat na aktuální potřeby v oblasti dopravní infrastruktury. V takových případech by pak nebylo nutné novelizovat nový stavební zákon jako obecnější právní úpravu, která není výhradně zaměřena na regulaci oblasti dopravní infrastruktury, což by mohlo mít negativní dopad v porovnání se situací, kdy by se novelizoval pouze zákon o urychlení výstavby. Tento přístup by mohl vést k větší stabilitě právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně. V každém případě bude nutné zákon o urychlení výstavby významným způsobem upravit v souvislosti s rekonstrukcí českého stavebního zákona. Bude nutné sjednotit terminologii a strukturální aspekty zákona o urychlení výstavby, která musí odpovídat rámci stanovenému novým stavebním zákonem.

Zajištění implementace tohoto doporučení je především úkolem MD jako gestora zákona o urychlení výstavby. MD by v rámci celé rekonstrukce mělo hrát klíčovou úlohu ve všech fázích legislativního procesu nového stavebního zákona, zejména ve fázi mezirezortního připomínkového řízení k návrhu nového stavebního zákona, kde by jejich připomínky měly odrážet jedinečné postavení zákona o urychlení výstavby. MD by rovněž mělo připravit návrh novelizace zákona o urychlení výstavby, který zajistí terminologický a strukturální soulad s novým stavebním zákonem, jak je uvedeno výše.

Co se týče časového harmonogramu realizace, vláda ČR rozhodla<sup>2</sup>, že by měl být návrh nového stavebního zákona předložen do vlády k projednání do 31. ledna 2020. Vláda by následně měla tento návrh schválit do konce června 2020 a předat jen ke schválení do Parlamentu. Podle věcného záměru by nový stavební zákon měl vstoupit v platnost 1. ledna 2023. Při schvalování věcného záměru nicméně vláda tuto lhůtu zkrátila, takže by zákon měl vstoupit v platnost již od 1. ledna 2022 (viz tabulka v kapitole 11 níže).

Bez ohledu na konečné datum, kdy nový stavební zákon vstoupí v platnost, musí MD zajistit, aby novelizace zákona o urychlení výstavby nabyla platnosti ve stejný den. Nejeefektivnějším způsobem, jak toto zajistit, by bylo zahrnutí novelizace zákona o urychlení výstavby připravovaného MD do oné obecné celkové novelizační úpravy v souvislosti s novým stavebním zákonem, jejímž účelem je provedení odpovídajících úprav ve všech zákonech ovlivněných stavebním zákonem. Proto by jeho schvalovací trajektorie měla být sladěna se schvalovací trajektorií nového stavebního zákona. MD by tedy mělo připravit novelu zákona o urychlení výstavby do konce ledna 2020, aby bylo možné ji předložit do vlády zároveň s návrhem nového stavebního zákona.

Obecně by změny v této oblasti neměly probíhat na základě zájmů jednoho ministerstva, je nutné zvolit obecnější postup. Dále by fáze mezirezortního připomínkového řízení měla trvat déle než 30 dní, aby měla ministerstva a další kompetentní orgány předložit přínosné připomínky.

### 3 Nedostatečná integrace

V rámci Úkolu 1 byl tento aspekt jedním z nejčastěji zmiňovaných jednotlivými zainteresovanými stranami. Dle jejich názoru v rámci povolovacího řízení chybí procesní, institucionální a kompetenční integrace. Zmiňovali především následující problémy:

- 1) neexistence povinného a integrovaného (jednotného) povolovacího řízení, které by nahradilo dualismus v podobě územního a stavebního řízení, nebo neefektivní (volitelné) koordinované řízení,
- 2) s tím související neintegrace EIA do jednotného povolovacího řízení,

<sup>2</sup> Viz rozhodnutí Vlády ČR o schválení Bílé knihy ze dne 24. června 2019: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABDKAD632>.



- 3) nekonzistentnost, složitost a fragmentace kompetencí stavebního práva mezi vysoký počet stavebních úřadů a jiných dotčených orgánů,
- 4) zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek dotčených orgánů jinými úřady.

V následujících kapitolách tohoto oddílu se zaměříme na tato čtyři témata, s uvedením konkrétních doporučení možných řešení daných problémů. Téma integrace se jeví jako klíčové v rámci nezbytných změn pro zjednodušení povolování projektů sítě TEN-T a dopravní infrastruktury obecně. Budeme se jím proto zabývat podrobněji. Následně se pak na tuto část budeme odkazovat v rámci ostatních přímo souvisejících doporučení.

### **3.1 Neexistence povinného a integrovaného souboru povolovacích řízení**

Zpráva k Úkolu 1 popisuje zbytečné negativní důsledky současného systému povolování, který se skládá z územního řízení, stavebního řízení, a případně volitelného koordinovaného řízení. Toto je navíc považováno za riskantní, zejména kvůli míře podrobnosti dokumentace, která musí být předložena spolu se žádostí.

#### **3.1.1 Možná inspirace z Nařízení o zjednodušení řízení**

Naše doporučení týkající se integrace vycházejí nejprve z Nařízení o zjednodušení řízení. V jeho preambuli se jasně uvádí, že projekty hlavní sítě by se měly opírat o integrované postupy vydávání povolení, které umožní zprůhlednit řízení celého postupu a zajistí jednotné kontaktní místo (*one-stop-shop authority*) pro investory. V případě jeho schválení budou muset členské státy podle tohoto nařízení určit příslušný orgán v souladu se svými vnitrostátními právními rámci a správním uspořádáním.

Autoři v Nařízení o zjednodušení řízení uvádějí, že zřízení jediného příslušného orgánu na vnitrostátní úrovni, který by integroval všechny postupy při udělování povolení (jednotný stavební úřad), by mělo snížit složitost, zlepšit účinnost a zvýšit transparentnost postupů. Tento orgán by měl také posilovat případnou spolupráci mezi členskými státy. Tyto postupy by měly podporovat skutečnou spolupráci mezi investory a jednotným stavebním úřadem, a měly by proto umožňovat vymezení rozsahu ve fázi před podáním žádosti o udělení povolení. Toto vymezení rozsahu by mělo tvořit součást podrobného přehledu žádosti a řídit se postupy stanovenými v čl. 5 odst. 2 směrnice EIA.

V tomto ohledu preambule Nařízení o zjednodušení řízení dále upozorňuje na nutnost dokončení sítě TEN-T a uvádí, že by zjednodušení postupů vydávání povolení mělo být vázáno na lhůtu, ve které by příslušné odpovědné orgány měly přijmout komplexní rozhodnutí týkající se realizace projektu. Tato lhůta by měla vést k účinnějšímu řízení postupů a za žádných okolností by neměla ohrozit vysoké standardy Unie v oblasti ochrany životního prostředí a účasti veřejnosti.

Nařízení o zjednodušení řízení tedy pokrývá otázku integrace v rámci tří relevantních navržených článků. Ve čl. 4 odst. 1 uvádí, že „*aby bylo možné splnit lhůty ... a snížit administrativní zátěž související s dokončením projektů společného zájmu, musí být integrovány všechny správní postupy vyplývající z rozhodného práva, vnitrostátního i práva Unie, takže bude vydáno jen jedno komplexní rozhodnutí.*“ Nařízení o zjednodušení řízení tedy zohledňuje projekty společného zájmu, u kterých povinnost provádět posuzování vlivu na životní prostředí vyplývá zároveň ze Směrnice EIA i jiných předpisů práva EU. V těchto případech tedy musí členské státy EU zajistit, aby byly stanoveny společné postupy ve smyslu čl. 2 odst. 3 Směrnice EIA.

Podle čl. 5 odst. 1 Nařízení o zjednodušení řízení bude existovat lhůta, během které určí každý členský stát jednotný stavební úřad, který odpovídá za usnadňování postupu udělování povolení, včetně vydávání komplexního rozhodnutí.

Nařízení o zjednodušení řízení umožňuje u projektu společného zájmu nebo konkrétní kategorie projektů společného zájmu přenést odpovědnost jednotného stavebního úřadu nebo související úkoly na jiný orgán na příslušné správní úrovni, nebo mohou být tímto jiným orgánem vykonány, a to za předpokladu splnění následujících podmínek (viz čl. 5 Nařízení o zjednodušení řízení):

- a) za projekt společného zájmu je odpovědný pouze jeden orgán,

- b) tento orgán je jednotným stavebním úřadem (jediným kontaktním místem) pro předkladatele projektu v postupu vedoucím ke komplexnímu rozhodnutí pro daný projekt společného zájmu,  
a
- c) tento orgán koordinuje předkládání veškerých příslušných dokumentů a informací.

Nařízení o zjednodušení řízení rovněž upravuje kritéria pro dané komplexní rozhodnutí vydané jednotným stavebním úřadem. Zdůrazňuje, že by mělo být jediným právně závazným rozhodnutím vyplývajícím ze zákonného postupu udělování povolení. Jsou-li projektem dotčeny další orgány, mohou vyjádřit svůj názor ve formě vstupu do daného řízení v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Jednotný stavební úřad toto stanovisko musí vzít v úvahu [čl. 5 odst. 3 Nařízení o zjednodušení řízení]. Podle čl. 5 odst. 4 Nařízení o zjednodušení řízení musí jednotný stavební úřad při přijímání komplexního rozhodnutí zajistit dodržování příslušných požadavků podle mezinárodního práva a právních předpisů Unie a své rozhodnutí řádně odůvodnit.

Dále Nařízení o zjednodušení řízení představuje možný rámec pro postup udělování jednotného povolení (čl. 6 Nařízení o zjednodušení řízení). Měl by se skládat z:

- 1) fáze před podáním žádosti, a
- 2) fáze posuzování žádosti a přijímání rozhodnutí jednotným stavebním úřadem.

Pro jednotlivé fáze jsou stanoveny konkrétní lhůty. Fáze před podáním žádosti, která zahrnuje období mezi zahájením postupu udělování povolení a předložením úplné dokumentace žádosti jednotnému stavebnímu úřadu, v zásadě nesmí překročit dva roky [čl. 6 odst. 2 Nařízení o zjednodušení řízení].

Řízení o udělení povolení se zahájí na základě písemného oznámení zasláného předkladatelem projektu jednotnému stavebnímu úřadu dotčených členských států, které obsahuje také podrobný popis projektu. Nejpozději do dvou měsíců od přijetí uvedeného oznámení jednotný stavební úřad může toto oznámení písemně uznat. Domnívá-li se, že projekt není pro zahájení postupu udělování povolení dostatečně zralý, pak oznámení zamítne.

Pokud se jednotný stavební úřad rozhodne oznámení zamítnout, své rozhodnutí odůvodní. Datum podpisu potvrzení o přijetí tohoto oznámení příslušným orgánem slouží jako zahájení postupu udělování povolení [čl. 6 odst. 3 Nařízení o zjednodušení řízení].

Čl. 6 odst. 4 Nařízení o zjednodušení řízení stanoví, že jednotný stavební úřad do tří měsíců od zahájení postupu udělování povolení v úzké spolupráci s předkladatelem projektu a s dalšími dotčenými orgány a s přihlédnutím k informacím předloženým předkladatelem projektu na základě oznámení vypracuje a sdělí předkladateli projektu podrobný přehled žádosti, který obsahuje:

- (i) věcnou působnost a úroveň podrobnosti informací, které má předkladatel projektu předložit v rámci dokumentace žádosti o komplexní rozhodnutí;
- (ii) harmonogram postupu udělování povolení, v němž se uvádí alespoň:
  - rozhodnutí a stanoviska, která je nutno získat;
  - pravděpodobně dotčené orgány, zúčastněné strany a veřejnost;
  - jednotlivé etapy tohoto postupu a jejich trvání;
  - hlavní milníky, jichž má být dosaženo, a příslušné termíny z hlediska komplexního rozhodnutí, které má být přijato;
  - zdroje plánované orgány a případně další potřebné zdroje.

Aby bylo zajištěno, že dokumentace žádosti je úplná a má odpovídající kvalitu, předkladatel projektu co nejdříve v průběhu postupu před podáním žádosti požádá jednotný stavební úřad o stanovisko ke své žádosti. Předkladatel projektu je povinen plně spolupracovat s jednotným stavebním úřadem na dodržení lhůt a podrobného přehledu žádosti [čl. 6 odst. 5 Nařízení o zjednodušení řízení].

Předkladatel projektu předloží dokumentaci žádosti na základě podrobného návrhu žádosti ve lhůtě 21 měsíců od obdržení tohoto podrobného návrhu žádosti. Po uplynutí této lhůty se podrobný návrh

žádosti již nepovažuje za použitelný, ledaže se jednotný stavební úřad rozhodne na základě odůvodněné žádosti předkladatele projektu tuto lhůtu prodloužit [čl. 6 odst. 6 Nařízení o zjednodušení řízení].

Nejpozději do dvou měsíců ode dne předložení úplné dokumentace žádosti příslušný orgán písemně potvrdí její úplnost a informuje o tom předkladatele projektu. Dokumentace žádosti předložená předkladatelem projektu se považuje za úplnou, pokud příslušný orgán do dvou měsíců ode dne předložení nepožádá předkladatele projektu o dodání chybějících informací.

Pokud jde o věcnou působnost a úroveň podrobností, tato žádost se omezuje na prvky uvedené v podrobném návrhu žádosti. Jakákoli další žádost o informace je možná pouze na základě výjimečných a nepředvídaných nových okolností a jednotný stavební úřad ji řádně odůvodní [čl. 6 odst. 7 Nařízení o zjednodušení řízení].

Podle čl. 6 odst. 8 Nařízení o zjednodušení řízení posoudí jednotný stavební úřad žádost a přijme komplexní rozhodnutí ve lhůtě jednoho roku ode dne předložení úplné dokumentace žádosti. Pokud to členské státy budou považovat za vhodné, mohou stanovit kratší lhůtu.

### **3.1.2 Možná inspirace z komparativního pohledu**

Ve zprávě k Úkolu 1 bylo uvedeno, že jeden z nejnápadnějších rozdílů mezi Českou republikou na jedné straně a legislativou Německa, Rakouska, Polska a Francie na straně druhé spočívá v postupu vydávání povolení, na jehož základě lze zahájit výstavbu. Žádná z uvedených zemí nepoužívá duální systém složený z územního řízení a stavebního řízení, mají pouze jedno řízení o vydání povolení. V Polsku se rozhodnutí o umístění železniční trati vydává v rámci procesu, který nese určité charakteristiky územního plánování. V Německu je celý proces plně integrovaný, a žadatel si nemusí obstarávat jednotlivá závazná stanoviska dotčených úřadů. Tento konkrétní aspekt se zdá být nejdůležitějším rozdílem.

Zpráva k Úkolu 1 zdůrazňuje, že zavedení stejného procesního nastavení jako v Německu se zdá být nejdůležitější změnou, kterou by měli čeští zákonodárci provést. Zabránilo by se tím zbytečné složitosti současného duálního systému územního a stavebního řízení nebo (volitelného, ale problematického) koordinovaného řízení.

### **3.1.3 Možná inspirace v rámci rekonstrukce českého stavebního práva**

Kromě Nařízení o zjednodušení řízení si také probíhající rekonstrukce českého stavebního práva stanovila vytvoření jednoho integrovaného povolovacího řízení jako jeden ze svých hlavních cílů. Věcný záměr stanovuje, že všechny stavební projekty, kterým musí být vydáno stavební povolení podle nového stavebního zákona, by měly být posuzovány v rámci jednotného stavebního řízení se závaznou lhůtou na vydání rozhodnutí. Věcný záměr stanovuje zavedení zcela nového procesního nastavení, kdy jedno integrované správní řízení povede jeden stavební úřad za účelem vydání jednoho rozhodnutí o povolení stavby. Toto jediné rozhodnutí o povolení stavby by mělo mít stejnou formu pro všechny typy stavebních projektů, vyjma staveb, které budou z daného povolovacího režimu explicitně novým stavebním zákonem vyloučeny.

Věcný záměr vychází z principu, že skutečného zjednodušení povolovacího procesu nelze dosáhnout doplňováním dalších a dalších specifických institutů do už tak velmi složitého systému. Velmi otevřeně volá po radikální změně, tedy zrušení všech stávajících typů povolovacích řízení ve stavebním zákoně a jejich nahrazení jedním stavebním řízením završeným vydáním jednoho rozhodnutí o povolení stavby.

Věcný záměr uvádí, že jednotné rozhodnutí o povolení stavby může nahradit výstupy z následujících postupů a řízení:

- EIA, vyjma zjišťovacího řízení, které by se provádělo samostatně (podle zákona o EIA);
- územní řízení (§ 84 a násl. stavebního zákona);
- územní řízení s EIA (§ 94a a násl. stavebního zákona);
- společné územní a stavební řízení (§ 94j a násl. stavebního zákona);

- společné územní a stavební řízení s EIA (§ 94q a násl. stavebního zákona);
- zjednodušené územní řízení (§ 95 a násl. stavebního zákona);
- územní souhlas (§ 96 stavebního zákona);
- ohlášení (§ 105 stavebního zákona);
- stavební řízení (§ 108 a násl. stavebního zákona);
- řízení o vydání integrovaného povolení (podle zákona o integrované prevenci);
- řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a
- všechna další řízení a postupy podle zvláštních zákonů, které vedou k vydání rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření (v těch případech, kdy je daný úřad začleněný do nového systému státní stavební správy viz kapitola 3.4 a dále uvedená část 8).

Věcný záměr schválila česká vláda. Pokud bude na jeho základě přijat nový stavební zákon, mohl by se tím dokonce efektivně vyřešit aktuální problém neexistence povinného a integrovaného povolovacího řízení v oblasti dopravní infrastruktury.

### **3.1.4 Majetkoprávní příprava**

Je nicméně nutné upozornit na skutečnost, že zavedení integrovaného povolovacího řízení musí být provázáno se schválením příslušných nástrojů, které umožní vyřešení majetkoprávních otázek souvisejících s přípravou výstavby dopravní infrastruktury. V případě zavedení integrovaného povolovacího řízení by mohlo docházet ke zpoždění, pokud by investoři mohli začít s majetkoprávní přípravou až po vydání konečného právně závazného povolení. Investoři by neměli žádný zákonný titul k dělení pozemků a získávání potřebných práv k pozemkům. Umožnění majetkoprávní přípravy až po vydání pravomocného povolení k výstavbě by rovněž bylo problematické v kontextu standardní dvouleté platnosti stavebního povolení. Prodloužení jeho platnosti kvůli probíhajícím složitým majetkoprávním vypořádáním nepředstavuje vzhledem k délce jejich trvání odpovídající řešení.

Jednou z možností je umožnění realizovat veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury, pro kterou je stanoven účel vyvlastnění zákonem, na cizích pozemcích s dokončením majetkoprávní přípravy až po dokončení stavebních prací. Další možností by bylo zavedení povinnosti stavebního úřadu vydat na žádost stavebníka v řízení o povolení stavby mezitímní rozhodnutí, kterým by stavební úřad konstatoval soulad stavby s územně plánovací dokumentací a udělil souhlas s dělením příslušných pozemků podle záborového elaborátu obsaženého v projektové dokumentaci. Na základě tohoto mezitímního rozhodnutí by investor již byl oprávněn zahájit majetkoprávní přípravu paralelně s rozhodováním stavebního úřadu ve zbytku věci. Také by bylo možné povolit stavebníkovi veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření navrhnout zahájení řízení o dělení a scelování pozemků – a umožnit stavebnímu úřadu toto řízení zahájit a vydat rozhodnutí v něm – i bez doložení souhlasu vlastníků pozemků. Tato poslední možnost se zdá být nejvhodnější, jelikož by majetkoprávní příprava mohla započít zároveň s procesem povolování, či dokonce by tato řízení mohla být integrována, takže by investor mohl zahájit výstavbu okamžitě po vydání daného povolení příslušným úřadem.

### **Shrnutí doporučení**

Po vzoru ostatních zemí EU by mělo být zavedeno povinné a integrované povolovací řízení pro výstavbu dopravní infrastruktury. Vláda ČR o tomto rozhodla explicitně schválením věcného záměru dne 24. května 2019.

Struktura nového povolovacího řízení by měla vycházet ze struktury představené v Nařízení o zjednodušení řízení (více podrobností viz kapitola 3.1.1 výše). Důvodem je skutečnost, že v případě schválení Nařízení o zjednodušení řízení by nebylo nutné provádět v ČR žádné legislativní úpravy. Integrované řízení by se tedy proto mohlo sestávat z fáze před podáním žádosti a z fáze posuzování žádosti a rozhodování ze strany příslušného úřadu v rámci lhůt stanovených zákonem. Čl. 6 Nařízení o

zjednodušení řízení by měl posloužit jako základ pro přijetí nového procesního systému. MD plánuje implementovat Nařízení o zjednodušení řízení do české legislativy v blízké budoucnosti, jak je patrné z nedávného plánu legislativních prací.<sup>3</sup>

Společným cílem Nařízení o zjednodušení řízení, probíhající rekodifikace českého stavebního práva a našich doporučení je podpořit vznik úplně nového procesního nastavení zahrnujícího pouze jeden integrovaný správní proces vedený jedním stavebním úřadem, který by měl vydávat jedno rozhodnutí o povolení stavby.

Nicméně nelze opomenout, že by nové procesní nastavení mělo obsahovat efektivní nástroje majetkoprávní přípravy, aby investoři nemuseli v této věci čekat na vydání konečného a právně závazného povolení. Je nutné zajistit některé procesní mechanismy, například pravomoc stavebního úřadu vydat mezitímní rozhodnutí, aby mohli investoři realizovat své plány výstavby a majetkoprávní otázky řešit včas.

Legislativní řešení bude záviset na výsledku rekodifikace českého stavebního práva. Doporučované nastavení nemusí být zavedeno jen pro projekty dopravní infrastruktury, ale i šířeji v rámci veškerého povolování staveb. Pokud k tomu nedojde, nová ustanovení inspirující se Nařízením o zjednodušení řízení by měla být zapracována do zákona urychlení výstavby, čímž by byl komplexním způsobem nastaven nový procesní rámec pro povolování dopravní infrastruktury.

V rámci legislativního procesu k novému stavebnímu zákonu je úkolem MD podporovat MMR a princip plné integrace v otázkách týkajících se dopravní infrastruktury. MD by takto mělo postupovat zejména v průběhu fáze mezirezortního připomínkového řízení, kde by mělo požadovat zavedení nového procesního uspořádání popsaného výše. Připomínky MD by v této fázi rovněž měly podporovat specifické potřeby související s povolováním výstavby dopravní infrastruktury, MD by v této věci mělo spolupracovat s MMR a zajistit, aby byl nový stavební zákon vyhovující rovněž potřebám povolování výstavby dopravní infrastruktury z procesního i institucionálního hlediska. V opačném případě by MD mělo vyvinout vlastní legislativní činnost, tedy navrhnout ustanovení, jež by měla být zahrnuta do nového stavebního zákona nebo zákona o urychlení výstavby, čímž se zajistí dosažení těchto cílů.

Časový rámec by také měl odpovídat časovému rámci rekodifikace. MD by mělo podporu plné integrace a povolování dopravní infrastruktury projevit zejména v době po předložení návrhu nového stavebního zákona do mezirezortního připomínkového řízení. Připomínky MD by měly odkazovat na Nařízení o zjednodušení opatření; případně by MD mělo připravit své vlastní návrhy ustanovení zajišťujících dosažení cílů uvedených v této části. Nemělo by se zapomenout ani záměr MD implementovat Nařízení o zjednodušení řízení.

Pokud by doporučené nastavení nakonec nebylo v rámci rekodifikace českého stavebního práva zavedeno, bude na MD, aby připravilo tzv. „integrační novelu“ zákona o urychlení výstavby alespoň pro projekty dopravní infrastruktury, která bude vycházet z Nařízení o zjednodušení opatření. Odhaduje se, že legislativní práce na této novele potrvají celkem 12 měsíců. Jejich zahájení bude záviset na výsledku rekodifikace a na okamžiku, kdy se MD dozví, že požadovaná integrace nebude obecně zahrnuta do nového stavebního zákona. V takový moment by MD mělo zahájit práce na této „integrační novele“. Doporučujeme, aby tato novela vstoupila v platnost nejpozději zároveň s novým stavebním zákonem.

## **3.2 Neintegrace EIA a dalších posuzování souvisejících se životním prostředím**

### **3.2.1 Možná inspirace z Nařízení o zjednodušení řízení**

Některé zainteresované strany zmínily otázku integrace EIA do jednotného povolovacího řízení, což je obsaženo také v Nařízení o zjednodušení řízení. Jeho preambule uvádí, že v zájmu zlepšení účinnosti

<sup>3</sup> Viz str. 2 dokumentu dostupného na: [https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vyhled-  
implementacnich-praci-vlady-na-rok-2019-a-dalsi-leta\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Vyhled-implementacnich-praci-vlady-na-rok-2019-a-dalsi-leta_1.pdf).

posouzení dopadu na životní prostředí a zjednodušení rozhodovacího postupu, kdy povinnost provést hodnocení týkající se otázek ochrany životního prostředí v případě projektů hlavní sítě vyplývá současně ze Směrnice EIA a dalších právních předpisů Unie, jako jsou:

- Směrnice o stanovištích,
- Směrnice o ptácích,
- Rámcová směrnice o vodní politice,
- Směrnice o odpadu,
- Směrnice o průmyslových emisích,
- Směrnice Seveso III, a
- Směrnice 2011/42/ES,

by měly členské státy zajistit, aby byl stanoven společný postup, který splňuje požadavky těchto směrnic.

### **3.2.2 Možná inspirace ze strany MŽP**

V průběhu schůzky s MŽP jako s jedním z nejdůležitějších aktérů v této oblasti přednesli jejich zástupci své názory na možnou integraci rozhodovacího procesu souvisejícího se životním prostředím: jednotné environmentální povolení (JEP). Neexistence JEP byla zmiňována mezi problémy identifikovanými v průběhu Úkolu 1.

MŽP konkrétně navrholo, aby JEP bylo zavedeno jako jediné správní environmentální rozhodnutí, které by se vydávalo před povolením stavebního projektu. Mohlo by komplexně pokrývat všechny otázky z oblasti ochrany životního prostředí, které je nutné vyřešit před povolením projektu. JEP by nahradilo všechny správní akty týkající se environmentálních aspektů daného projektu. Do řízení vedoucího k vydání JEP by bylo možné rovněž zahrnout potřebné posuzování u projektů podléhajících EIA.

Podle názoru MŽP daná koncepce postavená na vydání jediného rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí logicky odpovídá současným jednotlivým fázím povolování staveb. Evaluace a nastavení přijatelnosti projektu v určitém prostoru v rámci procesu JEP by probíhala jako první, následovaná povolováním projektu v souladu se stavebním zákonem nebo jinou legislativou. JEP by obsahovalo potřebné podrobné informace o projektu týkající se životního prostředí. JEP je následně možné začlenit do rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby, které by se tak otázkami obsaženými v JEP nemuselo znovu zabývat.

JEP by měla být vydávána ve všech případech, kdy je v oblasti ochrany životního prostředí nutné vydat více než jeden správní akt týkající se realizace projektu. Toto ovšem neznamená, že JEP bude u všech typů projektů stejné z obsahového i procesního hlediska. Obecně, pokud je JEP vůbec u jednoduchých staveb nezbytné, mělo by být zjednodušeno.

Kompetence správních orgánů vydávat jednotlivé správní akty, které by byly nahrazeny JEP, by těmto orgánům měly být ponechány. Správní orgán provádějící řízení JEP by si jednoduše vyžádal stanoviska od všech ostatních dotčených správních orgánů, tato by obdržel a na jejich základě vydal JEP.

MŽP dodalo, že by měla existovat výjimka pro případy spadající do působnosti Správy národních parků nebo Agentury pro ochranu přírody a krajiny ČR, které by měly dle názoru MŽP poskytovat závazná stanoviska pro vydání JEP.

MŽP upřesnilo, že by bylo nutné rozlišovat mezi projekty vyžadujícími provedení EIA a projekty, kde tato povinnost není. Toto rozdělení bude do určité míry záviset na procesním režimu pro vydávání JEP, tedy zda se bude jednat o řízení JEP s EIA nebo řízení JEP bez EIA. Toto rozdělení je nutné, jelikož u projektů vyžadujících EIA je nutné striktně dodržovat požadavky Směrnice EIA.

### Zjišťovací řízení (screening)

MŽP uvedlo, že by zjišťovací řízení podle platného zákona o EIA mělo být začleněno do rozhodovacího postupu o JEP. Zjišťovací řízení by mělo být zahájeno na základě žádosti o JEP obsahující informace odpovídající současným požadavkům na oznámení záměru podle zákona o EIA.

Proto nebude provedení samotného screeningu již povinné, vyjma následujících případů:

- projekty Natura 2000, tedy stavby, zařízení, činnosti a technologie, které mohou podle stanoviska vydaného orgánem ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny mít vliv na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí lokality, a
- projekty s mezistátním vlivem.

To tedy znamená, že kromě dvou uvedených výjimek by mělo být možné řízení o JEP zahájit předložením žádosti obsahující dokumentaci. V takovém případě nebude zjišťovací řízení prováděno.

MŽP poznamenalo, že by zjišťovací řízení mělo posloužit pro posouzení alternativních variant projektu. Jedná se o zákonný požadavek dle legislativy EU u projektů Natura 2000 (podle Směrnice o stanovištích) a o volitelné kritérium u ostatních projektů. Zjišťovací řízení by mělo vést ke stanovení pořadí alternativních variant vzhledem k jejich dopadu na životní prostředí, a rovněž k určení, které varianty jsou přijatelné a které nikoliv. Variantu označenou za nepřijatelnou nelze zařadit do následných řízení. MŽP zopakovalo, že do dalšího řízení by měla postoupit pouze jedna varianta.

Zjišťovací řízení bude ukončeno vydáním takzvaného závěru zjišťovacího řízení, který má vždy formu vyjádření. MŽP připustilo, že závěr zjišťovacího řízení nebude podléhat (správnímu nebo soudnímu) přezkumu, jelikož dotčená veřejnost bude vždy jedním z účastníků řízení o JEP (i když nebude provedena EIA).

### Struktura řízení o JEP

Řízení o JEP bude zahájeno na základě žádosti, která musí být doplněna o dokument obsahující odpovídající informace o projektu, v rozsahu srovnatelném s aktuálními požadavky zákona o EIA (pokud žádost už dokumentaci neobsahuje v okamžiku podání).

Tato žádost bude následně zveřejněna v online informačním systému, který bude pro účely JEP vytvořen. Informace o žádosti bude vyvěšena na úředních deskách dotčených krajů a obcí. Veřejnost i místní a krajské orgány by měly mít možnost předložit připomínky k dané žádosti ve lhůtě minimálně 30 dnů od jejího zveřejnění.

Jak bylo popsáno výše, zjišťovací řízení jako takové nebude v principu povinné, vyjma mezistátních projektů a projektů Natura 2000.

Pokud musí projekt projít ještě posouzením v rámci procedury EIA, bude žadatel správním orgánem, který řízení vede, po ukončení zjišťovacího řízení vyzván k předložení projektové dokumentace. Pokud žadatel na tuto výzvu nebude reagovat a požadavek nesplní, musí být řízení zastaveno.

Dokumentace musí splňovat požadavky uvedené v zákoně o EIA a měla by obsahovat veškeré informace nezbytné pro rozhodování o všech relevantních environmentálních otázkách (např. výjimky, kácení atd.). Přesné požadavky týkající se dané dokumentace budou stanoveny zákonem.

Podle názoru MŽP by do přípravy dokumentace mohly být zapojeny všechny příslušné autorizované osoby (tím se konkrétně myslí autorizovaná osoba podle zákona o EIA, autorizovaná osoba příslušná k naturovému posouzení, nebo autorizovaná podle zákona o ochraně ovzduší atd.).

Dokumentace bude následně rovněž zveřejněna v online informačním systému. Navíc by informace o dokumentaci měly být zveřejněny i na úředních deskách všech dotčených krajů a obcí.

Veřejnost i místní a krajské orgány by měly nárok předložit své připomínky k dokumentaci do 45 dnů od jejího zveřejnění. Pokud správní orgán, který řízení vede, obdrží od veřejnosti důvodnou námitku, bude nařízeno veřejné projednání k prodiskutování dané dokumentace.

Stále bude nutné sepsat posudek jako podklad pro správní orgán, který řízení vede, nicméně tento posudek by se nezveřejňoval, tak jak je tomu nyní. Sepisovala by jej autorizovaná osoba podle zákona o EIA se zapojením dalších autorizovaných osob ze stejných oblastí, jako je tomu v případě dokumentace.

Správní orgán by poté na základě všech podpůrných dokumentů vydal JEP obsahující podmínky pro umístění a realizaci daného záměru.

Po vydání JEP by měl žadatel povinnost zapracovat stanovené podmínky do projektové dokumentace, která poslouží jako podklad pro následné řízení. MŽP navrhlo, aby dokumentace obsahovala dokonce zvláštní kapitolu, kde by žadatel musel popsat, jakým způsobem byly zohledněny podmínky ze JEP.

Podle názoru MŽP by následující povolovací řízení nemělo povahu tzv. navazujícího řízení ve smyslu současného zákona o EIA, tedy nebude nutné splňovat požadavky Směrnice EIA. Samotné MŽP tedy potvrdilo, že z tohoto důvodu nebudou mít spolky zaměřené na ochranu životního prostředí právo účastnit se daného řízení, pokud toto nebude umožněno stavebním zákonem (nebo novým stavebním zákonem).

#### Správní orgány zodpovědné za provádění řízení o JEP

Jak je uvedeno výše, správními orgány zodpovědnými za provádění řízení o JEP budou stávající orgány zabývající se životním prostředím.

Správními orgány s pravomocí vydávat JEP budou krajské úřady nebo MŽP. MŽP bude mít kompetence výhradně v případě projektů vyžadujících mezistátní posouzení, projektů umístěných na území několika krajů, a projektů, u nichž má MŽP vyhrazenou pravomoc. Ve všech ostatních případech je kompetentním orgánem krajský úřad.

### **3.2.3 Možná inspirace v rámci rekonstrukce českého stavebního práva**

Některé ze zúčastněných stran vznesly otázku začlenění EIA do jednotného povolovacího řízení. Věcný záměr zdůrazňuje, že zákon o EIA obsahuje procesní pravidla, která jsou důležitá pro získání stavebního povolení. Povolovací řízení, pro která musí být vydáno stanovisko EIA, mají povahu tzv. navazujícího řízení. Specifika tohoto řízení vedou ke zvýšeným nárokům jak na stavební úřad, který řízení vede, tak na žadatele.

Věcný záměr jasně uvádí, že nový stavební zákon by měl navazovat na stávající pravidla v § 94a a násl. stavebního zákona. Měl by spojit povolovací řízení (územní a stavební řízení) s EIA. Poukazuje však na to, že současné uspořádání koordinovaných řízení není ideální, protože podle zákona o EIA je stále ještě nutné vydat samostatné závazné stanovisko EIA. A i když se jedná o koordinované řízení, musí stavební úřad v zásadě provádět dva oddělené procesy. V praxi to tedy znamená, že EIA vede k vydání závazného stanoviska, které následně slouží jako základ pro koordinované rozhodnutí.

Ve věcném záměru se tedy navrhuje, aby stavební úřady měly možnost přímo provést EIA, aniž by bylo nutné získávat samostatné závazné stanovisko EIA jako doposud. V případě EIA by se nevydávaly závazná stanoviska nebo vyjádření, ale tento proces by prováděly samy pomocí „integrovaných“ odborníků, tedy odborníků na proces EIA začleněných přímo do jejich úřadu.

Jednalo by se o zcela zásadní změnu, protože všechny činnosti a postupy podle zákona o EIA by se sice i nadále prováděly podle tohoto zákona, nicméně byly by prováděny osobami specializovanými na proces EIA, které by byly začleněny do stavebních úřadů namísto toho, aby je prováděly orgány, které jsou součástí samostatných orgánů EIA. Tato změna by se týkala institucionálních a procesních náležitostí, nikoli však požadavků na samotný proces EIA, obsah posuzování EIA nebo jeho provádění.

Jak je uvedeno ve věcném záměru, právní předpisy EU podporují začlenění procesu EIA do povolovacích řízení. Věcný záměr dále dodává, že zjednodušené, zrychlené a účinné správní postupy mohou významně přispět k dosažení cílů podle směrnic EU, a to v souladu se zásadou loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii. Věcný záměr opakovaně poukazuje na to, že výsledek posouzení bude součástí stavebního povolení a nebude možné se od něj odchýlit (s výjimkou režimů stanovených v článku 4 Směrnice o stanovištích v případě, kdy se na danou lokalitu



vztahuje naturové posouzení). V souvislosti s prováděním Směrnice EIA je třeba respektovat stanovisko Evropské komise, které vedlo ke změně přijaté zákonem č. 39/2015 Sb., na jehož základě jsou stanoviska EIA závazná v tom smyslu, že není dovoleno se od nich odchýlit.

Ve věcném záměru je stručně popsáno, jak by integrace EIA mohla v praxi fungovat. Oba procesy (tzn. povolení stavby a EIA) by byly prováděny na základě dokumentace pro stavební povolení, která by byla doplněna o dokumentaci EIA. V rámci jednotného povolovacího řízení by EIA prováděl stavební úřad (podobně, jak to upravují stávající ustanovení podle § 94a a násl. stavebního zákona). V takovém případě by nebylo již vydáváno žádné samostatné závazné stanovisko EIA, ale výsledek posouzení by byl součástí stavebního povolení.

### **Souhrn doporučení**

Na základě výše uvedené analýzy můžeme doporučit dva soubory opatření. Jak jsme uváděli již výše, preferovaným řešením by bylo vytvoření zcela nového procesního prostředí s jediným integrovaným správním řízením vedeným jedním stavebním úřadem za účelem vydání jediného rozhodnutí o povolení stavby; vláda ČR se rozhodla sledovat tento cíl schválením věcného záměru. Takový krok by měl vést k integraci veškerého rozhodování souvisejícího s ochranou životního prostředí do jednotného povolovacího řízení, na jehož konci by stálo jedno komplexní a všeobsažné povolení. V tomto případě by odborníci na příslušné oblasti ochrany životního prostředí, kteří by byli součástí nového stavebního úřadu, poskytli svá vyjádření k danému infrastrukturnímu projektu během povolovacího řízení, což by sloužilo jako jeden z dalších podkladů pro stavební úřad, aby rozhodl, zda danou stavbu schválit, či nikoli. Pokud se ovšem stavební úřad rozhodne neřídit se danými doporučeními, bude muset takové rozhodnutí zdůvodnit. Dle našeho názoru by tento procesní a institucionální model byl nejučinnějším způsobem, jak dosáhnout zefektivnění povolovacího řízení záměrů staveb dopravní infrastruktury.

Nicméně vláda ČR schválením věcného záměru 24. června 2019 (viz výše) rozhodla, že bude směřovat k tomuto systému.

Opakujeme, že je rolí MD podporovat MMR a princip plné integrace v rámci legislativního procesu k novému stavebnímu zákonu. MD by takto mělo postupovat zejména v průběhu fáze mezirezortního připomínkového řízení, kde by mělo volat po nutnosti zavést nové procesní uspořádání, včetně integrace všech rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí do jednoho souboru povolovacích řízení vedoucího k vydání jednoho všezahrnujícího povolení.

Nicméně v těchto otázkách má přípravu textu nového stavebního zákona na starost MMR. Navíc je nutné připravit i návrhy novelizací zákona o EIA, zákona o ochraně přírody a krajiny a mnoha dalších v oblasti ochrany životního prostředí jako součást obecného změnového zákona, jenž by měl vést k změnám ve všech zákonech ovlivněných novým stavebním zákonem. Při přípravě těchto velmi specializovaných novel všech zákonů dotčených novým stavebním zákonem by mělo MMR úzce spolupracovat s MŽP. MD by mělo být aktivní v průběhu procesu přípravy nového stavebního zákona a během diskuzí mezi MMR a MŽP podporovat myšlenku plné integrace.

Toto preferované řešení integrace EIA a dalších posuzování souvisejících s životním prostředím by mělo být zavedeno v rámci rekonstrukce, tedy schválení do konce roku 2020 a platnost od roku 2022.

Pokud by výše uvedený návrh nebyl přijat, lze jako alternativu doporučit, aby došlo alespoň k začlenění rozhodování o environmentálně významných aspektech povolení stavby do jednoho rozhodnutí, které by zahrnovalo všechny dotčené oblasti ochrany životního prostředí. S tímto krokem počítá Nařízení o zjednodušení řízení a také doporučení MŽP. Zejména doporučení MŽP mohou představovat hlavní zdroj inspirace, navíc se vesměs shodují s obecnou snahou návrhu nařízení o zjednodušení docílit sjednocení a zjednodušení nezbytných environmentálních posouzení. Zavedení JEP včetně úpravy procesních aspektů jeho vydávání, jak je popisuje MŽP, je proto důležitým krokem, který by mohl urychlit povolování výstavby dopravní infrastruktury.

Povolovací řízení by se následně skládalo ze dvou fází: (i) vydání JEP a (ii) vedení jednotného povolovacího řízení. Je však třeba poznamenat, že takový výsledek by se příliš nelišil od současného procesního uspořádání, které je často kritizováno pro svoji dualistickou povahu, což způsobuje procesní

patové situace, po kterých následuje zdlouhavý přezkum před odvolacími orgány a správními soudy. Z tohoto důvodu je vhodnější alternativou jediný integrovaný správní postup.

Přípravu tohoto konkrétního procesního nastavení by mělo na starosti MŽP. V jejich pravomoci je buď připravit nový zákon o JEP, který by pokrýval řízení JEP a zároveň také novelizaci dalších zákonů v oblasti ochrany životního prostředí, nebo novelizovat stávající legislativu a JEP do ní v rámci tohoto procesu začlenit.

Odhadujeme, že legislativní činnost na přípravě zákona o JEP včetně schválení Parlamentem a podpisu prezidenta ČR bude trvat 12 měsíců. Pokud bude přijato rozhodnutí pustit se do schválení daného zákona, bylo by velmi vhodné, aby toto probíhalo v koordinaci s procesem rekodifikace, tak aby nový stavební zákon a zákon o JEP vstoupily v platnost ve stejný okamžik. V takovém případě by MD mělo být aktivní rovněž v rámci procesu přípravy zákona o JEP, na celý proces dohlížet a zajistit, že výstupy z JEP budou reálně zohledňovány v povolovacích řízeních.

### ***3.3 Nekonzistentnost, složitost a roztržštěnost kompetencí stavebního práva mezi velkým počtem stavebních úřadů a dotčených orgánů***

Jak je uvedeno ve zprávě o Úkolu 1, současný systém veřejné správy v oblasti stavebního práva je velmi matoucí a komplikovaný. Například obecní a krajské úřady stojí vedle sebe jako obecné stavební úřady. Zároveň fungují jako speciální stavební úřady v záležitostech týkajících se vody a dopravy. Po organizační stránce nalezneme případy, kdy jsou stavební úřady začleněny do obecních a krajských úřadů nejružnějším způsobem: někdy jsou součástí stejné organizační jednotky, jindy ne; jejich činnosti někdy vykonávají stejní úředníci, jindy nikoli. Jejich postavení v rámci organizační struktury daného orgánu je v gesci úřadů jednotlivých samospráv, a to i přesto, že se jedná o výkon státní správy v přenesené působnosti.

To vše vyvolává řadu pochybností minimálně ve dvou ohledech:

- zda jednotlivé agendy spadají či nespádají do působnosti zvláštního zákona a do působnosti konkrétního správního orgánu, a
- zda nebo do jaké míry spadají jednotlivé stavební záměry do pravomoci daného stavebního úřadu, což je zcela zásadní otázka v případě výstavby dopravní infrastruktury.

Skutečnost, že působnost speciálních stavebních úřadů se vztahuje pouze na stavební řízení, nikoli však na územní řízení, zvyšuje neúčinnost stávající právní úpravy.

Naše doporučení lze chápat v návaznosti na cíle probíhající rekodifikace, která se snaží odstranit existující roztržštěnost popsanou výše a vytvořit nový jednotný funkční systém státní správy s jasně vymezenými hierarchickými vztahy, sjednoceným řízením a metodickými pokyny.

Nový systém státní stavební správy by mohl začleňovat všechny stávající kompetence:

- Ministerstva pro místní rozvoj (§ 11–12 stavebního zákona),
- Ministerstva obrany (§ 10 stavebního zákona),
- obecných stavebních úřadů (§ 13 stavebního zákona),
- speciálních stavebních úřadů (§ 15 stavebního zákona),
- vojenských a jiných stavebních úřadů (§ 15–16 stavebního zákona),
- dotčených orgánů chránících veřejné zájmy podle zvláštních zákonů [§ 2 odst. 4 stavebního zákona].

Věcný záměr upřesňuje, že nový systém státní stavební správy by již neměl být součástí tzv. spojeného modelu, ve kterém státní správu vykonávají orgány územních samosprávných celků. Nebude ani muset čelit souvisejícímu riziku tzv. systémové podjatosti jakožto nežádoucímu fenoménu (viz kapitola 8 níže). Takový institucionální krok by umožnil celkové začlenění agend dotčených orgánů

do rozhodování stavebního úřadu při současném zachování stávajících (krajských, obecních) úrovní výkonu těchto agend. Právě proto věcný záměr vysvětluje, že základním pilířem rekodifikace je provedení institucionálních změn.

Je třeba doplnit, že od 1. srpna 2019 by územní řízení v případech, kdy se na ně vztahuje zákon o urychlení výstavby, měla být vedena jedním specializovaným stavebním orgánem na úrovni kraje.<sup>4</sup> Tento krok by mohl celý postup urychlit, jelikož tyto nadřízené orgány mají k dispozici větší kapacity, lepší know-how a více zkušeností. Nicméně se to však nevztahuje na řízení o povolení výstavby infrastruktury jako celku.

### **Souhrn doporučení**

Cílem budoucích změn by mělo být zjednodušení institucionálního uspořádání stavebních úřadů tak, aby celý systém nebyl tak komplexní a roztříštěný, zejména co se týče pravomocí a agend stavebních úřadů (viz podrobněji doporučení v kapitole 8 níže). V tomto ohledu by mohla k řešení tohoto konkrétního problému, na který upozorňovaly zúčastněné strany, vést i implementace doporučení z kapitol 3.1 a 3.2, tedy vytvoření jednoho správního místa, které by rozhodovalo v rámci jednotného povolovacího řízení, jehož cílem by bylo vydání jediného a jednotného povolení (viz výše).

Legislativně by tato doporučení byla provedena spolu s legislativními kroky doporučenými v kapitolách 3.1. a 3.2.

### ***3.4 Zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek dotčených orgánů jinými orgány***

Jak je uvedeno ve zprávě o Úkolu 1, v České republice v současné době existuje 45 orgánů spadajících do kategorie tzv. dotčených orgánů. Pokud někdo nesouhlasí s výsledkem jejich závazného stanoviska, má možnost podat odvolání proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, ale pouze v souvislosti s odvoláním proti územnímu rozhodnutí / stavebnímu povolení / koordinovanému rozhodnutí. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, odvolací správní orgán, který posuzuje příslušné územní rozhodnutí / stavební povolení / koordinované rozhodnutí, požádá správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska o potvrzení nebo provedení změny závazného stanoviska. Své připomínky k odvolání proti závaznému stanovisku mohou předložit účastníci řízení a správní orgán prvního stupně. Po dobu, po kterou nadřízený orgán rozhoduje, zda příslušné závazné stanovisko potvrdí nebo změní, procesní lhůty neběží.<sup>5</sup>

Kromě tohoto odvolacího řízení mohou být závazná stanoviska dotčených orgánů předmětem tzv. přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Toto řízení je zvláštním dozorčím prostředkem, který může být použit v závislosti na uvážení orgánu nadřízeného správnímu orgánu, jenž rozhodnutí vydal.

Stavební zákon toto přezkumné řízení ještě více komplikuje, protože stanoví lhůtu jednoho roku od vydání závazného stanoviska, během které je možno tento přezkum provést, a vedle toho obsahuje několik dalších nejasných pravidel.<sup>6</sup>

Kromě této složitosti v oblasti správního přezkumu není navíc jasné, jakými prostředky je možné se bránit před správními soudy. Jejich judikatura je nejednoznačná ohledně toho, zda je přípustné napadnout závazné stanovisko prostřednictvím samostatné správní žaloby. Není zřejmé, zda by správní žaloba měla být namířena proti samotnému závaznému stanovisku nebo rozhodnutí nadřízeného orgánu, který toto závazné stanovisko přezkoumává, i když to představuje pouze zrušení, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Viz § 2e zákona o urychlení výstavby a čl. VII novely z roku 2018.

<sup>5</sup> Viz § 149 odst. 5 správního řádu.

<sup>6</sup> Viz § 4 odst. 9–11 stavebního zákona.

<sup>7</sup> Tuto ve výsledku nerozřešil ani rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22.10.2019, čj. 4 As 3/2018–50.

Ukazuje se, že závazná stanoviska dotčených orgánů přinášejí mnoho komplikací, například pokud zahrnují nepřiměřenou nebo dokonce nerealizovatelnou podmínku pro uskutečnění záměru, nebo v případech, kdy různé dotčené orgány definují ve svých závazných stanoviscích protichůdné podmínky. Jak jasně vyplývá z výše uvedených procesních možností, jakým způsobem lze závazná stanoviska napadnout, stávající právní úprava neposkytuje praktické a účinné řešení těchto otázek. To způsobuje zpoždění, pokud se účastník územního řízení nebo stavebního řízení pokusí napadnout závazné stanovisko, protože mnoho orgánů nadřízených dotčeným orgánům jsou ministerstva (Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu atd.).

Řešením může být jasné a dostatečně konkrétní vymezení dotčeného veřejného zájmu v rámci povolovacího řízení, který má příslušný dotčený orgán hájit. Tato definice by měla stanovit aspekty, důvody a limity vydávání stanoviska dotčeného orgánu pro účely povolovacího řízení.

Podobně tomu, jak o této problematice hovoří věcný záměr, lze doporučit učinit následující kroky:

- snížit počet dotčených orgánů, aniž by byly nahrazeny ty orgány, které jsou nadbytečné pro povolovací řízení;
- integrovat dotčené orgány a jejich pravomoci přímo do činnosti stavebních úřadů v rámci nového systému státní stavební správy; a/nebo
- sjednotit formu jejich výstupu do pouhého nezávazného stanoviska, které by sloužilo jako základ pro vydání jednotného rozhodnutí o povolení stavby.

### **Souhrn doporučení**

Zprv je potřeba přehodnotit postavení a počet dotčených orgánů. Současný stav v této oblasti je bezpochyby jednou z přímých příčin průtahů, ke kterým u povolovacích řízení pro výstavbu dopravní infrastruktury dochází. Zachování současného stavu již není možné, pokud má být cílem zjednodušení povolovacího řízení.

Doporučujeme proto vybrat jednu nebo všechny tři následující možnosti k vyřešení problémů způsobených současným postavením dotčených orgánů: (i) snížit jejich počet, (ii) začlenit je do rámce stavebních úřadů a/nebo (iii) změnit podobu jejich výstupů na nezávazné stanovisko, které by stavebnímu úřadu umožnilo nalézt tu správnou rovnováhu mezi všemi protichůdnými zájmy a následně rozhodnout o schválení daného stavebního záměru. Toto rozhodnutí je nutné objasnit a vysvětlit nastavení rovnováhy.

Věcný záměr schválený vládou ČR zahrnuje všechny tři uvedené možnosti, tedy snížení počtu dotčených orgánů v rámci povolovacích řízení, začlenění některých dotčených orgánů do systému stavebních úřadů (např. orgány ochrany ŽP), či změnu povahy výstupů některých dotčených orgánů na nezávaznou. MMR a další ministerstva představují kompetentní orgány k realizaci uvedených tří řešení výše identifikovaných problémů (a rovněž ve zprávě k Úkolu 1) formou celkové novelizace vedoucí ke změnám ve všech zákonech ovlivněných novým stavebním zákonem. Tato celková novela by měla vstoupit v platnost zároveň s novým stavebním zákonem a její legislativní proces by měl odpovídat procesu k novému stavebnímu zákonu. Měla by proto vstoupit v platnost v roce 2022, zároveň s novým stavebním zákonem.

Z legislativního hlediska by tyto změny vyžadovaly novelizaci zvláštních zákonů chránících individuální veřejné zájmy, kterých se schvalování projektů výstavby dopravní infrastruktury týká. Právě v této oblasti by muselo dojít k hlavnímu snížení počtu dotčených orgánů. Začlenění těchto orgánů do rámce nových stavebních úřadů je rovněž širším problémem a bylo by nutné provést celkové změny stavebního zákona, a to tak, jak je popsáno ve věcném záměru. Změna formy výstupů na nezávazné stanovisko však může být zahrnuta do konkrétní úpravy nových procesních postupů, jak je doporučeno v podkapitolách 3.1. a 3.2.

Pokud nebude přijat žádný z těchto tří návrhů, jak vyřešit problémy způsobené současným postavením dotčených orgánů, což by dle našeho názoru bylo promarnění příležitosti zásadním způsobem vylepšit

současný povolovací proces, doporučujeme jako alternativu alespoň vyřešit procesní aspekty přezkumu stanovisek dotčených orgánů, která jsou v současné době závazná. Mělo by dojít k maximálnímu možnému zjednodušení přezkumu za použití předvídatelných prostředků, aby bylo možné napadnout závazné stanovisko v rovině veřejné správy, nebo soudní cestou.

Z legislativního hlediska by bylo možné provést tyto změny:

- buď na všeobecné úrovni novelou správního řádu, nebo
- pro účely získání povolení k výstavbě dopravní infrastruktury novelou zákona o urychlení výstavby,
- nebo případně změnou stavebního zákona.

Toto konkrétní doporučení by mělo být implementováno na obecnější úrovni prostřednictvím správního řádu. Současná zvláštní úprava této problematiky v § 4 stavebního zákona je kritizována, protože výklad tohoto ustanovení není jasný ve vztahu k obecné úpravě správního řádu. Stejná situace by dle našeho názoru nastala, i pokud by daná zvláštní úprava byla začleněna do zákona o urychlení výstavby. Z tohoto důvodu doporučujeme, aby se na téma přezkumu závazného stanoviska dotčených orgánů vztahoval jeden jasný a srozumitelný soubor obecně platných pravidel.

Legislativa týkající se správního řádu a její novelizace spadá do pravomoci MV. MD nicméně může iniciovat takovou novelizaci v rámci aktuálně připravované novely zákona o urychlení výstavby. MD by za tímto účelem mělo vypracovat novelu správního řádu, zejména §149 upravujícího výše rozebíranou problematiku. Jelikož by se tato novelizace týkala pouze jednoho paragrafu správního řádu, mohly by být změny provedeny poměrně rychle, tedy nepřesáhnout 6 měsíců včetně celého legislativního procesu. Toto doporučení by tedy mohlo být realizováno do poloviny roku 2020.

## ***4 Přístup k otázkám životního prostředí***

Mnoho zúčastněných stran – zejména Zelený kruh, MŽP, SŽDC a Evropská komise – zdůraznilo, že řada z pojmenovaných problémů tak, jak jsou vnímány v praxi, může být ovlivněna celkovým přístupem k otázkám životního prostředí. Stávající nastavení povolovacího řízení nenabízí dostatečné možnosti pro včasné řešení konfliktů, které je nedílnou součástí účinné ochrany životního prostředí.

Pokud bychom měli být konkrétnější, zúčastněné strany výslovně poukázaly na následující problémy související s přístupem k otázkám životního prostředí:

- neexistence JEP v jinak neintegrovaném řízení, tj. absence jednoho rozhodnutí o povolení, které by v sobě zahrnovalo posouzení všech individuálních zájmů v oblasti ochrany životního prostředí (podporováno zejména MŽP),
- omezené zapojení spolků, které se věnují ochraně životního prostředí, do povolovacího řízení (tento problém byl zmíněn mnoha zúčastněnými stranami),
- praxe úřadů Natura 2000 při stanovování kompenzačních opatření (zmněno MD).

První problém byl již analyzován v podkapitole 3.2 výše. Nyní se budeme podrobněji zabývat zbývajícími dvěma problémy.

### ***4.1 Omezené zapojení environmentálních spolků do povolovacích řízení***

Ve zprávě o Úkolu 1 bylo vysvětleno, že od 1. ledna 2018 česká legislativa již obecně neumožňuje spolkům, které za zabývají ochranou životního prostředí, účastnit se územního řízení nebo stavebního řízení podle stavebního zákona. Spolky se nyní mohou účastnit pouze řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zákona o EIA. Nicméně na projekty dopravní infrastruktury, včetně projektů železniční infrastruktury, se vztahuje především zákon o EIA. V těchto případech se na spolky vztahuje § 9c odst. 3 zákona o EIA. Je důležité také připomenout, že oba tyto legislativní akty představují transpozici právních předpisů EU, konkrétně Směrnice o EIA, Směrnice o stanovištích a Směrnice o

ptácích. Proto musí být ze zákona zajištěna účinná účast dotčené veřejnosti na schvalování projektů TEN-T.

Kromě toho, pokud dojde k výše uvedenému začlenění povolení výstavby dopravní infrastruktury do jednotného řízení o povolení stavby, bude to představovat fungující řešení zajišťující účinnou účast spolků věnujících se ochraně životního prostředí a umožňující jim chránit příslušné zájmy. Na rozdíl od stávajícího duálního systému územního a stavebního řízení se tím vyhneme zdvojení celého procesu. Nevládní organizace tak budou mít možnost uplatnit svá procesní práva pouze jednou a stavební úřad by o nich rovněž rozhodoval jen jednou, a to jasným a srozumitelným způsobem. Již by tedy nebylo nutné dále provádět zdoluhavé posuzování, zda daná námitka měla být vznesena v rámci územního řízení a zda je v příslušné fázi povolovacího řízení přípustná.

### **Souhrn doporučení**

Budoucí právní úprava musí vycházet ze zásady, že jednoduché, jasné, předvídatelné a účinné zapojení dotčené veřejnosti do povolovacího řízení – zejména v té nejranější možné fázi celého procesu – je prospěšné pro všechny, kterých se to týká, jak zdůraznilo mnoho zúčastněných stran.

Právě z těchto důvodů by účast veřejnosti měla být zajištěna v souladu s právem EU a ústavními požadavky, a to jedním ze dvou výše uvedených způsobů: buď v jednotném povolovacím řízení, což by byl ten preferovaný způsob, pokud to bude v budoucnu schváleno v rámci příslušné legislativy, nebo alternativně v rámci vydávání JEP, pokud bude zavedeno.

Jak je vysvětleno v kapitole 3.2 výše, MMR a vláda ČR v rámci věcného záměru vybraly možnost jednotného souboru povolovacích řízení. MMR má tedy za povinnost zajistit, že bude zaručena účast veřejnosti v souladu se požadavky unijní legislativy. V návrhu textu stavebního zákona by mělo být obsaženo konkrétní ustanovení stanovující, že dotčená veřejnost (tak jak ji definuje právo EU) je jednou ze stran jednotného povolovacího řízení. Navíc, jak je uvedeno výše, projekty dopravní infrastruktury, včetně projektů železniční infrastruktury, obecně podléhají EIA. Je tedy v zájmu MD podpořit takové procesní nastavení, které zajistí právo na účast dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních v co nejranější fázi. MD by toto mělo realizovat nejpozději ve fázi mezirezortního připomínkového řízení. Harmonogram odpovídá obecnému harmonogramu rekodifikace popsánému v kapitole 2 výše a v časovém rozpisu v kapitole 11 níže.

Pokud ale v rámci procesu schvalování nového stavebního zákona bude zvoleno řešení ve formě JEP, bude muset MŽP připravit text zákona o JEP, který zajistí účinnou účast dotčené veřejnosti v rámci řízení JEP, a to s odpovídajícími procesními důsledky ohledně jejich účasti v následných povolovacích řízeních, jak je uvedeno výše. Dle našeho odhadu by legislativní příprava zákona o JEP včetně jeho schválení Parlamentem a podpisem prezidenta ČR mohla proběhnout za 12 měsíců. Je nutné zopakovat, že pokud dojde k rozhodnutí přijmout tento zákon, bylo by opravdu velmi vhodné, aby toto probíhalo v koordinaci s celkovým procesem rekodifikace, tak aby nový stavební zákon a zákon o JEP vstoupily v platnost ve stejnou dobu. Jak bylo již uvedeno výše, MD by mělo hrát aktivní roli v procesu přípravy zákona o JEP a dohlížet na zajištění účinné účasti dotčené veřejnosti.

Přenesení tohoto doporučení do české legislativy by mělo být učiněno v souladu s obecným procesním rámcem, jak je shrnuto v částech 3.1. a 3.2., což v praxi znamená, že by legislativa měla poskytnout dotčené veřejnosti dostatečná procesní práva, aby bylo zajištěno, že dojde ke splnění cílů analyzovaných v této části.

### ***4.2 Orgány Natura 2000 nemají obecně povinnost stanovit kompenzační opatření***

Na tuto konkrétní otázku poukázalo jmenovitě MD. Upozorňovalo na praktický problém způsobený neochotou Správy národního parku České Švýcarsko navrhnout kompenzační opatření v jednom ze svých stanovisek, které se týkalo plánování výstavby dopravní infrastruktury v této oblasti.

Toto téma se týká čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích, která uvádí: „*Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.*“

Na úrovni vnitrostátního práva § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že pokud posouzení Natura 2000 prokáže významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez významného negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným významným negativním vlivem

- a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, a
- až po uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11.

V § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny se následně uvádí, že kompenzační opatření podle odstavce 9 stanoví orgán ochrany přírody. Stejně ustanovení rovněž stanoví, že uložená kompenzační opatření musí být zajištěna před realizací záměru. Kompenzační opatření jsou považována za zajištěná, pokud jsou funkční. Nelze-li očekávat, že plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření bude dosaženo v přiměřené době, považují se kompenzační opatření za zajištěná, pokud existuje odůvodněná záruka, že tato opatření budou plnohodnotně funkční v budoucnosti a celková soudržnost soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit bude zajištěna.

Otázkou je, zda zákon může orgán ochrany přírody donutit, aby rozhodl o kompenzačních opatřeních namísto toho, aby vydal pouze nesouhlasné stanovisko ke konkrétnímu konceptu nebo záměru bez těchto kompenzačních opatření. Mělo by být stanoveno, zda takový požadavek neodporuje povinností vyplývajícím z práva EU.

Ze znění čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích je zcela zřejmé, že členské státy EU mají povinnost stanovit kompenzační opatření nezbytná k zajištění celkové soudržnosti sítě Natura 2000, pokud musí být plán nebo projekt uskutečněn z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Je však nutné zároveň zdůraznit, že existují určitá stanoviště nebo předměty ochrany, které nelze vůbec kompenzovat.<sup>8</sup> Z tohoto důvodu nelze povinnost orgánů ochrany přírody stanovit kompenzační opatření považovat za absolutní, protože existují případy, ve kterých taková kompenzační opatření jednoduše nelze stanovit.

Je možné si položit otázku, zda by orgány ochrany přírody neměly mít povinnost nařídit finanční kompenzaci, pokud v daném případě není možné využít některý z ostatních preferovaných způsobů kompenzace. Zdá se, že znění čl. 6, odst. 4 Směrnice o stanovištích toto explicitně nezakazuje. Ani pokyny ke čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích toto jednoznačně nevylučují.<sup>9</sup> Ze Směrnice o stanovištích by tedy mohlo vyplývat, že orgány ochrany přírody mohou zvážit stanovení finančních kompenzací jako poslední možnou volbu při aplikaci čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. MD by mělo ověřit, zda je toto podle evropské legislativy možné a tuto problematiku projednat s příslušnými úřady.

Nicméně je nutné uvést, že by bylo vhodné projednat a identifikovat možné konfliktní prvky mezi plánovanou dopravní infrastrukturou a sítí Natura 2000 v co nejčasnější fázi, tedy v rámci procesu SEA. Zdá se, že je mnohem méně efektivní řešit tyto otázky později v rámci povolovacího procesu, zejména pokud nastane situace, ve které projekt nemůže pokračovat kvůli takovému konfliktu, jež není možné kompenzovat. Takové vyústění by mělo být zřejmé na základě stanoviska orgánů ochrany ŽP vydaného nejpozději v rámci fáze SEA (viz další kapitola č. 9 o významu strategického plánování).

<sup>8</sup> Viz Bejček, P. *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích* [ENG: Compensatory measures under Art. 6 (4) of the Habitats Directive]. K dispozici online na adrese: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/kompenzacni-opatreni-podle-clanku-6-4-smernice-o-stanovistich/>,

<sup>9</sup> Dostupné na: [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance\\_art6\\_4\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf).

## **Souhrn doporučení**

Toto doporučení by mělo být legislativně implementováno do zákona o ochraně přírody a krajiny. Mělo by být v zákoně výslovně uvedeno – konkrétně v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny – že v případech, na které se vztahuje čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích, kde musí být projekt infrastruktury uskutečněn z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, by orgán ochrany přírody měl stanovit kompenzační opatření nezbytná k zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 a informovat o těchto opatřeních Evropskou komisí. Výjimka z této povinnosti se týká případů, v nichž kompenzační opatření není možné stanovit. MD by mělo ověřit, zda finanční kompenzace může posloužit jako uspokojivý prostředek nastavení rovnováhy mezi zájmy spadajícími pod ochranu Směrnice o stanovištích a zájmy týkajícími se výstavby dopravní infrastruktury. Je nutné dodat, že možné konfliktní body mezi plánovanou dopravní infrastrukturou a sítí Natura 2000 by měly být identifikovány v co nejbližší fázi, tedy ve rámci procesu SEA. MD může iniciovat změnu zákona o ochraně krajiny a přírody formou aktuálně připravované novely zákona o urychlení výstavby, samozřejmě v souladu s požadavky unijního práva. Proto by muselo připravit návrh novelizace § 45i zavádějící obecnou povinnost stanovovat kompenzační opatření nezbytná pro zajištění celkové soudržnosti sítě Natura 2000 a rovněž o těchto opatřeních informovat Evropskou komisí, včetně stanovení výjimek, v nichž tato povinnost neplatí. Tato novelizace by se týkala pouze jednoho paragrafu zákona o ochraně přírody a krajiny, změny by tudíž mohly proběhnout rychle (obdobně jako změny zákona o správním řádu doporučené výše). Včetně celého legislativního procesu by se mohlo jednat o maximálně 6 měsíců, toto doporučení by tedy mohlo být realizováno do poloviny roku 2020.

## ***5 Stavebním úřadům chybí odpovídající zdroje pro řádný výkon pravomocí***

Toto konkrétní téma lze na jedné straně považovat za jeden z identifikovaných problémů a na druhé za příčinu dalších problémů vedoucích ke zpomalení povolovacího řízení v oblasti staveb dopravní infrastruktury. Pokud bychom měli být konkrétnější, zúčastněné strany poukázaly v této oblasti na tři související problémy:

- 1) *de facto* personální a kompetenční „slabost“ stavebních úřadů, které postrádají dostatečné odpovídající zdroje a jsou závislé na závazných stanoviscích dotčených úřadů,
- 2) nedodržování zákonem stanovených lhůt pro rozhodování ve všech kategoriích povolovacích řízení,
- 3) neexistence dostatečné odpovědnosti za škodu způsobenou dotčeným osobám.

Podobně jako u příkladů v předchozích kapitolách postupně projdeme jeden problém za druhým a následně na konci každé kapitoly shrneme naše doporučení.

### ***5.1 De facto personální a kompetenční „slabost“ stavebních úřadů***

Zjednodušení povolovacího řízení v oblasti výstavby dopravní infrastruktury nelze dosáhnout beze změny organizace státní správy, která má toto povolovací řízení na starosti (viz kapitola 8 níže). Reforma systému státní správy by měla přispět mimo jiné ke zlepšení úrovně profesionality a nestrannosti rozhodování. Věcný záměr například zdůrazňuje nutnost změnit nebo vytvořit kompetence pro uplatňování nepřímých nástrojů, konkrétně ekonomických a fiskálních nástrojů.

Pokud bychom to měli vyjádřit jednoduše a jinými slovy, práce pro stavební úřad by se měla stát atraktivním povoláním pro lidi se specializovaným vzděláním. V současné době však nepředstavuje „lákavou“ pracovní nabídku. Mzdové podmínky a vybavení pro efektivní provádění povolovacích řízení obvykle nejsou dostatečné, díky čemuž si lidé, kteří by mohli být pro tuto práci dobře kvalifikováni, raději hledají práci jinde. Pokud se dostatečně nezaměříme na tento personální aspekt



rozhodování v oblasti získávání povolení pro výstavbu dopravní infrastruktury, bude obtížné tento proces zefektivnit a žádná změna zákona s tím nic nenadělá.

Pokud je navíc cílem zefektivnit schvalování projektů dopravní infrastruktury a zavést jednotný postup získávání povolení a zároveň respektovat práva všech zúčastněných stran a chránit veřejné zájmy, znamená tento cíl obecnou potřebu posílit autonomní rozhodovací pravomoc stavebního úřadu. Ten by totiž měl být tím skutečným tvůrcem rozhodnutí a posuzovat koordinaci všech vzájemně propojených a vzájemně si konkurujících soukromých a veřejných zájmů v této oblasti. To by nutně šlo ruku v ruce se změnami postavení dotčených orgánů, které jsme podrobně analyzovali výše (viz podkapitola 3.4).

### **Souhrn doporučení**

Větší pozornost by měla být věnována aspektům lidských zdrojů při provozu systému stavební správy. Práce v oblasti stavební správy by měla představovat atraktivní zaměstnání pro ty, kteří jsou profesně dostatečně kvalifikováni k tomu, aby ji vykonávali na vysoké úrovni. Aby si však systém mohl dovolit takové profesionály, budou nutné nejen legislativní úpravy, ale rovněž použití ekonomických a fiskálních nástrojů.

V oblasti povolování výstavby dopravní infrastruktury bude MD muset využít uvedené daňové a ekonomické nástroje k zajištění stavu, v jehož rámci bude dosaženo potřebné úrovně profesionality a hmotného vybavení z hlediska lidských zdrojů provozujících systém stavební správy v této oblasti. Jednou z možností pro MD (a obecněji i pro MMR) je posunout zařazení úředníků provádějících povolovací řízení ze současné platové třídy do třídy vyšší, a zajistit jim tak vyšší finanční ohodnocení. Toto by ovšem mělo dopad na státní rozpočet a na toto opatření by bylo nutné přidělit vyšší zdroje.

MD (a obecněji i MMR) budou muset začít vyjednávat o rozpočtu s ministerstvem financí, jelikož zákon o státním rozpočtu schvalovaný na podzim 2021 bude muset zohlednit potřebný nárůst finančních požadavků v souvislosti s nabytím platnosti nového stavebního zákona a spuštěním provozu nového institucionálního uspořádání v roce 2022.

Kromě toho se musí stavební úřad stát orgánem, který bude mít skutečnou pravomoc rozhodovat o žádostech o povolení projektů staveb dopravní infrastruktury. K dosažení tohoto cíle by měly přispět změny postavení dotčených orgánů popsané v podkapitole 3.4.

Pokud jde o legislativní provádění těchto doporučení, včetně časového harmonogramu možné implementace daných úkolů, odkazujeme na kapitolu 3.

### ***5.2 Nedodržování zákonem stanovených lhůt pro vydání rozhodnutí***

Ve zprávě o Úkolu 1 bylo vysvětleno, že stávající legislativa upravuje časové lhůty pro přijetí rozhodnutí, která mají být učiněna v územním řízení a stavebním řízení. V územním i stavebním řízení musí stavební úřad v zásadě rozhodnout:

- bez zbytečného odkladu, ale
- nejpozději ve lhůtě 60 dnů od zahájení řízení nebo
- nejpozději do 90 dnů od zahájení řízení, je-li případ zvláště složitý (např. pokud je třeba uskutečnit veřejné ústní jednání).

Tyto lhůty se však v praxi nedodržují. Jak uvedlo několik zúčastněných stran, správní orgány tato ustanovení ve velké míře porušují. Myslíme si, že se jedná o jeden z projevů výše uvedené personální a kompetenční „slabosti“ stavebních úřadů. V tomto směru by zcela určitě pomohlo využití fiskálních a ekonomických nástrojů ke zvýšení úrovně materiálního vybavení stavebních úřadů. Další možností

by také mohlo být přijetí určitých procesních mechanismů, které by přiměřeně reagovaly na nedodržování výše uvedených zákonných lhůt.<sup>10</sup>

Podle našeho názoru by bylo velmi užitečné povolovací řízení zejména digitalizovat. Dokonce i dnes, v roce 2019, povolovací řízení probíhá především papírovou formou. Spis obsahující všechny relevantní dokumenty v tištěné podobě stavební úřad musí přeposílat ostatním dotčeným orgánům jeden po druhém. V zásadě to znamená, že není možné provést posouzení žádosti ze strany různých rozhodujících orgánů současně, paralelně. Obecně platí, že doba doručení dokumentů bývá ve srovnání s výše uvedenými lhůtami delší v řádu týdnů. Tato doba tedy následně chybí jak stavebním úřadům, tak i dotčeným úřadům, které pak před sebou mají tu skutečnou práci s posouzením předložené dokumentace.

Pokud by povolovací řízení bylo digitalizováno, výrazně by to celý proces urychlilo. Každý, kdo se tohoto řízení účastní – konkrétně stavební úřad, účastníci řízení a dotčené orgány – by mohl využít jednotný portál, jehož prostřednictvím by mohl podat svou žádost, námítky a stanoviska a sledovat, jak dané řízení dále probíhá. Digitalizovaný systém může vést k modernizaci a zlepšení jednotlivých administrativních procesů a ke zvýšení uživatelského komfortu pro všechny účastníky řízení i stavební úřady. V neposlední řadě je nutné také připomenout, že by digitalizace vedla k podstatnému zvýšení fyzické bezpečnosti složky s žádostí, její úplnosti a kontroly nakládání s dokumenty v ní obsaženými.

Dle našeho názoru by úplná digitalizace řízení vedla k účinnějšímu, otevřenějšímu a transparentnějšímu povolovacímu řízení. Všechny zúčastněné strany by zajisté uvítaly mít možnost mít ke všem dokumentům ve spise kdykoli přístup. Nepochybně by to byla také účinná ochrana před zneužitím procesního práva. To by mohlo vést k celkovému zvýšení transparentnosti stavební správy v České republice.

### **Souhrn doporučení**

Měly by být přijaty určité procesní mechanismy, které by přiměřeným způsobem odrážely nedodržování lhůt stanovených zákonem. Tyto mechanismy by měly být zaneseny do právního předpisu, který by upravoval procesní rámec nového modelu povolovacího řízení (viz zejména podkapitoly 3.1. a 3.2). Zejména by mohly být posíleny nástroje proti nečinnosti správních orgánů a nadřazené správní orgány by měly být vybaveny účinnými pravomocemi, které by jim umožňovaly zasáhnout a zabránit dalšímu zpoždění v řízení. Jak je uvedeno výše, MMR představuje ve věcném záměru několik z těchto možností, např. tzv. fiktivní soulad spojený s automatickým přezkumem ze strany odvolacího správního orgánu.

Digitalizace povolovacího řízení by mohla vést k jeho urychlení, vyššímu uživatelskému komfortu i zvýšené transparentnosti celého procesu. Každý, kdo je zapojen do řízení, může provádět právně relevantní činnosti pomocí jednotného elektronického online portálu současně a nezávisle na ostatních aktérech. Zákon upravující obecný procesní rámec by se měl vztahovat také na podrobnosti týkající se průběhu digitalizovaného řízení. Bylo by vhodné, aby příslušná legislativa obecně stanovila, že řízení je digitalizováno, načež by podrobnosti byly upraveny podzákonným předpisem.

Vláda ČR (a MMR) přijala rozhodnutí implementovat tato doporučení v rámci rekonstrukce českého stavebního práva. Věcný záměr uvádí, že digitalizace povolovacích procesů a zavedení procesních mechanismů v souvislosti s ubíháním časových lhůt stanovených zákonem jsou hlavní cíle, jež má být dosaženo díky procesu rekonstrukce. MMR je zodpovědné za přípravu znění konkrétních ustanovení nového stavebního zákona a souvisejících prováděcích předpisů (zejména co se týče digitalizace v rámci nového procesního a institucionálního uspořádání). MD by opět mělo tyto cíle podporovat z pozice pozorovatele předkládajícího připomínky ve fázi mezirezortního připomínkového řízení.

---

<sup>10</sup> Věcný záměr například zmiňuje zavedení fikce povolení, pokud stanovená zákonná lhůta uplyne, ale tato možnost vyvolává mnoho ústavních otázek i otázek ve vztahu k evropské legislativě. Bohužel zde nemáme dostatek prostoru, abychom se jimi mohli nyní zabývat.

Časový rámec odpovídá časovému harmonogramu rekonstrukce, jak je popsáno v kapitole 2 výše (viz také tabulka v kapitole 11 níže). Pro MMR to nebude jednoduchý úkol, nicméně musí zajistit, aby nový digitalizovaný systém začal fungovat v roce 2022. Tento úkol bude zahrnovat také daňová vyjednávání s Ministerstvem finance ohledně investic do IT a samotného vytvoření celého nového digitalizovaného systému.

### **5.3 Neexistence dostatečné odpovědnosti za škodu způsobenou dotčeným osobám**

Toto konkrétní téma úzce souvisí s předchozími dvěma. Z připomínek několika zúčastněných stran v rámci Úkolu 1 tohoto projektu vyplynulo, že jim chybí adekvátní přímá odpovědnost úředníků za škodu způsobenou nesprávnými procesními kroky nebo prodlevami v řízení. Nicméně na přímou osobní odpovědnost jednotlivých úředníků vůči stavebním úřadům jako jejich zaměstnavateli se musí vztahovat platný režim pracovního práva, které upravuje také jejich odpovědnost za škodu způsobenou třetím osobám.

Kromě toho by však měla být v režimu zákona o státní službě uplatňována rovněž disciplinární odpovědnost. Vynucování disciplinární odpovědnosti může přispět k posílení důrazu na odpovědné plnění agendy v oblasti stavební správy.

Současně by měly být v systému státní stavební správy vytvořeny kontrolní a preventivní mechanismy, aby došlo ke zlepšení výkonu příslušné agendy ze strany pověřených úředníků.

#### **Souhrn doporučení**

Disciplinární odpovědnost podle zákona o státní službě by měla být ze strany vedoucích pracovníků úřadů vymáhána mnohem důkladněji. Spolu s prováděním dalších doporučení v této kapitole by měly být v zákoně o státní službě vytvořeny kontrolní a preventivní mechanismy, které by sloužily k tomu, aby se zvýšila kvalita provádění agendy stavebního práva.

Zákon o státní službě a jeho novelizace jsou řízeny MV, které by mohlo připravit návrh novelizace tohoto zákona zavádějící nové účinné mechanismy kontroly a prevence. Tato konkrétní novelizace by byla složitější než dříve zmíněné novelizace správního řádu nebo zákona o ochraně přírody a krajiny. Ideální by bylo, pokud by MV spolupracovalo s MMR na přípravě novelizace zákona o státní službě, která by mohla být součástí obecnější úpravy, kterou se budou novelizovat všechny zákony ovlivněné novým stavebním zákonem, a která by vstoupila v platnost ve stejnou dobu v roce 2022 jako nový stavební zákon. Pokud by se tato problematika řešila samostatně, bylo by možné novelu ze strany MV připravit, schválit a nechat vstoupit v platnost za 12 měsíců, do konce roku 2020.

## **6 Procesní nastavení vedoucí k patovým situacím**

Šlo o jeden z nejčastěji zmiňovaných problémů v diskusích se zúčastněnými stranami v průběhu první fáze projektu. Mnoho z nich vyjadřovalo své rozhořčení na základě vlastních praktických zkušeností s využitím procesních práv účastníky řízení, která odporují jejich skutečnému účelu.

Zúčastněné strany uvedly několik příkladů, které vedly k tomu, že se povolovací řízení zaseklo na mrtvém bodě, nebo se výrazně prodloužilo, např. v důsledku vznášení námitek v pozdějších fázích povolovacích řízení, ačkoli měly být vzneseny již dříve, a následné povinnosti stavebního úřadu je odpovídajícím způsobem posoudit a zdůvodnit, proč nejsou přípustné. Zúčastněné strany kritizovaly procesní legislativu za to, že umožňuje, aby byly určité námitky proti územnímu rozhodnutí / stavebnímu povolení / územně plánovací dokumentaci poprvé vzneseny až ve správní žalobě. V případě, že jsou tyto námitky odůvodněné, má soud jedinou možnost, jak zajistit nápravu vznesené námitek, a sice zrušit předchozí rozhodnutí (nebo zrušit příslušnou část územně plánovací dokumentace) a následně vrátit věc zpět správním orgánům. Jak již bylo uvedeno dříve, zúčastněné strany odsoudily také neexistenci nezbytné právní úpravy, která by se zabývala řešením

environmentálních a jiných konfliktních otázek v nejranějších stádiích povolovacího řízení nebo územního plánování. Výše uvedené otázky se týkaly také postavení dotčených orgánů.

Věříme, že všechny tyto otázky lze vyřešit novou úpravou procesních záležitostí, jak je navrženo v doporučení, kterým se blíže zabývá kapitola 3 této zprávy. Pokud bude existovat jednotné povolovací řízení - na rozdíl od současné zbytečné kombinace územního řízení a stavebního řízení a nepovinných koordinovaných řízení - a pokud bude postavení dotčených orgánů odlišné od jejich současné pozice, v níž mají schopnost účinně blokovat provádění stavebních záměrů zaujetím nesouhlasného závazného stanoviska (a to i pokud se jedná o jediné nesouhlasné stanovisko mezi jinak souhlasnými stanovisky), pak se mnoho z výše uvedených problémů přestane v praxi objevovat. Hlavním aktérem řízení by mohl být považován stavební úřad, který by zastával úlohu jednotného kontaktního místa – jednotného stavebního úřadu (*one-stop-shop authority*). V praxi by to tedy znamenalo, že účastníci řízení by své podněty, námítky či stanoviska předkládali pouze na jednom místě v rámci jednotného povolovacího řízení.

Bylo by vhodné, kdyby nové procesní uspořádání mohlo zahrnovat zásadu koncentrace námitek, tzn. omezit možnost vznést dříve nevyjádřené námítky až v odvolání nebo ve správní žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci stavebního povolení. Nicméně Soudní dvůr EU se touto problematikou zabýval ve věci *Komise proti Německu*, C-137/14, a rozhodl, že: „Ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveném na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem článku 11 [Směrnice EIA] a článku 25 [Směrnice o průmyslových emisích] je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. (...) Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například nepřipustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení.“<sup>11</sup>

V případech, ve kterých je použitelná Směrnice EIA (nebo směrnice o průmyslových emisích) – což je v zásadě vždy v případě projektů dopravní infrastruktury, jak je vysvětleno v kapitole 4 výše – je tedy možné pouze omezit připustnost námitek, které by představovaly zneužití práva nebo by byly podány ve špatné víře. Na základě výše uvedeného rozsudku Soudního dvora EU se zdá, že připustnost námitek nemůže být omezena z důvodu toho, ve které procesní fázi byly nebo nebyly vzneseny. Ovšem i jen samotná skutečnost, že by do budoucna zmizela existence procesní duality územního a stavebního řízení, kde se problém opožděného vznášení určitých námitek objevuje tedy hned dvakrát, by velmi pomohla při pokusech o zefektivnění povolovacího řízení výstavby dopravní infrastruktury. Nicméně pokud by bylo výslovně uvedeno, že lze odmítnout právo zneužívající námítky nebo námítky vznesené ve špatné víře, dalo by to těm, kdo by je chtěli vznést, jasně najevo, že podle všeho nebudou ve svých snahách úspěšní.

Takové omezení týkající se povahy námitek v souladu s požadavky Soudního dvora EU by ovšem mělo být zavedeno pouze v souvislosti se správní žalobou proti odvolacímu rozhodnutí vydanému v rámci povolovacího řízení.

### **Souhrn doporučení**

Kromě doporučení uvedených v kapitole 3, která mohou přinést řešení i v oblasti povolovacího řízení, které se ocitlo v patové situaci, bychom dále doporučovali přijmout pravidlo o nepřipustnosti zneužívajících námitek vznesených ve špatné víře nebo právo zneužívajícím způsobem v rámci správních žalob proti odvolacímu rozhodnutí vydanému v rámci povolovacího řízení (pravidlo lze zanést do soudního řádu správního). Vláda ČR rozhodla o tomto postupu schválením věcného záměru, v současnosti probíhá realizace ze strany MMR v rámci celkové rekonstrukce.

Soudní řád správní spadá primárně do správy MSp. Nicméně novelizace tohoto správního řádu je dalším příkladem legislativy, která by měla být zahrnuta do oné celkové novelizační úpravy připravované

<sup>11</sup> Viz § 80-81 rozsudku.

v rámci rekonfigurace pod taktovkou MMR. MD by toto mělo podporovat ve fázi mezirezortního připomínkového řízení (exekutivní) fáze legislativního procesu.

Co se týče časového rámce, také toto doporučení je možné implementovat v souladu s celkovým časovým plánem rekonfigurace, tedy vstup v platnost v roce 2022.

## **7 Nevyvážené rozdělení rolí v povolovacím řízení**

Ačkoliv se jedná o samostatný prvek v české legislativě, který má za následek zdlouhavé povolovací řízení, této problematice jsme se již věnovali. Například při dotazu na nevyvážené rozdělení rolí v povolovacím řízení zúčastněné strany popsaly 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 podkapitola 3.4 výše).

V rámci stejného tématu zúčastněné strany rovněž odkazovaly na neexistenci jednotného stavebního úřadu, který by nezávisle rozhodoval o povolení výstavby infrastruktury bez závazného vlivu dotčených orgánů (viz kapitola 3 jako celek).

Někteří z nich dokonce analyzovali tuto problematiku na obecnější úrovni, protože kritizovali neexistenci orgánu s jednotnou působností v oblasti stavebního práva na úrovni ústředních orgánů státní správy, který by nahradil stávající fragmentaci, kdy jsou jednotlivé kompetence roztrženy mezi různými ministerstvy (viz podkapitolu 3.3).

### **Souhrn doporučení**

Abychom předešli zbytečnému opakování, nejprve odkazujeme na doporučení uvedená v kapitole 3, protože se týkají řešení problémů souvisejících se závaznými stanovisky dotčených orgánů a neexistencí jednotného stavebního úřadu, který by nezávisle rozhodoval o povolení výstavby infrastruktury.

Co se týče neexistence orgánu s jednotnou působností v oblasti stavebního práva na úrovni ústředních orgánů státní správy, lze v tomto směru doporučit zřízení nového Nejvyššího stavebního úřadu, který by tyto chybějící funkce zastával. Nicméně samotné institucionální uspořádání bude podrobněji analyzováno až v kapitole 8 níže. Z tohoto důvodu odkazujeme na kapitolu 8, kde se detailněji zabýváme otázkou vzniku Nejvyššího stavebního úřadu.

## **8 Institucionální uspořádání stavební správy vedoucí ke střetu zájmů**

Jak jsme vysvětlovali ve zprávě o Úkolu 1, státní stavební správu vykonávají – v rámci přenesené působnosti – orgány územních samosprávných celků. Jejich politické zájmy mohou velmi snadno (a často tomu tak ve skutečnosti i je) stát v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými státem, které by měly být objektivně orgány státní správy naopak hájeny. To má za následek uspořádání stavební správy, ve kterém mnohdy vzniká střet zájmů, protože na jednu stranu musí daný úředník stavebního úřadu zajistit ochranu určitého veřejného zájmu jakožto vykonavatele státní správy, ale zároveň je v pozici zaměstnance konkrétního územního samosprávného celku s možnými protichůdnými zájmy. Tento jev je často nazýván systémovou podjatostí.

Problém systémové podjatosti se bohužel ve stavebním právu navíc ještě prohlubuje, protože povolovací procesy jsou obecně již samy o sobě velmi konfliktní – na rozdíl od většiny jiných agend prováděných v rámci přenesené působnosti (jako je vydávání průkazů totožnosti atd.). Místní samospráva má často zvláštní zájem na konkrétním stavebním záměru, zejména v případě, že se týká výstavby dopravní infrastruktury. Tyto zájmy bývají dokonce politické povahy a stávají se tématy voleb

do krajských nebo obecních zastupitelstev. To často způsobuje námitky proti systémové podjatosti celého stavebního úřadu. Rozhodování o opodstatněnosti takových námitek vyžaduje hodně času, což způsobuje navíc další zdržení povolovacího řízení. Nedávná novela správního řádu se pokusila tento problém vyřešit, nicméně tento pokus byl neúčinný. Systémová podjatost je v praxi stále přítomna se všemi svými důsledky.

### **8.1 Možná inspirace v rámci rekonstrukce českého stavebního zákona**

Věcný záměr se touto otázkou velmi intenzivně zabývá. Varuje, že s pokračujícím technickým a sociálním rozvojem a globalizací se bude v budoucnu ještě více zvyšovat složitost, specifická a kategorizace různých typů staveb. Věcný záměr však dodává, že řešením tohoto problému není vytvoření dalšího typu stavebního (nebo dotčeného) orgánu. Vedlo by to pouze k další atomizaci již tak složitého systému charakterizovaného nedostatkem vzájemné propojenosti. Věcný záměr naopak považuje za nutné sjednotit pravomoci v oblasti stavebního práva pod hlavičkou větších stavebních úřadů, které by měly integrované pravomoci stávajících dotčených orgánů.

Řešením výše popsaného problému systémové podjatosti může být pouze vytvoření nového, specializovaného, hierarchicky strukturovaného systému státní stavební správy, která by byla organizačně a institucionálně oddělena od územních samosprávných celků.

Spojený model veřejné správy – tedy státní správa vykonávána orgány samosprávných celků – nikdy nezahrnoval plné spektrum agend veřejné správy (viz např. správa katastru nemovitostí, finanční správa, hygiena, požární ochrana, inspekce hájící zvláštní veřejné zájmy atd.). Z tohoto důvodu se nejedná o univerzálně požadovaný systém, který by nesměl podléhat žádné reformě. To platí také, pokud je z kombinovaného modelu odstraněna určitá agenda.

Naším cílem však není snažit se odstranit kombinovaný model veřejné správy jako takový. Jde nám pouze o vyjmutí agend veřejného stavebního práva. Věcný záměr považuje za smysluplné a efektivní integrovat je do samostatného autonomního institucionálního systému orgánů státní správy.

Institucionální změny, které věcný záměr podporuje, nelze chápat jako nepřijatelné omezení práv územních samosprávných celků, protože územní samosprávné celky nemají žádné ústavní právo vykonávat státní správu (v přenesené působnosti). Výkon činností orgánů územního plánování i stavebních úřadů v obcích a krajích je již samo o sobě výkonem státní správy v přenesené působnosti. Tyto stávající pravomoci vykonávané v rámci přenesené působnosti by se staly pravomocemi stavebních úřadů v rámci nově zavedeného systému státní stavební správy. Kromě toho by institucionální změny podporované věcným záměrem neovlivnily činnosti, které podle současné legislativy spadají do gesce obcí a regionů v jejich samostatné samosprávné působnosti, zejména v oblasti strategického a územního plánování.

Věcný záměr podporuje nový dvoustupňový systém, který se skládá z:

- Nejvyššího stavebního úřadu (na centrální úrovni) a
- krajských stavebních úřadů sídlících v jednotlivých krajích s územními pracovišti krajských stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností (na místní úrovni).

Z procesního hlediska by to znamenalo, že v prvním stupni by řízení vedlo územní pracoviště krajského stavebního úřadu. Mohlo by působit jako správní orgán prvního stupně ve smyslu správního řádu. Odvolací řízení by vedl krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“). Pokud by krajský stavební úřad rozhodl nejprve ze svého „ústředí“ (což může být odůvodněný případ, pokud se jedná o rozhodnutí o výstavbě dopravní infrastruktury), o odvolání proti jeho rozhodnutí by v takovém případě rozhodoval Nejvyšší stavební úřad. Proto budou zachovány nezbytné standardy dvoustupňového správního řízení.

Pokud jde o schvalování staveb dopravní infrastruktury, věcný záměr uvádí, jak může nový institucionální systém fungovat. V tomto případě by se mělo počítat se „zvláštním“ polem působnosti a příslušností pouze jednoho nebo několika vybraných konkrétních regionálních stavebních úřadů. Vymezení zvláštních územních kompetencí krajských stavebních úřadů by mělo respektovat stávající nevyhovující rozmístění profesionálních úředníků. Tedy například za účelem povolování stavby dálnic by mohl být orgánem jednoho správního místa krajský stavební úřad v Praze (namísto Ministerstva

dopravy; přičemž Nejvyšší stavební úřad by sloužil jako odvolací orgán s odborníky v oboru). Povolení stavebních záměrů na železnici by mohly v první instanci provádět krajské stavební úřady v Plzni, Praze a Olomouci, tj. současná sídla krajských pracovišť Drážního úřadu (přičemž odvolacím orgánem by byl opět Nejvyšší stavební úřad).

Takový systém by měl účinně umožnit, aby došlo ke zrušení dualismu územního řízení a stavebního řízení a aby bylo zavedeno jednotné povolovací řízení, které by spadalo do gesce jednoho správního místa. Zabránilo by se také stávajícímu problému systémové podjatosti a současně by se tím zajistila účinnost dnešních záruk proti předpojatosti pracovníků na stavebních úřadech.

### **Souhrn doporučení**

Na základě posouzení navrhovaného nového modelu organizace stavebních úřadů lze doporučit zavedení zcela nového systému státní stavební správy, která by byla nezávislá na orgánech územních samosprávných celků. Úředníci stavebních úřadů by neměli být zaměstnání územními samosprávnými celky, protože to vytváří problém systémové podjatosti s mnoha negativními dopady na praktické záležitosti. Vláda ČR o tomto postupu rozhodla schválením věcného záměru dne 24. června 2019.

Bylo by možné do legislativy zavést nový systém, který by se skládal z krajských stavebních úřadů a Nejvyššího stavebního úřadu. V případě povolování staveb dopravní infrastruktury by měl existovat v rámci jednotného povolovacího řízení ve smyslu doporučení uvedených v kapitole 3 pouze jeden nebo několik málo krajských úřadů, které by vykonávaly funkce jednotného stavebního úřadu. Odvolacím orgánem by byl v těchto případech Nejvyšší stavební úřad.

Obecně spadá problematika struktury státní správy a její fungování do působnosti MV. Nicméně v případě výstavby dopravní infrastruktury je gestorem příslušné legislativy MMR. Správa dopravní infrastruktury patří do působnosti MD. Je tedy nutné si přiznat, že zavedení tohoto doporučení do legislativy nebude snadné, protože to souvisí s komplexními otázkami celkového institucionálního uspořádání české veřejné správy. Je proto nutné, aby všechna tři ministerstva výrazně spolupracovala na úspěšném vytvoření nového systému stavební správy.

Podle našeho názoru existují dvě legislativní možnosti: (i) zřízení nového systému stavební správy upravit přímo v současném stavebním zákoně (nebo v novém stavebním zákoně, pokud by byl v rámci procesu rekodifikace české stavební legislativy přijat), nebo (ii) přijetí samostatného zákona o stavební správě, například po vzoru finanční správy<sup>12</sup> nebo systému správy katastru nemovitostí,<sup>13</sup> což jsou oblasti, které jsou upraveny zvláštními zákony institucionální povahy.

První možnost je podle našeho názoru výhodnější, protože by byla tato oblast komplexně upravena v jednom právním předpisu, a proto by byla jasnější a srozumitelnější. MMR by proto mělo připravit znění konkrétních ustanovení, která upraví nový institucionální systém v novém stavebním zákoně. MD bude přitom muset zajistit, aby nový institucionální systém odpovídajícím způsobem splňoval potřeby povolování dopravní infrastruktury a umožnil a podporoval začlenění zvláštního stavebního úřadu na úrovni MD do nové organizační struktury stavebních úřadů.

Obdobně jako u mnoha z předchozích doporučení, i toto doporučení by se mělo v ideálním případě realizovat v rámci rekodifikace, jelikož se jedná o jedinečnou příležitost jak přijmout komplexní legislativu v této věci, která bude zohledňovat (a implementovat) všechny relevantní vazby v rámci celého systému českého stavebního práva, zejména procesní nastavení, rozdělení pravomocí, daňové aspekty a v neposlední řadě personální zabezpečení odborného rozhodování v rámci povolování dopravní infrastruktury.

Legislativní úprava zavádějící nové institucionální nastavení by měla být připravena v rámci nového stavebního zákona, jež by měl být předložen do zahájení exekutivní části legislativního procesu do 31. ledna 2020. Podle plánu by Vláda ČR měla danou úpravu schválit do konce června 2020, a

<sup>12</sup> Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřičských a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

následovat by mělo schválení Parlamentem. Nové institucionální uspořádání státní správy by tedy mohlo začít fungovat od 1. ledna 2022.

## 9 Neefektivnost územního plánování na centrální (celostátní) úrovni

Úvodem je nutné uvést, že je dle našeho názoru velmi důležité celkově posílit strategické plánování (a posuzování) projektů dopravní infrastruktury. To by mělo probíhat důkladně a v co nejranější možné fázi, pokud možno během studií proveditelnosti před procedurou SEA a potom také v rámci procedury SEA. V těchto fázích by měly být identifikovány všechny konfliktní (veřejné) zájmy a při určování příslušných koridorů by měla být hledána rovnováha mezi jejich jednotlivými aspekty. Pokud není tomuto hodnocení věnována dostatečná pozornost v průběhu prvotních fází plánování, mohou se negativní důsledky projevit v průběhu následujících povolovacích řízení, kde už je veškerá dokumentace připravena, a najednou se zjistí, že projekt nemůže pokračovat z důvodů, které mohly být vyřešeny dříve, nebo by mohlo být zjištěno, že daný projekt není možné v příslušném koridoru nebo linii realizovat a k zahájení povolovacího řízení by vůbec nedošlo.

Z uvedeného důvodu považujeme tedy za velmi důležité, aby bylo strategické plánování podrobné a aby se v rámci studií proveditelnosti vybírala nejlepší možná varianta projektu k realizaci z hlediska veřejného zájmu a zájmů všech projektem ovlivněných. V průběhu této fáze by se měly projednávat námítky odpůrců daného projektu dopravní infrastruktury a měly by proběhnout pokusy dané neshody vyřešit. Následné fáze v rámci povolovacího procesu nejsou na řešení takových výzev stavěné, jelikož nezahrnují účinné nástroje pro řešení problematických otázek, jež mohly a měly být vyřešeny a zohledněny dříve. Dokonce i procedura EIA má omezenou účinnost co se týče nutnosti nalézt řešení výše uvedených konfliktů. Pokud je ale koridor v průběhu strategické fáze vymezen správně, je pak možné jednotlivé detaily projektu v pozdějších stádiích povolovacího procesu efektivněji řešit. Proto je nutné identifikovat konflikty veřejného zájmu z hlediska trasování a tyto vyřešit už v rámci strategického hodnocení.

Jedním z problémů stávající legislativy územního plánování, jak upozornily zúčastněné strany v rámci Úkolu 1, je absence dostatečně detailního, skutečně závazného nástroje územního plánování celostátního zaměření, který by umožnil rychlé schvalování stavebních záměrů národního významu, včetně projektů společného zájmu nebo mezinárodních projektů. Zmíněný nástroj by byl vysoce přínosný zejména v oblasti výstavby dopravní a technické infrastruktury. Rada zúčastněných stran, jmenovitě MD, SŽDC, SPS, HK a AK ČR, uvedla, že nástroj územního plánování celostátního zaměření může zahrnovat nejen plány republikového a mezinárodního významu, ale i záměry přesahující hranice jednoho regionu. Podobně jako současná politika územního rozvoje by tento plán měl obsahovat koncepční a strategickou část, která se nezabývá přímo vymezením koridorů a oblastí pro určité projekty, nýbrž stanoví základní rámec pro územní rozvoj státu. Kromě toho by měl plán rovněž stanovit konkrétnější podmínky pro schvalování záměrů národního významu.

Celostátní nástroj územního plánování by tedy mohl zahrnovat:

- strategickou a koncepční část (obdobnou dnešní politice územního rozvoje) a
- závaznou část zabývající se podrobnostmi konkrétních záměrů národního významu (obdobnou dnešním zásadám územního rozvoje a územním plánům).

Závazná část celostátního nástroje, upravující konkrétní záměry národního významu, by měla představovat efektivní nástroj územního plánování pro přímé rozhodování v území. Tento rys celostátního nástroje může významně urychlit proces povolování větších projektů v požadovaném čase, protože by se již nemuselo čekat na implementaci celostátního nástroje územního plánování do územně plánovací dokumentace nižší úrovně, tj. úrovně krajů a obcí. To by mohlo vést k rychlejší přípravě strategických cílů, které spadají do působnosti státu. Stát by pak v tomto ohledu již nezávisel na rozhodnutích samosprávných celků (krajů či obcí) při schvalování nebo pozměňování jejich územně plánovací dokumentace. Ta musí být v každém případě v souladu s územně plánovací dokumentací



vyšší úrovně, nezbytná úprava dokumentace je však v dnešní době příliš zdlouhavá. Tyto úvahy jsou již zahrnuty do Věcného záměru schváleného Vládou ČR.

MD navíc v mezidobí připravilo návrh novelizace zákona o urychlení výstavby.<sup>14</sup> Cílem tohoto návrhu je zavést nový závazný celostátní nástroj územního plánování, který by se nazýval územní rozvojový plán. Jak již bylo uvedeno, tento plán by se měl zaměřovat na vymezení oblastí a koridorů zejména u dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a celorepublikového významu, tj. oblastí a koridorů, jejichž význam přesahuje území jednoho regionu. Míra podrobnosti územního rozvojového plánu by měla být srovnatelná s mírou podrobnosti územně plánovací dokumentací nižší úrovně, jako jsou zásady územního rozvoje a územní plány. V případě projektů národního významu by tak bylo možné využít územní rozvojový plán při rozhodování v povolenacích řízeních. Proces schvalování územního rozvojového plánu by měl zahrnovat provedení procedury SEA. Novela zákona o urychlení výstavby obsahuje podrobnou úpravu ke schvalování územního rozvojového plánu.

Posílením váhy celostátního nástroje územního plánování ze současné politiky územního rozvoje na nový územní rozvojový plán by byly naplněny povinnosti České republiky vyplývající z Nařízení 347/2013. Celostátní nástroj územního plánování zejména umožní důslednější implementaci požadavku na přiznání „prioritního statusu“ projektům společného zájmu ve smyslu článku 7 Nařízení 347/2013. Velice podobný požadavek se ostatně objevuje i ve spojitosti se sítí TEN-T podle Nařízení o zjednodušení řízení.

Jak již bylo vysvětleno ve zprávě o Úkolu 1, existence podobného závazného nástroje územního plánování s celostátní platností sama o sobě nepovede k porušování ústavou zaručeného práva krajů a obcí na samosprávu. Může se jednat toliko 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 vůči právu krajů a obcí na samosprávu. To zahrnuje i účast samosprávných celků na schvalování tohoto nástroje. Budou-li tyto cíle zachovány, je zavedení plánu územního rozvoje z ústavního hlediska možné.

### **Shrnutí doporučení**

Strategické plánování (a posuzování) projektů dopravní infrastruktury by mělo probíhat důkladně a objektivně, v co nejranější fázi celého procesu, pokud možno během studií proveditelnosti a následně v rámci procedury SEA. MD by mělo přijmout interní nařízení vyžadující od investorů v jeho působnosti, aby takto postupovali.

Dále lze doporučit přijetí nového nástroje územního plánování celostátního zaměření, který by nebyl pouhým strategickým a koncepčním nástrojem. Sloužil by rovněž jako dostatečné východisko pro rozhodování v rámci povolenacích řízení, zejména v případě stavebních záměrů republikového či mezinárodního významu nebo projektů společného zájmu. Bude-li návrh přijat, nebude již nutné dlouze čekat do doby, než samosprávné celky upraví svou územně plánovací dokumentaci, jak tomu je dnes, i pokud se jedná o stavby dopravní infrastruktury národního významu.

Legislativně by toto doporučení mělo být implementováno obecně do stavebního zákona (resp. do nového stavebního zákona, pokud by byl přijat v rámci rekodifikace). Z našeho pohledu by se jednalo o nesystémový krok, kdyby měl tento nástroj územního plánování existovat pouze pro účely dopravní infrastruktury, neboť se po strukturální stránce jedná o příliš komplexní novinku (vezmeme-li v úvahu potřebu zachování ústavně chráněných práv u všech zúčastněných stran), která vyžaduje, aby byla upravena v obecnějším souboru předpisů upravujícím stavební právo (tj. v současném stavebním zákoně, popř. novém stavebním zákoně, pokud by byl schválen), a nikoliv pouze v zákoně o urychlení výstavby.

Návrh dané legislativy byl již připraven jako součást novelizace zákona o urychlení výstavby připravované MD. Vyrozuměli jsme, že by MMR mělo jednoduše převzít tuto úpravu a začlenit ji do

---

<sup>14</sup> Více podrobností naleznete na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB63DHZLT>.

návrhu znění nového stavebního zákona. Avšak dle našeho názoru toto neznamená, že by v mezidobí neměla probíhat novelizace zákona o urychlení výstavby týkající se územního rozvojového plánu. Toto by mohlo být schváleno dříve než nový stavební zákon, a mohlo by vstoupit v platnost do poloviny roku 2020/srpna 2020. V takovém případě by bylo možné daný koncept otestovat v praxi v rámci plánování dopravní infrastruktury a existence tohoto nástroje územního plánování by byla zajištěna bez ohledu na skutečný výsledek rekonstrukčního procesu.

## **10 Ohrožení platnosti povolení stavby v důsledku zpětného zrušení (části) územně plánovací dokumentace**

Zpráva o Úkolu 1 vysvětluje, že zásady územního rozvoje a územní plány mohou být v rámci systému veřejné správy podrobeny přezkumu formou tzv. přezkumného řízení ze strany příslušných nadřízených správních orgánů. Navíc je možné je napadnout u správního soudu:

- buď přímo *in abstracto* bez návaznosti na konkrétní rozhodnutí, nebo
- v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí o územním nebo stavebním povolení na základě těchto forem územně plánovací dokumentace.<sup>15</sup>

Judikatura Nejvyššího správního soudu teoreticky umožňuje zrušení územně plánovací dokumentace (pravidla územního rozvoje a územní plány) zpětně k určitému datu v minulosti<sup>16</sup>, což bylo ve zprávě k Úkolu 1 identifikováno jako problém. Tato skutečnost představuje zásadní ohrožení právní jistoty, jelikož pokud dojde k takovému zpětnému zrušení územních plánů, může to vést k situaci, ve které by územní rozhodnutí obecně (nikoliv pouze ta týkající se konkrétní dopravní infrastruktury, ale i k dalším záměrům a projektům) vydaná na jejich základě ztratila právní základ. U územních rozhodnutí vydaných na základě územně plánovací dokumentace platné v době jejich vydání a později zrušené správním soudem hrozí tedy rovněž riziko derogace. Takovýto výsledek představuje zásadní narušení principu právní jistoty, jelikož si příjemci územních rozhodnutí nemohou být jisti, že dané rozhodnutí nebude v budoucnu zrušeno kvůli anulaci použité územně-plánovací dokumentace.

Podle soudního řádu správního se na zrušení územně plánovacích dokumentace v dnešní podobě opatření obecné povahy vztahuje následující pravidlo: „Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.“ [§ 101d odst. 2 soudního řádu správního].

Z tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud dovodil, že „soud může ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určit kterýkoliv den, a nikoliv pouze den, který nastane do budoucna“. Nejvyšší správní soud dokonce konstatoval, že je možné zrušit územně plánovací dokumentaci nebo její část s účinky *ex tunc*, tj. od samého počátku její existence.

Parlament se pokusil zmírnit účinek negativních dopadů tohoto přístupu na právní jistotu všech dotčených stran i na zájmy samosprávných celků tím, že stanovil lhůty pro kontrolu územně plánovací dokumentace. Počínaje datem 1. 1. 2018 není možné tuto kontrolu provést po uplynutí jednoho roku ode dne, kdy územně plánovací dokumentace nabyla účinnosti.

Existují však jisté výkladové pochybnosti ohledně skutečných účinků takového časového omezení. Pro účely jeho objasnění by stačilo změnit výše uvedené ustanovení tak, aby obsahovalo následující úpravu: „Obsahuje-li opatření obecné povahy územně plánovací dokumentaci, soud může toto opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit s účinností ke dni vydání rozsudku.“ Případně by závěrečná část této věty mohla znít „k budoucímu datu“. Tato minimální změna by zajistila mnohem lepší vyváženost mezi zajištěním spravedlnosti pro ty, kdo požadují přezkoumání územně plánovací dokumentace na

<sup>15</sup> Viz § 101a, odstavec 1 soudního řádu správního.

<sup>16</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, spis. zn. 3 As 157/2016-63; nebo ze dne 13. 3. 2015, spis. zn. 5 As 2/2014-62.

straně jedné, a mezi právem územně samosprávných celků na autonomii, včetně právní jistoty, na straně druhé.

### **Shrnutí doporučení**

Pokud si územně plánovací dokumentace zachová svoji současnou podobu, tj. podobu opatření obecné povahy, mělo by být stanoveno, že zrušení územně plánovací dokumentace nebo její části by nemělo mít žádný vliv na rozhodnutí vydaná na základě této územně plánovací dokumentace. Její zrušení by mělo mít výhradně účinky *pro futuro*. Legislativně vzato by toto doporučení mohlo být implementováno přijetím upraveného znění dle předchozího odstavce do soudního řádu správního.

Jak bylo uvedeno výše, soudní řád správní spadá primárně do působnosti MSp. Nicméně novelizace odrážející toto konkrétní doporučení by mohla být začleněna do obecné novelizační úpravy připravované MMR v rámci rekodifikace. Je to dokonce v zájmu MD a dopravní infrastruktury jako takové zabránit situaci, ve které by anulace územně plánovací dokumentace vedla k retrospektivním účinkům na vydaná územní rozhodnutí. MD by proto mělo podporovat takovou novelizaci soudního řádu správního v rámci rekodifikace, zejména ve fázi meziresortního připomínkového řízení. Co se týče časového harmonogramu, i toto doporučení by mělo být realizováno v souladu s obecným harmonogramem rekodifikačního procesu a vstoupit v platnost v lednu 2022 (viz tabulka v kapitole 11).

## ***11 Časový přehled realizace doporučení na zjednodušení legislativy ČR za účelem zrychlení povolování dopravní výstavby***

### **Časový harmonogram rekodifikace českého stavebního práva (nový stavební zákon a související předpisy, včetně obecné novely)**

<b>Implementace – jednotlivé aktivity</b>	<b>Zahájení</b>	<b>Ukončení</b>
Příprava znění ustanovení nového stavebního zákona a celkového novelizačního zákona	květen 2019	říjen 2019
Interní připomínky k návrhu znění na MMR	říjen 2019	říjen 2019
Meziresortní připomínkové řízení	listopad 2019	listopad 2019
Vypořádání připomínek a rozporů, jež vyplynuly z meziresortního připomínkového řízení	prosinec 2019	únor 2020
Diskuze o návrhu znění v komisích a na plénu Legislativní rady vlády (lhůta 60 dnů)	březen 2020	květen 2020
Schválení návrhu znění vládou => vládní návrh nového stavebního zákona a celkového novelizačního zákona		červen 2020
Předložení vládního návrhu do Parlamentu		červen 2020
Projednání návrhu v Poslanecké sněmovně (1. čtení, výbory, 2. čtení, 3. čtení)	červen 2020	prosinec 2020
Projednání návrhu v Senátu (lhůta 30 dnů)	leden 2021	únor 2021
Podpis prezidenta ČR		březen 2021
Zveřejnění ve Sbírce zákonů, návrh se stává zákonem		duben 2021
Stavební zákon a celkový novelizační zákon vstupují v platnost		leden 2022

**Časový harmonogram novelizace zákona o urychlení výstavby – momentálně v exekutivní fázi legislativního procesu**

<b>Implementace – jednotlivé aktivity</b>	<b>Zahájení</b>	<b>Ukončení</b>
Úprava znění novely na základě připomínek z Legislativní rady vlády	červen 2019	listopad 2019
Diskuze o návrhu znění ve výborech a na plénu Legislativní rady vlády (lhůta 60 dnů)	prosinec 2019	leden 2020
Schválení návrhu znění vládou => vládní návrh zákona o urychlení výstavby		únor 2020
Předložení vládního návrhu do Parlamentu		únor 2020
Projednání návrhu v Poslanecké sněmovně (1. čtení, výbory, 2. čtení, 3. čtení)	únor 2020	květen 2020
Projednání návrhu v Senátu (lhůta 30 dnů)	květen 2020	květen 2020
Podpis prezidenta ČR		červenec 2020
Zveřejnění ve Sbírce zákonů, návrh se stává zákonem		srpen 2020
Zákon o urychlení výstavby vstupuje v platnost		srpen 2020

## 12 Shrnutí

Než přistoupíme ke shrnutí doporučení uvedených v této zprávě v souvislosti s konkrétními problémy identifikovanými v průběhu analýzy k Úkolu 1 a popsány ve zprávě k Úkolu 1, rádi bychom zdůraznili význam podrobného plánování projektů dopravní infrastruktury na strategické úrovni.

Aby mohly studie proveditelnosti sloužit jako účinný nástroj k výběru nejlepší varianty u jednotlivých infrastrukturních projektů, je nutné, aby bylo možné již v rámci strategické fáze projektu včas vyřešit možné konflikty související s dotčenými (veřejnými) zájmy – tyto je nutné identifikovat, projednat a vyřešit, pokud možno co nejdříve, aniž by tím došlo k ohrožení právních záruk a jistot. Následné fáze povolovacího procesu by se měly více zaměřovat na podrobnější otázky týkající se zvolených koridorů a nemusí proto představovat odpovídající procesní prostředí pro řešení daných konfliktů. Pokud se konfliktní veřejné zájmy identifikují a vyřeší během strategické fáze trasování, je možné efektivním způsobem zjednodušit následnou fázi povolování.

Zároveň je nutné upozornit, že úpravy vycházející ze všech našich doporučení (včetně výše uvedeného obecného doporučení o důležitosti strategického plánování) s hlavním cílem zjednodušit systém povolování projektů dopravní infrastruktury musí vždy plně respektovat legislativu EU.

Na základě výše uvedené analýzy navrhuje následující doporučení za účelem zjednodušení české legislativy, která by urychlila proces vydávání povolení pro dopravní stavby:

### 1. Nestabilita a složitost právního rámce

- Zapracování přiměřené úpravy týkající se povolování dopravní infrastruktury do nového stavebního zákona; specifické aspekty dopravní infrastruktury a jiné otázky vyplývající z jejího síťového charakteru by měl upravovat zákon o urychlení výstavby, který by měl být zachován.
- Takový právní rámec by umožňoval vyšší míru flexibility v případech, kdy je v zájmu sektoru dopravní infrastruktury nutné reagovat rychle; nebylo by nutné měnit nový stavební zákon jako obecnější legislativní nástroj, který není zaměřen výhradně na dopravní infrastrukturu.
- Pokud by zákon o urychlení výstavby stále existoval i po dokončení rekodifikace českého stavebního práva, bude zapotřebí jej upravit, aby byla zachována terminologická i strukturální jednotnost s novým stavebním zákonem.
- MD by mělo hrát klíčovou roli při ochraně zájmů dopravní infrastruktury ve fázi meziresortního připomínkového řízení k návrhu nového stavebního zákona, kdy by jejich připomínky měly upozorňovat na jedinečnost/specifickou pozici zákona o urychlení výstavby.
- MD by ve spolupráci s MMR mělo připravit návrh novelizace zákona o urychlení výstavby, čímž se zajistí soulad s novým stavebním zákonem ve věci terminologie a strukturálních otázek.
- Časový harmonogram realizace odpovídá časovému harmonogramu rekodifikace (viz tabulka v kapitole 11 výše).
- Změny v této legislativní oblasti by neměly probíhat na základě požadavků jednotlivých ministerstev, je nutné postupovat obecnějším nadresortním způsobem.
- Fáze meziresortního připomínkového řízení legislativního procesu by měla trvat déle než 30 dní, aby ministerstva a další příslušné orgány mohly připravit odpovídající připomínky.

### 2. Nejednotnost

- Podle příkladu Německa nebo dalších evropských zemí by mohlo být zavedeno povinné jednotné (integrované) povolovací řízení vedené jednotným stavebním úřadem (*one-stop-shop authority*), který bude pro stavby dopravní infrastruktury vydávat pouze jedno pravomocné

povolení stavby. Struktura tohoto řízení by mohla vycházet ze struktury předpokládané Nařízením o zjednodušení řízení. Vláda ČR o tomto explicitně rozhodla schválením věcného záměru, jelikož společným cílem Nařízením o zjednodušení řízení a probíhající rekodifikace českého stavebního práva je podpořit vznik zcela nového procesního uspořádání, kdy bude probíhat pouze jedno integrované správní řízení vedené jedním stavebním úřadem za účelem vydání jednoho povolení.

- Nové procesní uspořádání by mělo zahrnovat účinné nástroje majetkoprávní přípravy, jelikož není vhodné, aby investoři museli vyčkávat až na vydání konečného a právně závazného povolení v této věci. Je nutné zavést některé procesní mechanismy, např. pravomoc stavebního úřadu vydat mezitímní rozhodnutí, aby investoři mohli pokračovat ve svých stavebních záměrech a zároveň řešit majetkoprávní otázky.
- MD by mělo podporovat MMR a princip úplné integrace v rámci legislativního procesu k novému stavebnímu zákonu. MD by toto mělo provádět v průběhu meziresortního připomínkového řízení, kde by mělo propagovat nezbytnost zavedení nového procesního a institucionálního nastavení.
- Pokud by doporučené uspořádání nakonec nebylo zavedeno jako součást rekodifikace českého stavebního práva, bude MD muset připravit tzv. „integrační novelu“ zákona o urychlení výstavby alespoň pro projekty dopravní infrastruktury, která bude podrobně vycházet z Nařízením o zjednodušení opatření.
- Výše popsaná integrace by měla vést ke seskupení všech rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí do jednoho souboru povolovacích řízení vedoucího k vydání jednoho všezahrnujícího povolení. V takovém případě by odborníci na jednotlivé oblasti environmentální legislativy z nového stavebního úřadu předkládali svá nezávazná stanoviska k danému infrastrukturnímu projektu během povolovacího procesu, a tato stanoviska by představovala jeden ze základů pro rozhodnutí, zda stavbu povolit či nikoliv. Nicméně pokud se stavební úřad rozhodne doporučeními neřídít, musí takové rozhodnutí zdůvodnit. Tento procesní a institucionální model dle našeho názoru představuje nejefektivnější způsob, jak zjednodušit povolování dopravních projektů. V neposlední řadě je nutné uvést, že Vláda ČR tento směr zvolila schválením věcného záměru.
- Je nutné připravit návrhy novelizace zákona o EIA, zákona o ochraně přírody a krajiny a mnoha dalších z oblasti ochrany životního prostředí jako součást celkového změnového zákona s cílem upravit všechny zákony dotčené novým stavebním zákonem. Při přípravě znění těchto velmi specifických novel zákonů z oblasti ochrany životního prostředí by mělo MŽP úzce spolupracovat s MMR. MD by mělo hrát aktivní roli v průběhu přípravy znění nového stavebního zákona a v průběhu debat mezi MŽP a MMR podporovat myšlenku úplné integrace.
- Preferovaná varianta integrace EIA a dalších posouzení týkajících se životního prostředí by měla být realizována v rámci rekodifikace a vstoupit v platnost v roce 2022.
- Pokud by bylo rozhodnuto, že aspekty ochrany životního prostředí musejí být řešeny odděleně, doporučujeme zavést alespoň tzv. JEP – jednotné environmentální povolení pro všechny aspekty procesu povolování staveb, které jsou relevantní z pohledu ochrany životního prostředí.
- V působnosti MŽP je příprava znění nového zákona o JEP, nebo novelizace stávajících zákonů tak, aby byl upraven postup týkající se řízení JEP. Dále také bude nutné připravit znění novely, kterou se upraví příslušné zákony z oblasti ochrany životního prostředí.
- Odhadujeme, že by legislativní činnost na přípravě zákona o JEP nebo novelizaci stávajících zákonů zavádějící SEP, včetně schválení Parlamentem a podpisem prezidenta ČR by mohla trvat 12 měsíců. Pokud bude přijato rozhodnutí ve smyslu schválení tohoto zákona, je důležité, aby toto probíhalo v koordinaci s procesem rekodifikace, tak aby nový stavební zákon a zákon o JEP nebo jednotlivé novely vstoupily v platnost zároveň.

- Postavení dotčených orgánů<sup>17</sup> je třeba přehodnotit; přednostně doporučuje (i) snížit jejich počet a (ii) začlenit je do strukturního rámce stavebních úřadů. Není-li toto možné, doporučuje se alespoň (iii) změnit formu jejich výstupu na nezávazné stanovisko, které by umožnilo stavebnímu úřadu nalézt kompromis mezi všemi zájmy, které stojí ve vzájemném střetu, a rozhodnout o vydání povolení pro daný stavební záměr. Toto rozhodnutí by mělo být odůvodněné a objasnit, jakým způsobem bylo dosaženo kompromisu. Věcný záměr schválený vládou ČR předjímá všechny tři uvedené možnosti. Integrované stavební úřady se musí opravdu stát instancí, kde se reálně rozhoduje o povolování projektů dopravní infrastruktury.
- MMR a další příslušná ministerstva mají pravomoc realizovat tato tři řešení problémů, jež byly identifikovány výše (a ve zprávě k Úkolu 1), pomocí celkové změnové úpravy, jež by vedla ke změnám ve všech zákonech ovlivněných novým stavebním zákonem. Tato souhrnná novela by měla vstoupit v platnost ve stejný okamžik jako nový stavební zákon. Časový harmonogram implementace odpovídá časovému harmonogramu rekonstrukce.

### **3. Přístup k otázkám ochrany životního prostředí**

- Jednoduchá, jasná, předvídatelná a efektivní účast veřejnosti na povolenacích řízeních v co nejranější fázi procesu je přínosem pro všechny zúčastněné strany.
- Účast dotčené veřejnosti by měla být zajištěna nejlépe v rámci integrovaného povolenacího řízení, bude-li navrženo budoucí právní úpravou, nebo v rámci JEP (bez účasti neziskových sdružení v následném řízení o povolení stavby), bude-li JEP zavedeno.
- MMR by mělo zajistit, aby byla zajištěna účast dotčené veřejnosti v souladu s požadavky legislativy EU. Do návrhu stavebního zákona by mělo být zaneseno výslovné ustanovení, že dotčená veřejnost (dle definice práva EU) je jednou ze stran účastnících se jednotného souboru povolenacích řízení.
- Pokud bude nakonec zvolena varianta zavedení JEP, bude mít MŽP na starost přípravu znění návrhu zákona o JEP nebo novelizaci stávajících zákonů tak, aby byla zajištěna skutečná účinná účast dotčené veřejnosti v řízení JEP, s odpovídajícími procesními důsledky pro jejich účast v návazných povolenacích řízeních.
- Je třeba změnit zákon o ochraně přírody a krajiny tak, aby v případě infrastrukturních záměrů, jejichž realizace je nutná z naléhavých důvodů s převažujícím veřejným zájmem, orgán ochrany přírody principiálně a pokud je to možné, stanovil kompenzační opatření (i pokud by to znamenalo pouhé finanční prostředky) nezbytná pro zajištění celkového souladu s konceptem Natura 2000. MD by mělo prověřit, zda by finanční kompenzační opatření mohla posloužit jako uspokojivý prostředek k nalezení rovnováhy mezi zájmy chráněnými směrnicí o stanovištích a zájmem rozvíjet dopravní infrastrukturu. Možné konfliktní body mezi navrhovanými dopravními koridory a sítí Natura 2000 by měly být identifikovány a zjištěny co nejdříve, tedy ve fázi SEA, či spíše v rámci studií proveditelnosti.
- Ve spolupráci s MŽP může MD iniciovat úpravu zákona o ochraně přírody a krajiny formou aktuálně připravované novely k zákonu o urychlení výstavby, opět v souladu s požadavky EU.
- Časový harmonogram implementace těchto doporučení obecně odpovídá časovému harmonogramu rekonstrukce; novela zákona o ochraně přírody a krajiny by mohla vstoupit v platnost do poloviny roku 2020.

---

<sup>17</sup> Označení konkrétního úřadu za dotčený úřad vychází v současné době z více než 40 zvláštních zákonů na ochranu veřejných zájmů, ať se jedná o některý z odborů ministerstva nebo odborů orgánů na nižší správní úrovni (regionální nebo obecní).

#### **4. Stavebním úřadům chybí odpovídající zdroje pro řádný výkon pravomocí**

- Personální aspekty provozování systému stavební správy by zasluhovaly více pozornosti. Pracovní pozice v rámci tohoto systému by měla představovat atraktivní možnost pro zájemce s vhodnou kvalifikací, schopné vykonávat svoji práci na vysoké odborné úrovni. Aby si systém mohl takové odborníky dovolit, bude k tomu pochopitelně potřebovat nezbytné hospodářské a rozpočtové prostředky.
- MD bude muset využít uvedené daňové a ekonomické nástroje, aby zajistilo lidské zdroje na dostatečné profesionální úrovni pro provoz systému stavební správy v této oblasti a rovněž dostatečné hmotné vybavení. Jednou z možností, jež by mohly MD (a MMR obecně) využít, je přesunout pracovní pozice úředníků provádějících povolování ze současné platové třídy do třídy vyšší, a zajistit tak úředníkům vyšší mzdu. Aby mohlo být toto doporučení realizováno, budou muset MD (a MMR obecně) zahájit vyjednávání s ministerstvem financí o daňových otázkách.
- Měly by být schváleny procesní mechanismy, které budou odpovídajícím způsobem odrážet délku zákonem stanovených lhůt, a posíleny nástroje zaměřené proti nečinnosti správních úřadů. Povolovací řízení by měla být digitalizována, aby došlo k urychlení procesu a bylo zajištěno splnění zákonem stanovených lhůt. Kdokoliv zapojený do řízení může provádět právně závazné úkony prostřednictvím jednotného elektronického online portálu, toto může probíhat zároveň a přitom nezávisle.
- Bude na MMR, aby připravilo znění konkrétních ustanovení nového stavebního zákona a souvisejících prováděcích vyhlášek zavádějících tato doporučení. MD by tyto cíle mělo podporovat ze své pozice pozorovatele formou předložení připomínek ve fázi meziresortního připomínkového řízení.
- Časový harmonogram implementace odpovídá časovému harmonogramu rekodifikace (viz tabulka v kapitole 11). MMR musí zajistit, aby nový digitalizovaný systém začal fungovat v roce 2022.
- Měla by být důkladněji vymáhána kárná (disciplinární) odpovědnost dle zákona o státní službě, aby se zajistilo plnění lhůt stanovených zákonem – v zákoně o státní službě je nutné nastavit kontrolní a preventivní mechanismy, aby se zvýšila kvalita provádění agendy související s výstavbou.
- Podle české legislativy má implementaci v této věci na starosti MV. Časový harmonogram implementace obecně odpovídá časovému harmonogramu rekodifikace; pokud by se toto řešilo samostatně, bylo by možné novelu zákona o státní správě připravit, schválit a nechat vstoupit v platnost během 12 měsíců, tedy do konce roku 2020.

#### **5. Procesní nastavení vedoucí k patovým situacím**

- Do soudního řádu správního by měla být začleněna nová pravidla ohledně nepřipustnosti námitek vznesených ve zlé víře nebo právo zneužívajícím způsobem v rámci správních žalob.
- Naopak se u povolovacích řízení nedoporučuje zavedení principu koncentrace (zejména ve fázi odvolacích řízení), který neumožňuje účastníkům vznášet během odvolacího řízení nové námítky, neboť taková úprava by byla v rozporu s evropskými předpisy.
- Implementaci mají na starosti MMR a MSp; MD by je v tomto mělo podporovat v průběhu meziresortního připomínkového řízení v rámci (exekutivní fáze) legislativního procesu.
- Časový harmonogram implementace odpovídá časovému harmonogramu rekodifikace.



## **6. Nevyvážené rozdělení rolí v povolovacím řízení**

- Jednotný stavební úřad (*one-stop-shop authority*) se musí stát jediným skutečným nezávislým rozhodovatelem v procesu povolování záměrů dopravní infrastruktury.
- Měl by být zaveden zcela nový systém státní stavební správy, kde by orgán na nejvyšší hierarchické pozici měl jedinečné pravomoci v oblasti stavebního práva – Nejvyšší stavební úřad (viz bod 7 níže).
- Implementaci mají na starosti MMR a MD; časový harmonogram implementace odpovídá časovému harmonogramu rekonstrukce.

## **7. Institucionální nastavení systému stavební správy vyvolávající střet zájmů**

- Měl by být zaveden zcela nový systém státní stavební správy sestávající z krajských stavebních úřadů a z Nejvyššího stavebního úřadu, který by byl nezávislý na orgánech samosprávných celků. Vláda ČR se rozhodla takto postupovat schválením věcného záměru.
- Pracovníci stavebních úřadů by neměli být zároveň zaměstnanci samosprávných celků, neboť takové nastavení vede k systémové podjatosti a řadě nepříznivých praktických důsledků.
- V případě povolování záměrů dopravní infrastruktury by měl existovat pouze jeden nebo několik krajských úřadů vykonávajících funkci jednotného stavebního úřadu (*one-stop-shop authority*) rozhodujícího v rámci integrovaného povolovacího řízení. Odvolacím orgánem pro takové případy by byl Nejvyšší stavební úřad.
- MV, MMR a MD budou muset úzce spolupracovat na úspěšném vytvoření nového systému stavební správy. Doporučujeme nový institucionální systém stavební správy zavést v rámci stavebního zákona.
- MMR musí připravit znění konkrétních ustanovení zavádějících nový institucionální systém do nového stavebního zákona. MD musí zajistit, že nový institucionální systém bude odpovídajícím způsobem pokrývat potřeby související s povolováním dopravní infrastruktury a zároveň umožní a podpoří začlenění zvláštního stavebního úřadu na úrovni MD do systému nových stavebních úřadů. Časový harmonogram implementace odpovídá časovému harmonogramu rekonstrukce.

## **8. Neefektivnost územního plánování na centrální (celostátní) úrovni**

- Je nutné celkově posílit strategické plánování (a posuzování) projektů dopravní infrastruktury. Toto by mělo probíhat důkladně, v co nejrannější možné fázi, pokud možno během studií proveditelnosti a potom také v rámci procesu SEA. V těchto fázích by měly být identifikovány všechny konfliktní (veřejné) zájmy a při určování příslušných koridorů by měla být dosažena spravedlivá rovnováha mezi těmito jednotlivými aspekty. Pokud není tomuto posuzování věnována dostatečná pozornost v průběhu prvotních fází plánování, mohou se negativní důsledky projevit v průběhu následujících povolovacích řízení. MD by mělo přijmout interní vyhlášku vyžadující tento postup od investorů pod jeho správou.
- Je třeba zavést nový celostátní nástroj územního plánování, který by nebyl jen pouhým strategicko-koncepčním dokumentem, ale měl by sloužit jako dostačující základ pro rozhodování v rámci povolovacích řízení, zejména u záměrů v celorepublikovém, mezinárodním nebo společném zájmu.
- Legislativně by toto doporučení mělo být implementováno obecně do stavebního zákona. Tento legislativní návrh už byl ve skutečnosti připraven jako součást novelizace zákona o urychlení výstavby připravované MD. Dle našich informací má MMR v úmyslu tento text převzít a začlenit jej do návrhu znění nového stavebního zákona, nicméně to dle našeho názoru neznámá, že by v mezidobí neměla proběhnout novelizace zákona o urychlení výstavby ve

věci územních rozvojových plánů. Bylo by tak možné tento nástroj otestovat v praxi plánování dopravní infrastruktury, kdy už by existence toho nástroje územního plánování byla zaručena, bez ohledu na konkrétní výsledek rekodifikačních prací.

- Novela zákona o urychlení výstavby připravovaná MD by mohla být přijata dříve než nový stavební zákon a vstoupit v platnost do poloviny roku 2020/do srpna 2020.

#### **9. Ohrožení platnosti povolovacího řízení při zpětném soudním přezkumu územních plánů**

- Soudní zrušení územně plánovací dokumentace (např. zásad územního rozvoje a územních plánů) se zpětnou platností ke konkrétnímu datu v minulosti představuje zásadní ohrožení právní jistoty občanů. Jakákoliv územní rozhodnutí, jež se ani nemusí týkat dopravní infrastruktury, vydaná na základě (zrušené) územně plánovací dokumentace platné v době jejich vydání, mohou být tímto rizikem derogace také ohrožena.
- Při současném právním nastavení územně plánovací dokumentace by měl soudní řád správní stanovit, že zrušení územně plánovací dokumentace nebo její části by nemělo mít žádné právní účinky na rozhodnutí již vydaná na základě téže územně plánovací dokumentace s tím, že zrušení by mělo mít výhradně účinky *pro futuro*.
- Realizaci mají na starosti MSp a MMR. Novela odrážející toho konkrétní doporučení by mohla být zahrnuta do celkové novelizační úpravy připravované v rámci rekodifikace vedené MMR; časový harmonogram implementace odpovídá časovému harmonogramu rekodifikace.