

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel.: 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
(UK v Praze)

Prof. nadzw. Dr. hab. Adam Habuda (Polsko)

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.
(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.
(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl
(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.
(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.
(UK v Praze)

Prof. Dr. hab. Mag. Erika Wagner (Rakousko)

Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
e-mail: eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 62. čísla dne 12. 02. 2022.

Časopis byl vydán v rámci projektu „Měníme klima v legislativě pro naše obce a města“, který podpořila Nadace OSF v rámci programu Active Citizens Fund, jehož cílem je podpora občanské společnosti a posílení kapacit neziskových organizací. Cílem programu je dále inspirace k aktivnímu občanství a pomoc znevýhodněným skupinám. Program Active Citizens Fund vstoupil do České republiky v září roku 2019 s cílem podpořit neziskové organizace neohledně na jejich velikost a zkušenosti. V České republice jej spravuje konsorcium, které tvoří Nadace OSF, Výbor dobré vůle – Nadace Olgy Havlové a Skautský institut. Program je realizován v rámci Fondů EHP a Norska 2014–2021. Prostřednictvím Fondů EHP a Norska přispívají státy Island, Lichtenštejnsko a Norsko ke snižování ekonomických a sociálních rozdílů v Evropském hospodářském prostoru (EHP) a k posilování spolupráce s 15 evropskými státy. Důležitým posláním programu je také spolupráce mezi Českou republikou a dárcovskými státy. Jde o spolupráci mezi českými neziskovými organizacemi a organizacemi z Islandu, Lichtenštejnska a Norska.

**Měníme systém.
S odvahou.**

Island 
Liechtenstein
Norway  **Active
citizens fund**

| Nadace OSF

 **VDV**
VÝBOR DOBRÉ VŮLE

 **SKAUTSKÝ
INSTITUT**

☛ OBSAH č. 4/2021 (62) ☚

ÚVODNÍK

<i>Milan Damohorský</i>	7
-------------------------	---

VĚDECKÁ TÉMATA

<i>Milan Damohorský</i>	
Česká právní úprava územního plánování, její východiska, cíle, role a možnosti, aneb stavební právo včera, dnes, zítra a pozítří	10
<i>Petr Svoboda</i>	
Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech	17
<i>Martina Franková</i>	
Veřejné stavební právo: Procesní úprava povolování stavebních záměrů	53
<i>Zdeněk Fiala</i>	
K otázkám digitalizace stavebního práva a územního řízení	72
<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona	90
<i>Tereza Snopková</i>	
Změna klimatu a územní plánování	101

INFORMACE

Sedm důvodů proti novému stavebnímu zákonu podle asociace nevládních organizací Zelený kruh	122
---	-----

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

<i>Ondřej Vícha</i>	
Judikatura Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu	126

PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů říjen – prosinec 2021	168
-------------------------------------	-----

INFORMACE O ČASOPISU	170
POKYNY PRO AUTORY	172
ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ	175

☛ TABLE OF CONTENTS No. 4/2021 (62) ☛

EDITORIAL

<i>Milan Damohorský</i>	9
-------------------------	---

MAIN TOPICS

<i>Milan Damohorský</i>	
Czech legislation on spatial planning, its background, objectives, roles and possibilities, or construction law yesterday, today, tomorrow and the day after	10

<i>Petr Svoboda</i>	
Organisation of construction authorities and environmental protection authorities in construction law decision-making processes	17

<i>Martina Franková</i>	
The procedural regulation of construction proceedings in the new construction law (Act No. 283/2021 Coll., the Building Act)	53

<i>Zdeněk Fiala</i>	
On the issues of digitalization of construction permission proceeding and town and country planning	72

<i>Vojtěch Stejskal</i>	
Changes in the competence of environmental protection authorities as a result of the adoption of Act No. 284/2021 Coll., amending certain acts in connection with the adoption of the Building Act.	90

<i>Tereza Snopková</i>	
The importance of land use planning in relation to the impacts of climate change	101

INFORMATION

Seven reasons against the new building law according to the association NGO's Green Circle	122
--	-----

COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE CZECH REPUBLIC*Ondřej Vícha***Case law of the Constitutional Court on the Building Act 126****NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION
IN COLLECTION OF LAW****List of the new czech environmental legislation (October-December 2021) 168****THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ”****Basic information 170****INFORMATION FOR AUTHORS****Manuscript requirements 172****RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS 175**

☛ ÚVODNÍK ☛

ÚVODNÍK

Vážení čtenáři,

dostává se Vám tímto do rukou zcela unikátní monotematické vydání našeho časopisu *České právo životního prostředí*. Je celé věnováno problematice územního plánování a stavebního řízení, a to zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a jeho složkám. K jeho vytvoření nás přimělo přijetí nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., který byl připraven, projednáván a odhlasován mírně řečeno „velmi nestandardním způsobem“. Vázal na preference a záměry tehdejší vlády České republiky vedené Andrejem Babišem, reprezentující zejména zájmy velkých lobbystických a developerských investorských skupin.

Nové politické změny, které do České republiky přišly s výsledkem parlamentních voleb v říjnu 2021, daly možnost začít uvažovat o novém českém oktrojovaném stavebním právu v poněkud komplexnější a racionálnější podobě.

Česká společnost pro právo životního prostředí se do dění kolem nového stavebního práva poměrně aktivně zapojovala a zapojuje, a to zejména prostřednictvím činnosti svého odborníka JUDr. Petra Svobody, Ph.D., který je nejen pedagogem na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy, ale i advokátem touto problematikou se dlouhodobě zabývající. Společnost také vydala řadu stanovisek v těchto věcech a poskytovala konzultační právní servis ekologickým organizacím.

Toto číslo si klade za cíl podrobněji pojednat jak o současném českém stavebním právu – nový a starý stavební zákon, tak i provést některé úvahy do budoucna. Jednotlivé příspěvky nejen představují popis a analýzu platných právních úprav a jejich fungování, ale jsou zde i některé syntetické a dlouhodobě úvahové články.

Rádi bychom tímto číslem našeho časopisu vyvolali a přispěli k diskusi o potřebě změn, a to jak současného, avšak ještě neúčinného, stavebního práva, tak i větší úvahy o tom, jak by vůbec stavební právo mohlo v České republice vypadat (ve srovnání s úpravami územního plánování jiných zemí).

Ještě jeden nesmysl bych rád na tomto místě rád vyvrátil. Zejména autoři nového stavebního zákona rádi mluví o tzv. „rekodifikaci stavebního práva“. Protože jde jen o běžný zákon, nikoliv zákoník (kodex), nemůžeme mluvit o jakékoliv rekodifikaci. Toto označení je používáno (zřejmě hlavně autory a podporovateli

nového českého stavebního práva) pro zdůraznění významu jejich díla. Je to však označení zcela nesprávné.

Závěrem chci poděkovat nejen všem přispěvatelům tohoto čísla, ale i Norským fondům a sdružení ekologických organizací Zelený kruh v rámci jejichž projektu „Měníme klima“ bylo vydání této publikace jak morálně, tak i finančně podpořeno.

Nechť české stavební právo konečně jednostranně přestane sloužit hospodářskému rozvoji, ale stane se i prostředkem sociální soudržnosti a environmentální ochrany. Přeji Vám zajímavé a inspirativní čtení.

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
předseda ČSPŽP

EDITORIAL

Dear readers,

you are opening the 62th issue of our magazine (4/2021). The main thematic topics of this issue of the journal is spatial planning and construction law in relation to environmental protection and climate change. It was created in response to the adoption of the new Building Act No. 283/2021 Coll. and Act No. 284/2021 Coll. amending some related laws. Both of these pieces of legislation are due to come into force on 1 July 2023. Both were drafted, debated and voted on in Parliament in a “very non-standard way”. This new legislation on spatial planning and construction law is the result of a proposal by the former Czech government led by Andrej Babiš, representing mainly the interests of large lobby and development investor groups.

The new political changes that have come to the Czech Republic with the outcome of the parliamentary elections in October 2021 have given the opportunity to start thinking about a new Czech imposed construction law in a somewhat more comprehensive and rational form.

This issue of the journal aims to discuss in more detail both the current Czech construction law - the new and the old construction law - and to make some reflections for the future. The individual contributions not only present a description and analysis of the current legal regulations and their functioning, but there are also some synthetic and long-term reflective articles.

Through this issue of our journal, we would like to contribute to the discussion on the need for changes, both to the current, but still ineffective, building law, as well as to a larger reflection on how building law could look like in the Czech Republic (in comparison with the planning regulations of other countries).

Finally, I would like to thank not only all the contributors to this issue, but also the Norwegian Funds and the Green Circle environmental association, within the framework of whose project “Changing the Climate” the publication of this journal was supported both morally and financially.

May Czech construction law in the future cease to serve economic development unilaterally, but also become a means of social cohesion and environmental protection. I wish you interesting and inspiring reading.

Milan Damohorský

president of Czech Society for Environmental Law



☛ VĚDECKÁ TÉMATA ☛

ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ, JEJÍ VÝCHODISKA, CÍLE, ROLE A MOŽNOSTI, ANEB STAVEBNÍ PRÁVO VČERA, DNES, ZÍTRA A POZÍTRÍ

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Úvod

Ve svém příspěvku bych se rád věnoval místu, roli a cílům územního plánování a též tomu, jak by měly být reflektovány a upraveny v právu. Snažím se zejména popsat a zhodnotit východiska, principy a možnosti (limity) právní úpravy. Promítám do tohoto článku nejen své znalosti a zkušenosti teoretické a pedagogické, ale zjevně do jisté míry i subjektivní pocity, které jsem měl se třemi stavebními zákony, které jsem dosud měl možnost za dobu svého právnického působení poznat. K nim pak přiřazuji ještě hypotetickou čtvrtou kategorii, tedy úplně nový a dosud nenapsaný stavební zákon. Jen ve srovnání s totálními fikcemi až sny může jasně vyvstat to, co našemu stavebnímu právu dosud chybí. Můj příspěvek se tak snaží vyvolat polemickou diskusi o celé této právní problematice.

Historický vývoj

České stavební právo má poměrně velmi dlouhou tradici, přičemž v poslední době (po druhé světové válce) můžeme zejména srovnávat tři zákony, které jsou současným žijícím generacím právníků poměrně dobře známy, a to zákon č. 50/1976 Sb., o územním řízení a stavebním řádu, se současně stále ještě platnou a účinnou právní úpravou zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a dále s novým již schváleným a platným, ale ještě neúčinným zákonem č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Všechny tři zákony byly a jsou zkráceně označovány jen jako stavební zákon.

Jejich předchůdcem byl zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

Rozsah všech čtyř stavebních zákonů se postupně měnil, a to jednoznačně ve směru jeho nárůstu a hypertrofie počtu paragrafů, ale i jejich rozsahu. Zatímco velmi stručný zákon č. 87/1958 Sb., měl jen 33 paragrafů a jsou pod ním podepsáni (v pořadí prezident, předseda parlamentu a předseda vlády) Novotný, Fierlinger a Široký, má zákon č. 50/1976 Sb., již 145 paragrafů (podepsáni Husák, Indra a Štrougal), zákon č. 183/2006 Sb., obsahuje 198 paragrafů (díky vloženým ustanovením však více) a jsou pod ním podepsáni Klaus, Zaorálek a Paroubek

a nejnovější stavební zákon č. 283/2021 má již 335 paragrafů (podepsáni Zeman, Vondráček a Babiš). Myslím, že jak počty paragrafů a jejich rozsah, tak i ona jména jsou opravdu historicky signifikantní.

Právní úprava stavebního práva je u nás již tradičně poměrně velice propracovaná a přes všechny problémy jde o poměrně funkční regulaci této problematiky po několik desítek let po druhé světové válce až do současnosti. Na druhé straně zejména po roce 1989 dochází v této úpravě k poměrně velké hypertrofii a detailnosti, a tudíž i značné nepřehlednosti a postupné nefunkčnosti stavebního práva. V posledních dvou desetiletích pak přichází doslova „legislativní smršť“ různých větších a menších, zpravidla však nepřilíh povedených novelizací. Vždy je při nich slibováno podstatné zlepšení a zjednodušení procedur, které však následně nepřichází. Rozsah právních úprav samozřejmě souvisí nejen s mírou stavebního boomu v zemi, ale i se zaváděním nových technik a technologií, stavebních materiálů a vyšší mírou dostupnosti technických sítí a možnosti připojit se na ně.

Dalším podstatným východiskem jsou poměrně velice dobré, komplexní a již digitalizované informace o území, a to jak v rámci pozemkového katastru, tak i v nejrůznějších archivech a dalších dokumentacích, a to včetně zdrojů a seznamů státní památkové péče, geologické a hydrogeologické služby atd. Významné jsou i databáze pojištěven a integrovaného záchranného systému.

Platná právní úprava (účinná i neúčinná)

Územní plánování je velice významná státem organizovaná činnost, kterou se řeší a reguluje „funkční využití území“, tedy to, k jakým cílům a účelům bude ta která část území sloužit. Jako všechny koncepční nástroje je i územní plánování velice dlouhodobé a komplexní. Svým způsobem se tak jedná o jakýsi „plán plánů“, protože jiné koncepční dokumenty (plány, projekty, opatření, koncepce a politiky) se do něho nutně musí více či méně promítat.

Platná právní úprava starého i nového stavebního zákona je navíc doplněna speciálním zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon). Tento zákon, který má jen 28 paragrafů (včetně ustanovení do něj nově vložených), je normou, která velmi jednostranně preferuje hospodářský růst a zjednodušuje územní a stavební proces ve prospěch dopravy, vodního hospodářství, energetiky a elektronických sítí. Jakkoliv snad lze pochopit přechodnou potřebu urychlení a posílení rozvoje této infrastruktury, je otázkou, zda po vstupu nového stavebního zákona, který „se chlubil“ právě zjednodušením a urychlením procedur, v účinnost, bude tato norma i nadále vůbec potřeba?!

České stavební právo po roce 1989 čelí značným problémům jazykovým a terminologickým, spočívajícím v nadužívání nejrůznějších termínů, které jsou často

neprípádne, nelogické, nepresné a špatně zapamatovatelné. Proč se například jednotlivým kategoriím územně plánovací dokumentace neříká jednotné plány (územní plán obce, územní plán kraje a územní plán státu – České republiky) a zavádí se vcelku nejasné termíny jako zásady územního rozvoje či politika územního rozvoje?! Stejně tak proč se regulačnímu plánu neříká jasné, výstižné a lakonicky jen „zastavovací plán“?! Vždyť regulujícími jsou ze své podstaty všechny plány. Není proto divu, že si nejširší veřejnost (konečně třeba i studenti práv) tuto terminologii jen velice těžko zapamatují a osvojují a tato slouží jen poměrně úzkému okruhu profesně specializovaných právníků, stavařů, architektů a urbanistů.

Příkladů terminologicky složitých a nejednotných pojmů můžeme najít ve stavebním zákoně velké množství na mnoha místech. Pro nový stavební zákon pak tyto moje závěry platí dvojnásob. Konečně proč vůbec užíváme sousloví „územní plánování“, když slovo území zjevně navozuje chápání jen plošné, tedy dvojrozměrné, a nikoliv trojrozměrné, jak tomu v praxi fakticky je. Vhodnější by asi bylo užívat pojmu „prostorové plánování“, protože jistě jde i o výšku či hloubku staveb. Konečně například i německá a rakouská právní úprava používají právě pojmu „Raumplanung“ – tedy prostorové plánování.

Dalším problémem jsou otázky strukturální a rozsahové. Zákony jsou nepřehledné a vůbec již není zřejmé, proč hned na úvod upravují orgány a jejich pravomoci, tedy věci v širším slova smyslu procedurální, a nikoliv otázky práva hmotného (podstatného – anglicky *substantive law*). Rozsah jednotlivých částí je pak opravdu již přehnaný a řeší věci primárně nenormativní povahy, které by jistě šlo přesunout do prováděcích právních předpisů.

Mezi základní principy, na nichž by mělo být stavební právo postaveno, by měly a mohly patřit 1. odpovědnost státu, 2. prevence a předvídatelnost rozhodování a 3. vysoká míra odbornosti a dále, 4. posuzování rizik a celková integrace, 5. informovanost a podíl veřejnosti na rozhodování, 6. environmentalizace, akvizitace a energetizace stavebnictví.

Významným faktorem stavebního práva současnosti jistě je rychlost rozhodování a celková elektronizace procedur. Ty je jistě třeba zavádět a prohlubovat, ale postupně a uvážlivě tak, aby se systém nezhroutil, uživatelé je vzali za své a naučili se s nimi pracovat. Těž potřeba ochrany před hackerskými a nepřátelskými útoky velí, abychom alespoň základní dokumentace měli a zachovávali i paralelně v papírové archivní podobě.

Velice důležitou otázku představují problémy vztahové a funkční. Je totiž nezbytné se zabývat otázkami jako jsou vzájemné vztahy mezi věcmi územními a stavebními a ochranou jiných veřejných zájmů, a to i těch na ochraně životního prostředí a jeho složek. Těž institucionální a procesní otázky zde hrají podstatnou roli. Řešení problémů vynětím všech nástrojů ochrany a jejich podřízení pod stavební

úřady je zjevně nefunkční, ale mnohdy až paradoxní či bizarní. Představme si (již z názvu) stavební úřad jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu či ochrany přírody. Trochu mi to připadá, jako bychom učinili pyromana velitelem hasičů.

Na tomto místě bych i rád vyvrátil nesmysl a mýtus o tzv. „rekodifikaci českého stavebního práva“. Protože nikdy nebyl stavební zákon zákoníkem (ani názvem a konečně ani svým obsahem), ale jen rozsáhlejším zákonem běžným, nelze jeho změny nebo přijetí nového stavebního zákona nazývat rekodifikací. To je možné jen v případech změn opravdových zákoníků, jakými jsou zákoník občanský a trestní či zákoník práce.

Označovat tedy nový český stavební zákon za rekodifikaci stavebního práva, ať již v běžném tisku, ale občas i v odborných člancích, tedy není na místě. Buď je to jen obecná neznalost věcí ze strany novinářů, nebo spíše hypertrofované ego některých autorů nového českého stavebního práva z řad právníků i stavařů a územních plánovačů, kteří se zřejmě tímto vzletným označením chtěli „zapsat do dějin“. Říkejme tedy jen „nový stavební zákon“, což odpovídá právní realitě.

Úvahy *de lege ferenda*

Vyslovím nyní můj poměrně radikální názor, že jakkoliv můžeme nový stavební zákon různě novelizacemi vylepšovat, zmírňovat jeho dopady či upravovat, výsledek stěží může být úplně dobrý, je-li špatný již samotný základ i celkové filosofie a koncepce vlastní normy.

Domnívám se tedy, že je třeba začít seriózní diskusi o přípravě nového stavebního zákona od počátků, a to ze strany gesčního ministerstva a odborných společností (například Česká společnost pro stavební právo, Česká společnost pro právo životního prostředí atd.) a akademické půdy, a nikoliv utilitárně zadáním Hospodářské komory ČR či jiných zjevně jednostranně a lobbystické zaměřených subjektů, ale racionálně pro celou společnost a stát.

Zjednodušení, urychlení a elektronizace územního řízení a stavebního povolání nelze dosáhnout odděleně jen pro tento úsek, ale musí jít o celkový proces v celé státní správě, jinak by mohlo docházet ke značným časovým a funkčním dysbalancím, které by dokonce mohly zakládat různé protiprávnosti a nespravedlnosti.

Shrnutí a závěry

České stavební právo se musí až do základů změnit. Musí být jednoduché, srozumitelné, pojmově sjednocené a výstižné, moderní a široce aplikovatelné. Musí být racionální a plně funkční.

Musí být dobře propojeno se všemi ostatními složkovými zákony z práva správního, životního prostředí, finančního, pozemkového atd. Nesmí však tyto zá-

kony oktrojovat a ničit, nesmí je nahrazovat, ale být s nimi v harmonickém vztahu a vhodně je doplňovat.

Musí zajistit všechny tři pilíře trvalé udržitelnosti, tedy musí nejen umožňovat ekonomický rozvoj (nutně však ne trvalý růst), sociální stabilitu a soudržnost i environmentální ochranu a únosnost. Nesmí to jen formálně deklarovat, ale reálně naplňovat v každodenní praxi. Tomu musí odpovídat i nadresortní postavení orgánů územních a stavebních, a to zejména na úrovni centrálního průřezového úřadu.

České stavební právo by se mělo inspirovat tam, kde to funguje, a to zejména u sousedních německy mluvících zemí. Není třeba vymýšlet již vymyšlené.

Nová právní úprava by se měla opravdu dlouho připravovat, projednávat a přijímat, ale poté by se už neměla mnoho let měnit.

Mimo právo pak je třeba zajistit dostatek kvalitních správních úředníků, ať již stavebně, urbanisticky a právně vzdělaných s dostatečnou praxí a erudicí, ale i morálně pevných. Představa, že zavedeme novou moderní a elektronizovanou proceduru se „starými silami“ je opravdu lichá. Noví pracovníci se musí velice dobře zaplatit, což se nakonec státu a společnosti velmi vyplatí.

Větší diferenciacie v působnosti a pravomocích by pak měla být mezi různými stupni a kategoriemi stavebních úřadů, a to tak, aby základní a obecné úřady rozhodovali to mnohé a běžné, zatímco zvláštní a vyšší úřady jen to komplikované, velké a podstatné. Rozhodovací procesy ve státní správě se musí nejen právem a judikaturou, ale i metodologickými školeními výrazněji sjednotit. Dosud totiž platí jakási laická poučka, že „v ČR je stavební právo to, co si myslí a jak věci vykládá úředník nebo úředníci, kteří mají razítko“.

Klíčová slova: právo životního prostředí, stavební zákon, stavební právo, územní plánování, ochrana životního prostředí

Použitá literatura a ostatní prameny

Damohorský, M.: Nové a nejnovější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. Konferenční sborník *Sondy do stavebního práva*. PF UK, Praha 2018, str. 152–158.

Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. C. H. Beck. Praha 2010

Svoboda P.: Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. *Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV*. Litomyšl 2019.

Svoboda P.: Jak nám zprivatizovali stavební právo. Z+I ČKAIT, Praha 2019

O autorovi: Milan Damohorský je profesorem práva životního prostředí, působí na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy a na České zemědělské univerzitě v Praze, Fakultě životního prostředí. Je Předsedou České společnosti pro právo životního prostředí.

Tento článek byl vytvořen v rámci vědního programu Univerzity Karlovy Cooperation/Environmental Law.

CZECH LEGISLATION ON SPATIAL PLANNING, ITS BACKGROUND, OBJECTIVES, ROLES AND POSSIBILITIES, OR CONSTRUCTION LAW YESTERDAY, TODAY, TOMORROW AND THE DAY AFTER

Abstract:

In his contribution, the author discusses the place, role and objectives of spatial planning and how they should be reflected and regulated in law. In particular, he tries to describe and evaluate the background, principles and limits of the legal regulation of construction law.

He projects into the text not only his theoretical and pedagogical knowledge and experience, but also, to some extent, his subjective feelings he had with the three Czech building laws, from 1976, 2006 and 2021, which he has had the opportunity to get to know so far during his legal career. He then adds to them a hypothetical fourth category, i.e. a completely new and as yet unwritten building law. His paper thus seeks to provoke a polemical discussion of this whole legal issue of construction law in relation to environmental protection.

Keywords: Environmental Law, Construction Law, Construction Act, Environmental protection



ORGANIZACE STAVEBNÍCH ÚŘADŮ A ORGÁNŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ VE STAVEBNĚ-PRÁVNÍCH ROZHODOVACÍCH PROCESECH

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

1. Úvod

Tento článek se zabývá možnými modely v organizaci stavebních úřadů a související organizaci správních orgánů vykonávajících působnost v ochraně životního prostředí v rozhodovacích procesech podle stavebního zákona (stavebně-právních rozhodovacích procesech).¹ Zabývá se jednak současným modelem podle stavebního zákona z roku 2006², dále modelem podle nového stavebního zákona z roku 2021³ a konečně možnými variantami budoucího modelu, který by měla přinést zamýšlená novela stavebního zákona z roku 2021⁴.

2. Současný model podle stavebního zákona z roku 2006

2.1 Obecná charakteristika současného modelu

Současný model organizace stavebních úřadů a orgánů vykonávajících působnost v ochraně životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech je založen – s jistým zjednodušením – na čtyřech principech.

a) První princip – obecní a krajské úřady jako stavební úřady

Stavební správu vykonávají jednak obecné stavební úřady⁵ s obecnou působností pro stavebně-právní záměry⁶ a jednak speciální stavební úřady s působnos-

¹ Výraz „stavebně-právní rozhodovací procesy“ používám místo výrazu „povolovací řízení podle stavebního zákona“, neboť je širší a přesnější. Zahrnuje totiž všechny správní řízení a jiné správní postupy, při kterých stavební úřady rozhodují o konkrétních záměrech podle stavebního zákona (stavebně-právních záměrech), ať již tak činí na žádost či na základě ohlášení (popř. oznámení) stavebníka, anebo z moci úřední. Zahrnuje tak nejen územní a stavební řízení a jejich varianty podle stavebního zákona z roku 2006 a správní řízení o povolení záměru podle stavebního zákona z roku 2021, ale i postupy při vydávání souhlasů podle stavebního zákona z roku 2006, jakož i správní řízení zahajovaná stavebním úřadem z moci úřední, typicky správní řízení o nařízení odstranění stavby apod.

² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2021, tj. ve znění novelizace provedené zákonem č. 403/2020 Sb., (dále též jen „stavební zákon z roku 2006“)

³ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, (dále též jen „stavební zákon z roku 2021“).

⁴ Základní rámec budoucího modelu nastiňuje dokument „Informace k dalšímu postupu novelizace stavebního zákona“ ze dne 18. 1. 2022 č. j. MMR-3516/2022-16, který připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též jen „MMR“).

⁵ Srov. zejména § 6 odst. 3, § 7 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 13 stavebního zákona z roku 2006.

⁶ Výrazem „stavebně-právní záměr“ rozumím nejen „stavební záměry“ ve smyslu 3 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, ale i jiné (nestavební) záměry, které podléhají rozhodovací činnosti stavebních úřadů, zejména záměry na „změny využití území“ podle § 86 odst. 2 písm. b) až f) stavebního záko-

tí pro taxativně vyjmenované (speciální) kategorie stavebně-právních záměrů, zejména pro stavby veřejných pozemních komunikací a vodních děl⁷. Soustavy obecných stavebních úřadů i speciálních stavebních úřadů mají tři stupně. V prvním a druhém stupni vykonávají působnost stavebních úřadů obecní úřady a krajské úřady, tzn. orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti, tj. v rámci nepřímé státní správy. Ve třetím stupni ji vykonávají ministerstva, tzn. ústřední státní správní úřady, v jejichž čele je člen vlády, a to MMR jako ústřední obecný stavební úřad a Ministerstvo dopravy (MD) a Ministerstvo zemědělství (MZe) jako ústřední speciální stavební úřady.⁸

Stavební úřady podle stavebního zákona z roku 2006 tak nejsou „*správními úřady*“ ve smyslu zákonem zvláště zřízených organizačních útvarů státu podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, ale jsou to okruhy pravomoci a působnosti, které zákon vymezuje a pod technickým názvem „*stavební úřad*“ svěřuje vybraným kategoriím (již předtím zřízených) úřadů, a to jednak obecním a krajským úřadům a dále určeným státním správním úřadům, zejména ministerstvům. Jinak řečeno, stavební úřady nejsou úřady v organizačním smyslu (tzn. ve smyslu zvláště zřízených organizačních útvarů), ale úřady ve funkčním smyslu (tzn. ve smyslu zákonem zvláště vymezeného okruhu funkcí neboli kompetencí).

Na úrovni krajských a obecních úřadů jsou obecnými stavebními úřady ze zákona [a] všechny krajské úřady, [b] všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností (dále též jen „*ORP*“) a [c] všechny pověřené obecní úřady,⁹ ale [d] z obecních úřadů obcí se základním rozsahem přenesené působnosti jen některé, a sice ty, které jimi byly již ke dni 31. 12. 2012,¹⁰ a dále (tzn. navíc) ty, které do 31. 12. 2017 takto určil krajský úřad formou právního předpisu;¹¹ přitom krajský úřad mohl a může i nadále obecním úřadům obcí se základním rozsahem přenesené působnosti za určitých podmínek působnost stavebního úřadu odejmout, a to rovněž formou právního předpisu¹². S výjimkou speciálních stavebních úřadů pro stavby drah, kterými jsou MD a Drážní úřad, a s výjimkou speciálního stavebního úřadu pro stavby letecké, kterým je Úřad pro civilní letectví, speciálními stavebními úřady na úrovni krajských a obecních úřadů pro stavby vodních děl a stavby po-

na z roku 2006, záměry na „*odstranění*“ staveb či terénních úpravy podle § 128 stavebního zákona z roku 2006 apod.

⁷ Srov. § 15 stavebního zákona z roku 2006.

⁸ MD pro stavby letecké, stavby drah a stavby pozemních komunikací a MZe pro stavby vodních děl.

⁹ Srov. § 13 odst. 1 písm. b) až d) stavebního zákona z roku 2006

¹⁰ Srov. § 13 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006.

¹¹ Srov. § 13 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31.12.2017, tj. ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb.

¹² Srov. § 13 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006.

zemních komunikací jsou ze zákona všechny krajské úřady, ale z obecních úřadů jen obecní úřady ORP.¹³

Lze shrnout, že úprava stavebních úřadů na úrovni obecních úřadů je asymetrická v tom smyslu, že některé obecní úřady vykonávají působnost stavebního úřadu a některé ne.

b) Druhý princip – dotčené orgány

Správu v ochraně životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech nevykonávají stavební úřady, ale jiné správní orgány, které v zákonné úpravě spadají pod zastřešující technický název „dotčené orgány“.¹⁴ Jsou v poslední instanci vždy podřízené Ministerstvu životního prostředí (MŽP), popřípadě MZe jakožto ústředním správním úřadům pro oblast životního prostředí. To znamená, že ve stavebně-právním rozhodovacím procesu posuzuje vlivy stavebně-právního záměru na složky životního prostředí podle zvláštních zákonů nikoli stavební úřad, ale specializovaný dotčený organ, který je v řídicí a přezkumné pravomoci a působnosti¹⁵ MŽP nebo MZe (a tedy nikoli v řídicí a přezkumné pravomoci a působnosti ústředního stavebního úřadu).

Dotčené orgány jsou ve stavebně-právních rozhodovacích procesech podle jednotlivých oborů působnosti v oblasti životního prostředí podle jednotlivých zvláštních zákonů také uspořádány do soustav. A tyto soustavy také zpravidla mají tři stupně. V prvním a druhém stupni vykonávají působnost dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí zpravidla obecní a krajské úřady v přenesené působnosti, tzn. v rámci nepřímé státní správy; výjimkou je organizace v nejpřísněji chráněných územích přírody, kde působnost dotčených orgánů vykonávají v prvním stupni státní správní úřady, a to Agentura ochrany přírody a krajiny (AOPK), popřípadě správy národních parků.¹⁶ A ve třetím stupni (respektive

¹³ Pro speciální stavební úřady příslušné pro stavby vodních děl srov. § 15 odst. 1 a 5, § 55 odst. 1, § 106 odst. 1, § 107 odst. 1 písm. u) a x) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni 1.2.2022, tj. ve znění novelizace provedené zákonem č. 261/2021 Sb., (dále též jen „vodní zákon“). Pro speciální stavební úřady příslušné pro stavby pozemních komunikací srov. § 16 odst. 1, § 40 odst. 2 písm. c), odst. 3 písm. d) a § 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni 1.2.2022, tj. ve znění novelizace provedené zákonem č. 261/2021 Sb., (dále též jen „zákon o pozemních komunikacích“).

¹⁴ Srov. § 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 ve spojitosti s § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „správní řád“).

¹⁵ „Přezkumnou“ pravomocí a působností rozumím pravomoc MŽP, popř. MZe rozhodovat o opravných a dozorcích prostředcích proti rozhodnutím nebo závazným stanoviskům dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí.

¹⁶ Konkrétně v národních parcích, chráněných krajinných oblastech, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách a jejich ochranných pásmech [srov. § 78 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2022, tj. ve znění novelizace provedené zákonem č. 261/2021 Sb., (dále též jen „ZOchrPř“)]. Naproti tomu působnost dotčených orgánů v přírodních rezervacích a přírodních památkách a jejich ochranných pásmech,

ve druhém stupni v nejprísnejší chráněných územích přírody) ji pak vykonává zpravidla MŽP, v některých věcech MZE.

c) *Třetí princip – závazné podkladové akty dotčených orgánů*

Stavebně-právní rozhodovací proces má při ochraně veřejných zájmů podobu „součinnosti“ (či „spolupráce“) mezi stavebním úřadem na jedné straně a dotčenými orgány na straně druhé,¹⁷ přičemž v této součinnosti stavební úřad [a] není v otázkách ochrany životního prostředí právně nadřazen vůči dotčeným orgánům a [b] je vázán tím, jak tyto (zvláštní) otázky dotčené orgány posoudily. Dotčené orgány vydávají jako výsledek tohoto posuzování formalizovaný správní akt, který je nutným podkladem pro meritorní rozhodnutí stavebního úřadu (teorie ho nazývá jako podkladový akt, zákonná úprava jako podmiňující úkon¹⁸). Podkladový akt má podle příslušné úpravy ve zvláštních zákonech právní formu buď závazného stanoviska,¹⁹ což je pravidlem, nebo – výjimečně – podkladového rozhodnutí²⁰ (typicky v případech, kdy dotčený orgán povoluje ve prospěch stavebně-právního záměru výjimku z nějakého zákonného zákazu stanoveného k ochraně životního prostředí²¹). Každopádně, jak závazné stanovisko, tak podkladové rozhodnutí je pro stavební úřad právně závazné. To znamená, že pokud je záporné, a tedy vyjadřuje nesouhlas se záměrem z hlediska ochrany životního prostředí, musí stavební úřad v zásadě vydat (záporné) meritorní rozhodnutí, tzn. rozhodnutí o zamítnutí žádosti (čili o nepovolání záměru).²² A pokud je kladné, ale stanoví konkrétní podmínky z hlediska ochrany životního prostředí, musí je stavební úřad ve svém meritorním rozhodnutí o povolení záměru v zásadě respektovat.²³ Výjimkou je situace „rozporu“ mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu [k tomu viz níže oddíl II.2. písm. d)]. Rozpor ovšem ne-

v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech vykonávají krajské úřady [srov. § 77a odst. 3 a § 77a odst. 4 písm. e), f), i), k) až n) ZOchrPř].

¹⁷ Srov. § 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Dále srov. základní zásadu spolupráce podle § 8 odst. 2 správního řádu.

¹⁸ Srov. § 139 odst. 1 správního řádu. Z kontextu s ustanoveními § 57 odst. 3 a § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu je zřejmé, že se tím rozumí (podkladové) rozhodnutí o předběžné otázce a závazné stanovisko, popř. vyjádření dotčeného orgánu.

¹⁹ Srov. § 136 odst. 1 písm. b) a § 149 správního řádu.

²⁰ Srov. např. § 86 odst. 2 písm. b), § 95 odst. 1 písm. c) a § 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006.

²¹ Zejména rozhodnutí orgánu ochrany přírody o povolení „územní“ výjimky podle § 43 odst. 1 ZOchrPř nebo o povolení „druhov“ výjimky podle § 56 odst. 1 ZOchrPř.

²² Srov. zejména § 149 odst. 1 a 6 správního řádu.

²³ Pokud jsou podmínky stanoveny podkladovým rozhodnutím, je jimi vázán přímo žadatel jako adresát podkladového rozhodnutí, přičemž stavební úřad je jimi vázán prostřednictvím závaznosti podkladového rozhodnutí coby rozhodnutí o předběžné otázce (podle § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 správního řádu). Pokud jsou podmínky stanoveny závazným stanoviskem, musí je stavební úřad převzít do výrokové části svého rozhodnutí ve věci (podle § 149 odst. 1 správního řádu).

může autoritativně rozhodnout stavební úřad jako jedna strana rozporu, ani nadřízený stavební úřad, ale společně nadřízený správní orgán, popřípadě nadřízené ústřední správní úřady v dohodovacím řízení, anebo výjimečně vláda.²⁴

d) *Čtvrtý princip – závazný přezkum podkladových aktů nadřízenými dotčenými orgány*

K případnému přezkumu zákonnosti nebo správnosti podkladových aktů dotčených orgánů v odvolacích, rozkladových²⁵ i přezkumných řízeních nejsou příslušné (nadřízené) stavební úřady, ale nadřízené dotčené orgány, a tedy v nejvyšší instanci MŽP, popřípadě MZe, potažmo jejich ministři. To je klíčové z hlediska jednotného řízení a rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí: nejen posuzování v 1. instanci, ale i následný přezkum vykonává v rámci jednoho oboru vždy jedna soustava (dotčených) správních orgánů v čele s jedním specializovaným ústředním správním úřadem, potažmo jednou „hlavou“ (ministrem).

Je-li podkladovým aktem dotčeného orgánu závazné stanovisko a stavebník napadne jeho obsah odvoláním proti výslednému rozhodnutí stavebního úřadu, pak přezkum (podkladového) závazného stanoviska v odvolacím řízení provádí nadřízený dotčený orgán a výsledek tohoto odvolacího přezkumu má formu tzv. revizního závazného stanoviska; revizní závazné stanovisko je pak závazné pro odvolací správní orgán, jímž je nadřízený stavební úřad.²⁶

Je-li podkladovým aktem dotčeného orgánu (podkladové) rozhodnutí a stavebník se rozhodne napadnout ho odvoláním v příslušném (samostatném) správním řízení, jeho přezkum v odvolacím řízení neprovádí stavební úřad, ale nadřízený dotčený orgán jakožto odvolací správní orgán; výsledné pravomocné rozhodnutí tohoto (dotčeného) orgánu je pak závazné pro stavební úřad.²⁷

Podobně: k přezkumnému řízení, v němž se rozhoduje o zrušení nebo změně nezákonného závazného stanoviska, revizního závazného stanoviska, popřípadě (podkladového) pravomocného rozhodnutí dotčeného orgánu, je příslušný nadřízený (dotčený) orgán ochrany životního prostředí,²⁸ a tedy nikoli nadřízený stavební úřad, přičemž výsledek přezkumného řízení, ať již ve formě přezkumného závazného stanoviska,²⁹ nebo ve formě samostatného rozhodnutí vydaného v pře-

²⁴ Podle § 136 odst. 6 ve spojitosti s § 133 odst. 2 a 3 správního řádu.

²⁵ V dalším textu rozumím „odvolacím řízením“ i „řízení o rozkladu“ (§ 152 správního řádu).

²⁶ Srov. § 149 odst. 7 správního řádu. „Revizním závazným stanoviskem“, se rozumí akt, jímž nadřízený dotčený orgán potvrzuje nebo mění závazné stanovisko dotčeného orgánu podle § 149 odst. 7 věta první správního řádu [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 17. 3. 2017 č. j. 2 As 230/2016-65, bod 40].

²⁷ Na základě § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 věta první správního řádu.

²⁸ Srov. § 94 odst. 1, § 95 odst. 1 a § 149 odst. 8 správního řádu.

²⁹ Podle judikatury správní akt, kterým nadřízený dotčený orgán na základě § 149 odst. 8 správního řádu v přezkumném řízení změnil nebo zrušil nezákonné závazné stanovisko „podřízeného“ dotčeného

zkumném řízení,³⁰ je následně závazný pro stavební úřady v příslušném stavebně-právním rozhodovacím procesu.

e) *Shrnutí*

Obecný výklad o současném modelu lze uzavřít dvěma shrnujícími poznámkami, které jsou důležité pro pochopení podstaty a smyslu ochrany veřejných zájmů životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech:

Za prvé: Dotčené orgány (či dotčené orgány státní správy) máme ve stavebním právu ČR již od roku 1976³¹ jako promyšlenou organizačně-právní formu, prostřednictvím které se ve stavebně-právních rozhodovacích procesech může uplatňovat odborně specializovaná, relativně objektivní a jednoduše řízená ochrana veřejných zájmů v oblasti životního prostředí, zastřešená věcně příslušnými ministerstvy, a to MŽP, popřípadě MZe. Jedná se totiž o zvláštní kategorii veřejných zájmů, jejichž nositeli ani reprezentanty ve stavebně-právních rozhodovacích procesech nemohou být dost dobře [a] ani stavební úřady, neboť ty ve vztahu k ochraně zájmů životního prostředí nejsou odborně způsobilé a především nestranné (neboť – spolu s orgánem územního plánování³² – hájí zájem na stavebním rozvoji³³), [b] ani fyzické či právnické osoby, neboť ty uplatňují zpravidla jen své individuální zájmy a práva, a konečně [c] ani příroda či životní prostředí, neboť ty nemají v právním řádu ČR právní subjektivitu (v jistém ohledu lze říci, že dotčené orgány vystupují v řízeních jako zástupci přírody či životního prostředí).

Za druhé: Institut podkladových správních aktů, které vydávají dotčené orgány a které jsou závazné pro stavební úřady, máme rovněž ve stavebním právu ČR již od roku 1976,³⁴ a to jako promyšlenou procesně-právní formu, prostřednictvím

orgánu, je závazným stanoviskem (k tomu srov. zejména rozsudky NSS ze dne 20. 3. 2013 č. j. 6 As 64/2012-21 a ze dne 8.7.2015 č. j. 10 As 97/2014-127 a nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 2866/15).

³⁰ Podle § 97 odst. 3 správního řádu.

³¹ Srov. § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v původním znění, (dále též jen „stavební zákon z roku 1976“): „Dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných předpisy o péči o zdraví lidu, o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, o vodách, o ochraně přírodních léčebných lázní a přírodních léčivých zdrojů, o ochraně zemědělského půdního fondu, o lesích a lesním hospodářství, o opatřeních na ochranu ovzduší, o ochraně a využití nerostného bohatství, o kulturních památkách, o státní ochraně přírody, o požární ochraně a o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, **rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán jen v dohodě, popřípadě se souhlasem dotčeného orgánu státní správy, který může vázat souhlas na splnění podmínek odpovídajících uvedeným předpisům.**“ (zvýraznil autor)

³² Srov. § 96b stavebního zákona z roku 2006.

³³ Zájem na stavebním rozvoji je ve stavebním zákoně z roku 2006 stěžejním prvkem zájmu na „hospodářském rozvoji“, resp. na „rozvoji území“, což je jeden z hlavních „cílů územního plánování“, prosazující se i v územních rozhodovacích procesech (srov. § 18 odst. 1 a 2 ve spojitosti s § 90 odst. 2, § 96 odst. 4 věta první, resp. § 96b odst. 3 stavebního zákona z roku 2006).

³⁴ Srov. výše citované ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

kteřé se ve stavebně-právních rozhodovacích procesech může uplatňovat právně vyvážená ochrana mezi [a] veřejným zájmem na stavebním rozvoji, který reprezentuje stavební úřad, na jedné straně a [b] veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí, které reprezentují dotčené orgány, na straně druhé. Stavební úřad i dotčené orgány posuzují ve stavebně-právním rozhodovacím procesu ve vztahu ke konkrétnímu stavebně-právnímu záměru „svoje“ okruhy otázek, přičemž ani jeden nemůže tomu druhému do posuzování „jeho“ okruhu otázek závazně zasahovat, ani mu závazně vnučovat jeho vůli (případné rozpory řeší nadřízené správní orgány nestranným postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu – k tomu viz níže).³⁵

2.2 Specifické otázky týkající se vnitřní organizace obecních a krajských úřadů podle současného modelu

Nyní se podívejme podrobněji, jak se současný model organizace stavebních úřadů a dotčených orgánů uplatňuje ve vnitřní organizaci obecních a krajských úřadů a jaké specifické otázky zde vznikají.

a) Případy, kdy stavebním úřadem a dotčeným orgánem je tentýž obecní nebo krajský úřad

Správní řád upravuje v obecné rovině postavení „*správního orgánu*“ a postavení „*dotčených orgánů*“ ve správním řízení.³⁶ Podle této (obecné) úpravy – ve spojitosti s úpravou pravomoci a působnosti ve zvláštních zákonech – správní orgán (či možná přesněji: „hlavní“ správní orgán) je oprávněn k vedení správního řízení a vydání rozhodnutí,³⁷ zatímco dotčený orgán je pro účely takového správního řízení oprávněn k vydání podkladového aktu (neboli podmiňujícího úkonu), a to zpravidla v právní formě závazného stanoviska, popřípadě – spíše výjimečně – v právní formě (podkladového) rozhodnutí nebo (nezávazného) vyjádření.³⁸ Na to pak navazuje zákonná úprava věcné a místní příslušnosti ve správním řádu, stavebním zákoně a zvláštních zákonech. Ta určuje, jaký druh a stupeň správních orgánů (z věcného hlediska) a který konkrétní z nich (z místního hlediska) je příslušný [a] jako „*stavební úřad*“ k vedení stavebně-právního rozhodovacího procesu v 1. instanci a vydání rozhodnutí ve věci určitého stavebně-právního záměru, a [b] jako „*dotčený orgán*“ k vydání závazného stanoviska nebo jiného podkladového aktu k té či oné otázce veřejného zájmu podle zvláštních zákonů, zejména zákonů z oblasti práva životního prostředí.

³⁵ Srov. SVOBODA, P.: Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*, 2020, č. 3, s. 102.

³⁶ Srov. zejména § 136 správního řádu.

³⁷ Srov. § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, též ve spojitosti s § 136 odst. 6 věta první správního řádu.

³⁸ Srov. § 136 odst. 1 písm. a) a b) a § 149 správního řádu, a to též ve spojitosti s § 4 odst. 2 písm. a) a § 86 odst. 2 písm. b), § 95 odst. 1 písm. c) a § 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006.

Určuje-li zákonná úprava věcné příslušnosti, že stavebním úřadem nebo dotčeným orgánem je pro určité typy stavebně-právních záměrů „*obecní úřad*“ nebo „*krajský úřad*“, pak musí u obecního úřadu určit i jeho kategorii, tzn. zda má jít [i] o obecní úřad, nebo [ii] o pověřený obecní úřad, anebo [iii] o obecní úřad ORP. A pokud má jít o obecní úřad, zda to bude jakýkoli obecní úřad, anebo jen obecní úřad nějaké zvláště vymezené podkategorie, jako je tomu v případě stavebních úřadů podle § 13 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006.³⁹

V závislosti na povaze a umístění určitého stavebně-právního záměru (řekněme: záměru A) mohou při určení příslušnosti v 1. instanci na úrovni obecních úřadů nastat modelově dvě odlišné základní situace, které jsou významné z hlediska vztahu mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem: buď [i] stavebním úřadem je jiný obecní úřad, než je obecní úřad, který je v dané věci dotčeným orgánem, anebo [ii] stavebním úřadem i dotčeným orgánem je v dané věci tentýž obecní úřad.⁴⁰

Lze to demonstrovat na příkladu záměru A umístěného za stejných (či srovnatelných) podmínek v prvním případě na území obce X, která je obcí s pověřeným obecním úřadem, a v druhém případě na území obce Y, která je obcí ORP. V prvním případě: pro stavbu A na území obce X bude příslušným stavebním úřadem pověřený obecní úřad obce X, zatímco příslušným dotčeným orgánem k vydání závazného stanoviska podle zvláštního zákona bude obecní úřad ORP Y. V druhém případě: pro tutéž stavbu A na území obce Y bude příslušným stavebním úřadem i příslušným dotčeným orgánem k vydání závazného stanoviska podle zvláštního zákona obecní úřad ORP Y. Druhý případ (či typ případů) může nastat i na úrovni krajského úřadu, a to i při rozhodování o odvolání, kterým účastník formálně napadl rozhodnutí stavebního úřadu 1. instance, ale obsahově směřuje proti obsahu závazného stanoviska.

V případě prvního typu nevzniká – alespoň ne na první pohled – žádný zvláštní výkladový problém, neboť je jasné, že „hlavním“ správním orgánem (resp. stavebním úřadem), který je v dané věci příslušný k vedení správního řízení a vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, bude pověřený obecní úřad obce X, zatímco dotčeným orgánem, který je v této věci příslušný k vydání závazného stanoviska podle zvláštního zákona, bude obecní úřad ORP Y. Jsou tak zde dva různé správní orgány nejen ve funkčním smyslu, ale i v organizačním smyslu.

³⁹ Slovní vazba „*obecní a městský úřad*“, použitá v tomto ustanovení, je nevhodným pleonasmem, neboť každý „*městský úřad*“ je pojmově „*obecním úřadem*“ ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ Pro úplnost: dvě podobně odlišné modelové situace mohou samozřejmě vzniknout i „o patro výš“, tzn. na úrovni obecního úřadu ORP a krajského úřadu, anebo ve vztahu mezi dvěma dotčenými orgány, například mezi orgánem územního plánování podle § 96b stavebního zákona z roku 2006 a orgánem ochrany životního prostředí.

Ale v případě druhého typu vzniká výkladová otázka: Pokud je „hlavním“ správním orgánem (resp. stavebním úřadem) i dotčeným orgánem v dané věci tentýž obecní úřad ORP Y, je i zde možné či nutné rozlišovat „*správní orgán*“ (resp. „*stavební úřad*“) na jedné straně a „*dotčený orgán*“ na druhé straně? Potažmo je i zde možné či nutné, aby obecní úřad ORP Y vydával závazné stanovisko podle zvláštního zákona a aby se při řešení rozporů mezi odbory v rámci obecního úřadu ORP Y postupovalo podle § 136 odst. 6 správního řádu? V tomto typu případů je zde totiž jen jeden správní orgán v organizačním smyslu.

Položenou otázku lze zobecnit, neboť může vznikat i při rozhodování v odvolacím řízení na úrovni krajských úřadů: Stačí pro rozlišení mezi „*správním orgánem*“ (resp. „*stavebním úřadem*“) na jedné straně a „*dotčeným orgánem*“ na druhé straně jen to, když zvláštní zákon v souladu s § 136 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu výslovně stanoví, že nějaký správní orgán je v určitém typu případů „*dotčeným orgánem*“, popřípadě nějakému správnímu orgánu založí pravomoc k vydání závazného stanoviska nebo jiného podkladového aktu? Anebo je (navíc) nutné, aby šlo též o různé správní orgány v organizačním smyslu? Jinak řečeno, stačí, že jde o různé správní orgány ve funkčním smyslu, anebo je navíc (tzn. kumulativně) nutné, aby šlo též o různé správní orgány v organizačním smyslu?

V teorii se vyskytl výklad, podle něhož dotčený orgán je *de iure* dotčeným orgánem jen v případě prvního typu, tzn. jen tehdy, pokud je dotčeným orgánem jiný obecní nebo krajský úřad, než je ten, který je v dané věci stavebním úřadem (resp. „hlavním“ správním orgánem). A tedy – *a contrario* – že v případě druhého typu, kdy je pro určitý záměr příslušným stavebním úřadem i příslušným dotčeným orgánem tentýž obecní úřad nebo tentýž krajský úřad, vlastně nelze rozlišovat (hlavní) „*správní orgán, který vede řízení*“ a „*dotčený orgán*“.⁴¹

Podle mého názoru tento výklad, podle něhož v případech druhého typu vlastně není (žádný) dotčený orgán, vede k nesystémovému výsledku. Vede totiž k odlišnému procesněprávnímu režimu pro rozhodování o stejných záměrech a za stejných podmínek na území různých obcí. Odlišnost se přitom může projevovat u dvou stěžejních právních institutů týkajících se dotčených orgánů: [a] u pravomoci dotčeného orgánu k vydání závazného stanoviska či jiného pod-

⁴¹ J. Vedral k této problematice píše: „*Nejde-li ... o vztahy mezi dvěma či více obecními úřady různých obcí, ale jen o vnitřní vztahy mezi (zpravidla) několika odbory téhož obecního úřadu, nejde o dotčené orgány ve smyslu § 136 správního řádu, neboť správním orgánem je obecní úřad jako celek (viz § 1 odst. 1 správního řádu, kde se mluví jen o orgánech územních samosprávních celků). Není ani představitelné, aby případné spory mezi těmito »dotčenými orgány« byly řešeny postupem předpokládaným v § 136 správního řádu. Podle § 140 odst. 2 věta druhá (správního řádu) zahrnuje společné řízení i vydání závazného stanoviska (zákon mluví o »podmiňujícím úkonu«, což zahrnuje jak závazné stanovisko, tak předběžnou otázku podle § 57), k němuž je správní orgán příslušný.*“ (srov. VEDRAL, J.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 741; dále s. 742–743, 771–773 a 832).

kladového aktu a [b] u způsobu rozhodování rozporů mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem. Pokud totiž přijmeme výklad, že v případech druhého typu nelze rozlišovat „dotčený orgán“, pak logicky můžeme dospět ke dvěma závěrům (důsledkům). Za prvé, že se závazné stanovisko ani jiný podkladový akt nevzdává a že příslušný obecní úřad nebo krajský úřad jako jeden celek, respektive jako jeden správní orgán v organizačním i funkčním smyslu, v rámci správního řízení posoudí i všechny otázky, k nimž by jinak vydával závazná stanoviska nebo jiné podkladové akty podle zvláštních zákonů, a pak na základě toho všeho vydá jen finální rozhodnutí ve věci podle stavebního zákona (v duchu logiky, že pokud není „dotčený orgán“ ve smyslu § 136 správního řádu, nemůže vydávat ani závazné stanovisko či jiný podkladový akt).⁴² A za druhé, že se rozpory mezi stavebním úřadem (respektive správním orgánem, který vede řízení) a dotčeným orgánem neřeší postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu,⁴³ ale rozhodnutím toho, kdo se podle zákona považuje za vedoucího obecního, respektive krajského úřadu, tzn. rozhodnutím tajemníka obecního úřadu (popřípadě starosty), respektive ředitele krajského úřadu.

Lze to opět demonstrovat na výše rozebíraném příkladu záměru A umístěného za stejných podmínek v prvním případě na území obce X a v druhém případě na území obce Y: Pokud bude záměr A umístěn na území obce X, která je obcí s pověřeným obecním úřadem, bude se pro záměr vydávat závazné stanovisko podle zvláštního zákona (neboť ho bude vydávat obecní úřad ORP Y jako dotčený orgán) a případné rozpory mezi pověřeným obecním úřadem obce X jakožto stavebním úřadem a obecním úřadem ORP Y jakožto dotčeným orgánem bude řešit nejbližše společně nadřízený správní orgán, popřípadě nadřízené ústřední správní úřady v dohodovacím řízení podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 a 3 správního řádu. Pokud ale bude tentýž záměr A umístěn na území obce Y, která je ORP, nebude se pro záměr vydávat závazné stanovisko podle zvláštního zákona, neboť otázky podle zvláštního zákona posoudí obecní úřad ORP Y neformálně v rámci správního řízení, v němž se bude vydávat ve formalizované podobě jen finální rozhodnutí ve věci podle stavebního zákona, přičemž případné rozpory mezi odborem, který v obecním úřadu vykonává působnost stavebního úřadu, a odborem, kte-

⁴² Tento závěr (naštěstí) správní praxe nepřevzala. A zákonná úprava ho nepřímou vyloučila tím, že výslovně předpokládá vydání závazného stanoviska i v případech druhého typu, kdy dotčeným orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska je tentýž správní orgán, který je příslušný i k vydání rozhodnutí [srov. např. § 86 odst. 2 písm. b) či § 96b odst. 2 stavebního zákona z roku 2006].

⁴³ Tento závěr zastává J. Vedral: „[n]a řešení rozporů se v těchto případech (v rámci obecních úřadů) nepoužije § 136 odst. 6 (správního řádu), neboť nejde o rozpory mezi správními orgány, ale uvnitř správního orgánu, a rozpory se tedy řeší v rámci tohoto orgánu. Stejně to samozřejmě platí i pro krajské úřady, kde je podle § 69 odst. 2 písm. l) zákona o krajích vydání organizačního řádu krajského úřadu svěřeno řediteli krajského úřadu.“ (srov. VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 742).

rý v obecním úřadu vykonává působnost dotčeného orgánu, rozhodne tajemník obecního úřadu, popř. starosta.

Z hlediska jednotného procesního režimu i z hlediska principu procesní rovnosti není výše zmíněný výklad přijatelný. A je proto třeba ho odmítnout. Jak otázka formální právní existence či neexistence „dotčeného orgánu“, tak režimy vydávání závazných stanovisek či jiných podkladových aktů a řešení souvisejících rozporů se nemohou lišit v závislosti na (*de facto* náhodné) proměnné, zda posuzovaný záměr bude umístěn na území obce X, kde stavebním úřadem a dotčeným orgánem jsou různé správní orgány v organizačním smyslu, anebo na území obce Y, kde stavebním úřadem a dotčeným orgánem je tentýž správní orgán v organizačním smyslu.

Lze tak učinit tento dílčí závěr: pro rozlišení mezi „stavebním úřadem“ a „dotčeným orgánem“ postačuje, když zvláštní zákon stanoví, že nějaký správní orgán je pro určitý typ stavebně-právních záměrů „dotčeným orgánem“, popřípadě když mu pro takový typ záměrů založí pravomoc k vydání závazného stanoviska nebo jiného podkladového aktu.⁴⁴ A není (navíc) nutné, aby šlo též o dva různé správní orgány v organizačním smyslu. Dotčený orgán tak bude vydávat ve věci závazné stanovisko nebo jiný podkladový akt podle zvláštního zákona i tehdy, pokud jím bude stejný správní orgán v organizačním smyslu, jakým je v dané věci stavební úřad. A případné rozpory mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem v rámci téhož správního orgánu v organizačním smyslu (tzn. v rámci téhož obecního nebo krajského úřadu) se budou řešit jednotným postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu, a tedy nikoli rozhodnutím vedoucího úřadu, který je zpravidla i odborně nekompetentní [k tomu viz níže výklad v písm. d) „Řešení rozporů“].

Tento závěr má ostatně i věcnou logiku: pokud je vůlí zákonodárce, aby (nějaký) dotčený orgán ve vymezeném okruhu věcí vydával závazné stanovisko nebo jiný podkladový akt, musí se tak dít jednotně a podle jednotného procesního postupu ve všech věcech, které spadají do vymezeného okruhu věcí, a nikoli selektivně jen v některých takových věcech v závislosti na tom, zda je (náhodou) dotčený orgán jiným správním orgánem v organizačním smyslu, než je „hlavní“ správní orgán příslušný k vedení správního řízení a vydání rozhodnutí v dané věci. Jinak řečeno, zákonná ustanovení o dotčených orgánech a o jejich pravomoci vydávat závazná stanoviska či jiné podkladové akty v určitých věcech mají – podle pravidla *lex specialis derogat generali* – v určitém rozsahu přednost před obecnými ustanoveními zákona o obcích a zákona o krajích o vnitřní organizaci obecního a krajského úřadu⁴⁵ a před jejich pojetím obecního a krajského úřadu jako monokratického úřadu, jehož vedoucí řeší i spory či rozpory mezi odbory „uvnitř“ úřadu.

⁴⁴ Jak to vyplývá ze znění § 136 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu.

⁴⁵ Jde zejména o následující obecná ustanovení: § 102 odst. 2 písm. f) a m), § 109 odst. 1 a 2 a § 110

b) Otázky týkající se funkční příslušnosti

Otázku, kdo, respektive který odbor (či oddělení) je v rámci obecního nebo krajského úřadu příslušný k rozhodování podle stavebního zákona, popřípadě k vydání závazného stanoviska či jiného podkladového aktu podle toho či onoho zvláštního zákona, neupravuje zákon, ale organizační řád obecního nebo krajského úřadu. Nejde totiž o otázku věcné příslušnosti, ale funkční příslušnosti správního orgánu. Organizační řád je vnitřní předpis, který pro obecní úřad vydává na základě zákona o obcích rada obce a pro krajský úřad na základě zákona o krajích ředitel krajského úřadu, v obou případech v rámci samostatné působnosti, tj. samosprávy obce nebo kraje.⁴⁶ Rada obce (resp. ředitel krajského úřadu) v tomto předpisu rozhoduje [a] o vnitřním rozčlenění obecního úřadu (resp. krajského úřadu) na odbory a oddělení a [b] o rozdělení okruhů věcné působnosti (agend) podle různých zákonů mezi ně. Organizační řády takto zpravidla zřizují mimo jiné odbor funkčně příslušný pro výkon působnosti podle stavebního zákona⁴⁷ a odbor funkčně příslušný pro výkon působnosti podle zvláštních zákonů z oblasti ochrany životního prostředí⁴⁸.

Jak vyplývá z výše podaného výkladu, „stavební úřad“ a „dotčený orgán“ jsou úřady, respektive orgány ve funkčním smyslu a pro jejich vzájemné rozlišení není nutné, aby byly i různými správními orgány v organizačním smyslu (tedy například různými obecními nebo krajskými úřady). Proto je možné i nutné rozlišovat stavební úřad a dotčený orgán i v rámci jednoho a téhož obecního nebo krajského úřadu. A v důsledku toho je pro určení stavebního úřadu na jedné straně a dotčeného orgánu na druhé straně rozhodná nejen věcná a místní příslušnost stanovená zákonem, ale i funkční příslušnost stanovená organizačním řádem (věcně příslušného) obecního nebo krajského úřadu. Ve své podstatě je tak v určité věci „stavebním úřadem“ funkčně příslušný odbor výstavby (věcně příslušného) obecního nebo krajského úřadu a „dotčeným orgánem“ podle zvláštního zákona z oblasti práva životního prostředí funkčně příslušný odbor životního prostředí (věcně příslušného) obecního nebo krajského úřadu.⁴⁹

odst. 3 a odst. 4 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“), § 68 odst. 1 a 2, § 69 odst. 1 a odst. 2 písm. c), e) a f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o krajích“), a § 2 odst. 5 a 7 a § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o úřednících územních samosprávných celků“).

⁴⁶ Srov. § 102 odst. 2 písm. f) a m) ve spojitosti s § 109 odst. 2 zákona o obcích a § 68 odst. 2 ve spojitosti s § 69 odst. 2 písm. f) zákona o krajích.

⁴⁷ Nazývaný zpravidla jako odbor výstavby či odbor územního plánování a stavebního řádu apod.

⁴⁸ Nazývaný zpravidla jako odbor životního prostředí.

⁴⁹ To platí dokonce i v teoretickém případě, že by v rámci jednoho a téhož obecního nebo krajského úřadu veškerou působnost podle stavebního zákona i podle všech zákonů z oblasti práva životního

c) *Vnitřní vztahy a řízení*

Vnitřní vztahy mezi starostou, tajemníkem obecního úřadu a vedoucími odborů v rámci obecního úřadu se řídí obecně (tzn. podpůrně) zákoníkem práce a speciálně zvláštní úpravou v zákoně o úřednících územních samosprávných celků a v některých dílčích otázkách i v zákoně o obcích.⁵⁰ „V čele“ obecního úřadu je sice starosta, ale „vedoucím úřadu“ ve smyslu zákona o úřednících územních samosprávných celků,⁵¹ a tedy i nadřízeným vůči všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, je tajemník obecního úřadu.⁵² Tajemník je tak personálním šéfem obecního úřadu a je oprávněn ukládat zaměstnancům zařazeným do obecního úřadu (úředníkům), primárně vedoucím odborů, „pracovní úkoly“ a dávat jim k tomu účelu závazné „pokyny“, ovšem jen v mezích zákonů a organizačního řádu obecního úřadu.⁵³

Právě popsané obecné postavení tajemníka v rámci obecního úřadu omezuje (zvláštní) veřejnoprávní zákonná úprava ve dvou směrech. Za prvé, tajemník by neměl svými pokyny zasahovat do obsahové stránky odborných „správních činností“, které vykonávají příslušní úředníci zařazení do obecního úřadu, pokud tajemník k výkonu těchto správních činností nemá „zvláštní odbornou způsobilost“ (požadavky na zvláštní odbornou způsobilost upravuje zákon o úřednících územních samosprávných celků a prováděcí právní předpis).⁵⁴ Za druhé, pokud stavební zákon a zvláštní zákony konstruuji pro rozhodování o stavebně-právních záměrech „stavební úřad“ a „dotčené orgány“ jako správní orgány ve funkčním smyslu a pokud jejich působnost vykonávají v rámci obecního úřadu funkčně příslušné odbory, neměl by tajemník svými pokyny zasahovat do obsahové stránky působnosti vykonávané podle stavebního zákona a podle zvláštních zákonů, neboť k tomu jsou podle organizačního řádu funkčně příslušné právě tyto odbory obecního úřadu, a nikoli tajemník. Totéž – *a minori ad maius* – platí samozřejmě i pro starostu, a to jak v obcích, v nichž je zřízena funkce tajemníka, tak v obcích se

prostředí vykonával jen jeden odbor a v něm byl zařazen jen jeden zaměstnanec (úředník). I v takovém případě by bylo třeba v rámci (věcně příslušného) obecního nebo krajského úřadu rozlišovat funkčně „stavební úřad“ na jedné straně a „dotčený orgán“ na druhé straně, a tedy i jejich zákonem stanovené pravomoci a působnosti, byť v rámci jednoho a téhož „vědomí“ příslušného úředníka.

⁵⁰ Srov. § 1 odst. 1 a 2 zákona o úřednících územních samosprávných celků a § 102 odst. 2 písm. f), g) a m), § 109 odst. 1 a 2 a § 110 odst. 2, odst. 3 a odst. 4 písm. d) zákona o obcích

⁵¹ Srov. § 2 odst. 2 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

⁵² Zákon o obcích to v § 110 odst. 4 písm. d) vyjadřuje formulací, podle níž tajemník obecního úřadu „plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu“.

⁵³ Srov. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o úřednících územních samosprávných celků, § 11, § 301 písm. a) a § 302 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákoník práce“).

⁵⁴ Srov. § 21 odst. 1 a odst. 7 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

základním rozsahem přenesené působnosti, v níž funkce tajemníka zřízena není.⁵⁵ Starosta by tedy neměl zasahovat do obsahové stránky odborných správních činností, kterou vykonávají úředníci obecního úřadu v mezích působnosti stavebního úřadu nebo dotčeného orgánu a k nimž je třeba zvláštní odborná způsobilost.

Vnitřní vztahy mezi hejtmanem, ředitelem krajského úřadu a vedoucími odborů v rámci krajského úřadu jsou obdobné, jako právě analyzované vztahy uvnitř obecního úřadu, samozřejmě s tím rozdílem, že v čele krajského úřadu není hejtman, ale ředitel krajského úřadu.⁵⁶

d) Řešení rozporů

Z výše podaného výkladu vyplývá, že i v rámci jednoho a téhož obecního nebo krajského úřadu může vzniknout „rozpor“ mezi „správním orgánem, který vede řízení“ (respektive „stavebním úřadem“) na jedné straně a „dotčeným orgánem“ na druhé straně ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu. Z objektivního hlediska jde o případ, kdy požadavky vyplývající z veřejných zájmů chráněných stavebním úřadem jsou v rozporu s požadavky vyplývajícími z veřejných zájmů chráněných dotčeným orgánem.⁵⁷ To se procesně projeví jako názorový spor mezi [a] odborem funkčně příslušným pro výkon působnosti podle stavebního zákona na jedné straně a [b] odborem funkčně příslušným pro výkon působnosti podle zvláštního zákona. Pojmově nemůže jít o případ, kdy odbor funkčně příslušný podle zvláštního zákona vydá – jakožto dotčený orgán – k žádosti záporné závazné stanovisko (tzn. nesouhlas) nebo záporné podkladové rozhodnutí (např. o nepovolení výjimky), neboť takovým závazným stanoviskem nebo podkladovým rozhodnutím je odbor funkčně příslušný podle stavebního zákona vázán.⁵⁸ Ale půjde o situaci, kdy odbor funkčně příslušný podle zvláštního zákona (zákona A) chce uložit nebo uložil závazným stanoviskem žadateli podmínku či povinnost A1, zatímco odbor funkčně příslušný podle stavebního zákona (zákona B) je přesvědčen, že podle zákona B je podmínka či povinnost A1 nepřípustná, takže ji odmítá převzít do výrokové části rozhodnutí. Anebo naopak o situaci, kdy odbor příslušný podle stavebního zákona (zákona B) chce uložit nebo uložil rozhodnutím žadateli podmínku či povinnost B1, zatímco odbor funkčně příslušný podle zvláštního zákona (zákona A) je přesvědčen, že podle zákona A je podmínka či povinnost B1 nepřípustná.

⁵⁵ Srov. § 110 odst. 1 a 3 zákona o obcích.

⁵⁶ Srov. § 68 odst. 1 a 2, § 69 odst. 1 a odst. 2 písm. c), e) a f) zákona o krajích.

⁵⁷ Srov. § 4 odst. 7 věta druhá stavebního zákona z roku 2006.

⁵⁸ Tato vázanost vyplývá z ustanovení § 149 odst. 1 a 4 správního řádu, respektive § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 věta první správního řádu. Srov. též rozsudek NSS ze dne 14.5.2009 č. j. 1 As 20/2009-70: „Jestliže orgán ochrany přírody vydá nesouhlasné stanovisko k zásahu do krajinného rázu, které má formu samostatného správního rozhodnutí, nemůže stavební úřad postupovat dle § 136 stavebního zákona z roku 1976, a je proto na místě návrh na vydání územního rozhodnutí bez dalšího zamítnout.“

Jednotný postup pro řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a dotčenými orgány upravuje správní řád v § 136 odst. 6 s tím, že zde zčásti odkazuje na ustanovení o řešení sporů o věcnou příslušnost, ze kterých jsou použitelná ustanovení § 133 odst. 2 a 3. Postup pro řešení rozporů je založen na posloupnosti tří možných orgánů příslušných k řešení rozporu. Primárně je příslušným orgánem „nejblíže společně nadřízený správní orgán“. Nemají-li správní orgány, jež jsou v rozporu, žádný společně nadřízený správní orgán, mají (sekundárně) rozpor vyřešit nadřízené ústřední správní úřady v dohodovacím řízení. A pokud ty se v zákonem stanovené lhůtě na řešení nedohodnou, předloží rozpor spolu se zprávou a návrhy k řešení vládě, která pak rozpor definitivně rozhodne.

Podle mého názoru ve výše popsanych situacích rozporu mezi dvěma či více odbory uvnitř téhož obecního úřadu přichází obecně v úvahu i krajský úřad jako nejblíže společně nadřízený správní orgán, který je (respektive: může být) příslušný k řešení rozporu podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 správního řádu. Má to ovšem jednu podmínku. Vzhledem k tomu, že v rámci krajského úřadu (jakožto orgánu v organizačním smyslu) budou mít postavení nadřízených správních orgánů (ve funkčním smyslu) ty funkčně příslušné odbory krajského úřadu, jejichž působnost se překrývá s působnostmi odborů obecního úřadu, mezi nimiž došlo k rozporu (tzn. například odbor výstavby na jedné straně a odbor životního prostředí na druhé straně), musí se tyto nadřízené, funkčně příslušné odbory krajského úřadu dohodnout na společném řešení rozporu⁵⁹ a výsledek tohoto řešení pak projevit navenek jako rozhodnutí krajského úřadu jakožto (jednoho) společně nadřízeného správního orgánu v organizačním smyslu.

Při splnění uvedené podmínky tak může rozpory vzniklé mezi různými odbory (coby dotčenými orgány, popřípadě coby dotčenými orgány a stavebním úřadem) uvnitř téhož obecního úřadu řešit krajský úřad, a tudíž není nutné se s nimi rovnou obracet na nadřízené ústřední správní úřady s tím, aby rozpor vyřešily v dohodovacím řízení podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 3 správního řádu.

Každopádně by se rozpory mezi různými odbory (coby dotčenými orgány, popřípadě coby dotčenými orgány a stavebním úřadem) uvnitř téhož obecního nebo krajského úřadu měly řešit obecným postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu, a tedy nikoli rozhodnutím vedoucího úřadu, tzn. tajemníka obecního úřadu (či starosty), popřípadě ředitele krajského úřadu. Je tomu tak ze dvou důvodů, které lze shrnout z výše podaného výkladu. Za prvé, postup pro řešení rozporů mezi dotčenými orgány nebo mezi dotčenými orgány a stavebním úřadem, včetně určení orgánu příslušného k řešení rozporů, by měl být jednotný pro všechny stavebně-právní záměry a neměl by se lišit v závislosti na proměnlivém

⁵⁹ Šlo by o koordinační správní dohodu uzavřenou podle § 160 odst. 3 správního řádu *per analogiám*.

a náhodném hledisku, zda strany rozporu jsou různými správními orgány v organizačním smyslu, nebo „jen“ různými odbory v rámci téhož obecního nebo krajského úřadu (a tedy „jen“ různými správními orgány ve funkčním smyslu). Za druhé, tajemník obecního úřadu (či starosta) a ředitel krajského úřadu by v zásadě neměli zasahovat do obsahové stránky odborných správních činností, které vykonávají úředníci funkčně příslušných odborů obecního nebo krajského úřadu. Zpravidla totiž nemají zvláštní odbornou způsobilost, která je podle zákona k výkonu těchto správních činností nutná, přičemž jejich vedoucí či řídicí úloha je manažerská a personální, nikoli odborná.

3. Model podle stavebního zákona z roku 2021

Model organizace stavebních úřadů a orgánů vykonávajících působnost v ochraně životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech, který se nakonec dostal do stavebního zákona z roku 2021, je založen na následujících čtyřech principech:

3.1 Obecná charakteristika nového modelu podle stavebního zákona z roku 2021

a) První princip – státní stavební správa

Pod názvem „státní stavební správa“ se zřizuje nová soustava státních stavebních úřadů.⁶⁰ Tato soustava má tři stupně. Vrcholným stupněm je Nejvyšší stavební úřad (NSÚ) s celostátní územní působností a sídlem v Ostravě.⁶¹ NSÚ je koncipován jako (jiný) ústřední správní úřad, který je přímo podřízený vládě, a tedy nikoli vůči MMR. Prostředním stupněm je Specializovaný a odvolací stavební úřad (SOSÚ), který má rovněž celostátní územní působnosti, ale není „ústředním“ správním úřadem, neboť není podřízen vládě, ale je podřízen vůči NSÚ.⁶² Jeho sídlem je Praha. SOSÚ má dvojí hlavní působnost. Jednak vykonává v 1. instanci působnost stavebního úřadu ve věcech „vyhrazených staveb“, tzn. zejména dálnic, a jednak je nadřízeným (a tedy zejména odvolacím) správním orgánem ve vztahu ke krajským stavebním úřadům.⁶³ Nejnižším stupněm jsou pak krajské stavební úřady (KSÚ) jakožto územní odborné správní úřady s územní působností v rámci 14 krajů jakožto vyšších územních samosprávních celků, se sídly v jednotlivých krajských městech a se všeobecnou věcnou působností ve věcech stavebního řádu.⁶⁴ Nový stavební zákon dále zakládá zmocnění pro NSÚ, aby formou vyhlášky

⁶⁰ Srov. § 15 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021.

⁶¹ Srov. § 16 a § 32 stavebního zákona z roku 2021.

⁶² Srov. § 17 ve spojitosti s § 15 odst. 3 a § 32 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021.

⁶³ Srov. § 33 odst. 1 a 2 ve spojitosti s Přílohou č. 3 ke stavebnímu zákonu z roku 2021.

⁶⁴ Srov. § 18 a § 34 stavebního zákona z roku 2021.

zřídil územní pracoviště SOSÚ a krajských stavebních úřadů jako jejich vnitřní organizační útvary⁶⁵ (v případě územních pracovišť KSÚ se předpokládá, že budou v sídlech ORP).

b) Druhý princip – integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy

Nové státní stavební úřady by měly vykonávat dvojí okruh věcné působnosti.

V prvé řadě by měly vykonávat v zásadě veškerou věcnou působnost, kterou podle současného stavebního zákona z roku 2006 i podle zákona o vyvlastnění⁶⁶ vykonávají obecné i speciální stavební úřady, jakož i vyvlastňovací úřady, a to všech stupňů, tzn. nejen ministerstva (tzn. zejména MMR a MD), ale především krajské a obecní úřady všech kategorií v rámci přenesené působnosti; výjimkou je více či méně jen působnost na úseku pořizování krajské a obecní územně plánovací dokumentace, která má zůstat současným krajským a obecním úřadům jako tzv. úřadům územního plánování⁶⁷ (ale působnost na úseku pořizování celostátní územně plánovací dokumentace má již vykonávat NSÚ a nikoli MMR⁶⁸). Důsledkem této změny tak má být to, že nejen MMR, ale i MD přijdou o veškerou svoji dosavadní působnost na úseku stavebního zákona, respektive MMR i na úseku zákona o vyvlastnění, a kraje a obce o většinu své dosavadní přenesené působnosti na obou těchto úsecích (krajským a obecním úřadům zůstane více či méně jen působnost na úseku pořizování územně plánovací dokumentace).

Nové státní stavební úřady by ovšem měly vykonávat i druhý rozsáhlý okruh věcné působnosti, a sice ty části dosavadní věcné působnosti, které nyní vykonávají obecní a krajské úřady jako dotčené orgány na úsecích ochrany životního prostředí, pokud se nějak týkají stavebně-právních rozhodovacích procesů, tzn. povolání stavebně-právních záměrů.⁶⁹ Tato „revoluční“ změna v organizaci ochrany životního prostředí je v důvodových zprávách nazývána jako „*integrace (agendy) dotčených orgánů do státní stavební správy*“.⁷⁰ A má dva základní rysy. Za prvé: do-

⁶⁵ Srov. § 17 odst. 3 a § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2021.

⁶⁶ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o vyvlastnění“).

⁶⁷ Srov. zejména § 19 odst. 1 písm. c) a d), § 19 odst. 2, § 23 odst. 2 písm. b), § 25 písm. a) a b) a § 26 stavebního zákona z roku 2021.

⁶⁸ Srov. § 21 odst. 2 písm. b) a c) stavebního zákona z roku 2021.

⁶⁹ Jak bylo již výše zmíněno, obecným výrazem „*stavebně-právní záměr*“ označují v tomto článku všechny „*záměry*“, o kterých rozhodují stavební úřady podle „starého“ i „nového“ stavebního zákona. K pojmu „*záměr*“ ve smyslu stavebního zákona z roku 2021 srov. jeho § 4 odst. 1. K pojmu „*nestavební záměr*“ ve smyslu stavebního zákona z roku 2021 srov. jeho § 213.

⁷⁰ Srov. věcný záměr návrhu nového stavebního zákona, oddíly 11.3. a 11.4 až 11.7. [zdroj: *Eklep pro veřejnost*, předkladatel: Ministerstvo pro místní rozvoj, datum poslední úpravy: 24. 6. 2019, č. j. OVA: 393/19, č. j. předkladatele: 4431/2019-31 (on line); dostupné na: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF> (cit. 26. 2. 2022)].

savadní věcná působnost podle zvláštních zákonů upravujících ochranu životního prostředí, která se v nějakém ohledu týká stavebně-právních záměrů, bude odňata současným dotčeným orgánům a převedena na státní stavební úřady⁷¹ (výjimkou mají být chráněná území přírody⁷²). Za druhé: dosavadní pravomoc dotčených správních orgánů k vydávání závazných stanovisek, popřípadě podkladových rozhodnutí ke stavebně-právním záměrům z hlediska ochrany složek či aspektů životního prostředí zanikne, neboť bude rozpuštěna do pravomoci státních stavebních úřadů povolovat stavebně-právní záměry a v rámci toho i „posuzovat“ otázky z věcné působnosti v oblasti ochrany životního prostředí.⁷³ Státní stavební úřady se tak mají stát *de iure* i orgány ochrany ovzduší, orgány ochrany zemědělského půdního fondu (ZPF), orgány státní správy lesů, orgány ochrany přírody i orgány příslušnými k posuzování vlivů na životní prostředí apod., a to v těch případech, kdy se ochrana uvedených složek či aspektů životního prostředí týká povolování stavebně-právních záměrů.⁷⁴

Integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy má pro organizaci a procesní ochranu veřejných zájmů v oblasti životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech – v porovnání se současným modelem – tři důsledky: Za prvé, nebudou dotčené orgány: dotčené orgány příslušné k ochraně životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech na většině úseků ochrany životního prostředí a na většině území ČR zaniknou. Za druhé, nebudou podkladové akty dotčených orgánů: veřejné zájmy na ochraně životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech budou posuzovat specializované (funkčně příslušné) odbory či úředníci v rámci státního stavebního úřadu s tím, že výsledek tohoto posuzování nebude mít žádnou zákonem stanovenou (právní) formu, ale bude mít „podobu“ jen neformálního a nezávazného názoru příslušného úředníka.⁷⁵ Za třetí, přezkum otázek ochrany životního pro-

⁷¹ V souladu s tím je nově ve zvláštních zákonech „stavební úřad“ výslovně označen jako orgán ochrany příslušné složky životního prostředí, např. jako „orgán ochrany přírody“ či „orgán ochrany zemědělského půdního fondu“ [srov. § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody ve znění zákona č. 284/2021 Sb., resp. § 13 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, (dále též jen „zákon o ochraně ZPF“), ve znění zákona č. 284/2021 Sb.].

⁷² A to nejen národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky a jejich ochranná pásma, ale i přírodní rezervace a přírodní památky a jejich ochranná pásma a evropsky významné lokality a ptačí oblasti; zde všude má působnost dotčených orgánů v oblasti ochrany přírody a krajiny vykonávat AOPK, respektive správy národních parků. [srov. § 76 odst. 1 a § 78 odst. 1, odst. 2 písm. i) až m) ZOchrPř ve znění zákona č. 284/2021 Sb.].

⁷³ V souladu s tím zákonodárce nově použil ve zvláštních zákonech univerzální formulaci tohoto typu: „stavební úřad rámci řízení o povolení záměru ... podle stavebního zákona posoudí splnění podmínek upravených tímto zákonem pro ... povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a zvláště chráněných druhů živočichů podle § 56“ [srov. § 76 odst. 1 písm. g) ZOchrPř ve znění zákona č. 284/2021 Sb.].

⁷⁴ Srov. SVOBODA, P.: výše cit. dílo, s. 100.

⁷⁵ Srov. SVOBODA, P.: výše cit. dílo, s. 100.

středí v souvislosti s povolováním stavebně-právních záměrů vypadne z působnosti MŽP a MZe: to, zda příslušný odbor či úředník státního stavebního úřadu posoudil při vydání rozhodnutí o povolení záměru zájmy ochrany životního prostředí věcně správně a v souladu s právními předpisy, budou v odvolacích a přezkumných řízeních přezkoumávat nadřízené státní stavební úřady a v poslední instanci NSÚ, nikoli MŽP či MZe. Řízení, rozhodování i přezkum v jednotlivých oborech ochrany životního prostředí, jako je ovzduší, voda, les, ZPF či ochrana přírody a krajiny, tak přestanou být jednotné a rozštěpí se mezi dvě různé soustavy správních orgánů, zastřešených různými specializovanými ústředními správními úřady, potažmo různými vedoucími; část teorie označuje toto rozštěpení jako „dvoukolejnost“.

c) *Třetí princip – agenda „neintegrovaných“ dotčených orgánů*

Nový stavební zákon ve spojitosti s tzv. změnovým zákonem⁷⁶ neodňal v souvislosti s povolováním stavebně-právních záměrů věcnou působnost v oblasti ochrany životního prostředí všem stávajícím dotčeným orgánům; integrace do státní stavební správy totiž zahrнула především případy, kde působnost dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí vykonávaly obecní a krajské úřady. Některým stávajícím dotčeným orgánům, a to zpravidla těm, které jsou (státními) správními úřady, jako jsou ministerstva (MŽP a MZe), AOPK či správy národních parků, jejich dosavadní věcnou působnost („agendu“) týkající se povolování stavebně-právních záměrů ponechal, a neodvážil se ji tedy „integrovat“ do státní stavební správy; můžeme tak hovořit o „neintegrovaných“ dotčených správních orgánech.

Nicméně: nová zákonná úprava zasáhla do pravomoci „neintegrovaných“ dotčených orgánů a rozdělila je v tomto ohledu *de iure* do dvou kategorií. Některým dosavadním dotčeným orgánům ponechala jejich dosavadní pravomoc vydávat pro účely stavebně-právních záměrů závazná stanoviska, popřípadě podkladová rozhodnutí.⁷⁷ Zatímco zbylým „neintegrovaným“ dotčeným orgánům tuto jejich dosavadní pravomoc změnila (a sice oslabila) na pravomoc vydávat jen (nezávazná) „vyjádření“ jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu.⁷⁸

⁷⁶ Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, (dále též jen „*tzv. změnový zákon*“).

⁷⁷ Např. výše zmíněná AOPK a správy národních parků v chráněných územích přírody [§ 76 odst. 1 a § 78 odst. 1, odst. 2 písm. i) až m) ZOchrPř ve znění zákona č. 284/2021 Sb.].

⁷⁸ „*Vyjádření*“ dotčeného orgánu ve stavebně-právních rozhodovacích procesech upravuje nově § 175 stavebního zákona z roku 2021. Jedná se o úkon podle § 154 správního řádu. Jako příklad lze uvést vyjádření krajského úřadu, resp. MŽP k odnětí zemědělské půdy nad 1 ha, resp. nad 10 ha ze ZPF [srov. § 17 písm. c), resp. § 17a písm. c) ve spojitosti s § 9 odst. 11 zákona o ochraně ZPF ve znění zákona č. 284/2021 Sb.].

d) Čtvrtý princip – tři úrovně procesní ochrany dotčených veřejných zájmů

Důsledkem tří právě analyzovaných principů nového organizačního modelu, tj. [a] integrace většiny agendy dosavadních dotčených orgánů do státní stavební správy a [b] změny pravomoci některých „neintegrováných“ dotčených orgánů na (nezávazná) vyjádření bude to, že ve stavebně-právních rozhodovacích procesech budou existovat tři různé kategorie dotčených veřejných zájmů, které budou mít tři různé úrovně (kvality) právní ochrany. První kategorii budou představovat veřejné zájmy, k jejichž ochraně budou příslušné „neintegrované“ dotčené orgány v právní formě závazného stanoviska, popřípadě podkladového rozhodnutí; jimi bude stavební úřad ve stavebně-právním rozhodovacím procesu vázán jako dosud (zde lze hovořit o standardní kvalitě právní ochrany dotčených veřejných zájmů). Druhou kategorii budou představovat veřejné zájmy, k jejichž ochraně budou příslušné „neintegrované“ dotčené orgány v právní formě (nezávazného) vyjádření; tím nebude stavební úřad v příslušném stavebně-právním rozhodovacím procesu z procesněprávního hlediska vázán a bude moci rozhodnout ve věci i v rozporu s ním (zde lze hovořit o snížené kvalitě právní ochrany dotčených veřejných zájmů). A konečně třetí kategorii bude představovat převážná většina všech ostatních veřejných zájmů v oblasti ochrany životního prostředí, jejichž ochrana je „integrována“ do státní stavební správy a k jejichž posuzování ve stavebně-právním rozhodovacím procesu tak nebudou příslušné žádné specializované dotčené orgány, ale sám stavební úřad, jenž bude v příslušném rozhodovacím procesu prosazovat též kolidující veřejný zájem na stavebním rozvoji⁷⁹ (zde lze hovořit o degradované kvalitě právní ochrany dotčených veřejných zájmů).

3.2 Specifické problémy a otázky týkající se nového organizačního modelu

Nový organizační model přináší v ochraně veřejných zájmů v oblasti životního prostředí řadu (nových) specifických problémů a otázek.

a) Rozštěpení organizace ochrany životního prostředí

Převedení věcné působnosti na úsecích životního prostředí na státní stavební úřady povede k rozštěpení jinak ucelených oborů státní správy v oblasti ochrany životního prostředí. Věcná působnost v oborech životního prostředí totiž bude rozdělena mezi [i] dosavadní dotčené správní orgány na jedné straně a [ii] nové státní stavební úřady na straně druhé, přičemž nové státní stavební úřady budou „hájit“ zájmy životního prostředí v souvislosti se stavebně-právními zámě-

⁷⁹ Zájem na stavebním rozvoji je i ve stavebním zákoně z roku 2021 stěžejním prvkem zájmu na „hospodářském rozvoji“, resp. na „rozvoji území“, což je jeden z hlavních „cílů územního plánování“, který se ve finální (tj. realizační) fázi prosazuje i ve správním řízení o povolení záměru [srov. § 38 odst. 1 a 2 ve spojitosti s § 193 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2021].

ry, zatímco dosavadní dotčené správní orgány budou hájit tytéž zájmy ve všech ostatních případech. Vzniknou tak dvě soustavy správních orgánů, které budou příslušné k ochraně týchž složek životního prostředí. Koordinace těchto dvou soustav prostřednictvím vlády bude přirozeně slabá. Tradiční rezortní ministerstva (tj. MŽP a MZe) ztratí v rámci svých oborů i jakoukoli pravomoc řídit „integrované“ úseky státní správy prostřednictvím směrnic.⁸⁰ To v kombinaci s pozbytím pravomoci rozhodovat o opravných a dozorcích prostředcích na „integrovaných“ úsecích státní správy znamená ztrátu účinné kontroly nad významnými částmi svých rezortů. Tento základní konstrukční nedostatek nemohou vynahradiť celkově slabá a neefektivní oprávnění MŽP a MZe „v rámci své působnosti metodicky sjednocovat a kontrolovat výkon působnosti orgánů státní stavební správy“ a popřípadě jim i ukládat „opatření k nápravě“ podle § 31 stavebního zákona z roku 2021. Metodické pokyny budou nezávazné a případná opatření k nápravě až následná. Nový model tak celkově nutně povede k rozporům a snížení kvality ve výkonu rozštěpených úseku státní správy.⁸¹

b) Nemožnost řešení tzv. systémového rizika podjatosti

Nový model neodstraňuje tzv. systémové riziko podjatosti úředníků stavebních úřadů a dotčených orgánů, pokud rozhodují o záměrech státu, kraje či obce, jejichž jsou zaměstnanci. Pouze ho přenáší z obecních a krajských úřadů na státní úřady. Státní stavební úřady, potažmo jejich zaměstnanci, budou v obdobném systémovém riziku podjatosti, až budou rozhodovat o státem financovaných záměrech, typicky o záměrech na výstavbu dálnic, silnic I. třídy, drah apod., které budou navrhovat státní organizace či státem kontrolované společnosti. Ale především: zatímco systémovou podjatost všech úředníků obecního nebo krajského úřadu lze řešit, a to postupem podle § 131 odst. 4 správního řádu, který v takovém případě umožňuje, aby nadřízený správní orgán usnesením pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný krajský nebo obecní úřad, systémovou podjatost všech úředníků státního stavebního úřadu tímto (ani jiným) způsobem vyřešit nepůjde. Pokud bude předmětem rozhodovacího procesu státní záměr, budou všichni úředníci všech státních stavebních úřadů v systémovém riziku podjatosti, takže delegace věci na jiný (státní) stavební úřad nebude mít smysl.⁸²

c) Otázky týkající se funkční příslušnosti, vnitřních vztahů a řízení ve státních stavebních úřadech

Jak již bylo výše zmíněno, zvláštní veřejné zájmy na ochraně životního prostředí v rámci integrované agendy již nebudou ve stavebně-právních rozhodova-

⁸⁰ Srov. zejména § 61 odst. 2 písm. b) bod 1 zákona o obcích a § 30 písm. b) bod 1 zákona o krajích.

⁸¹ Srov. SVOBODA, P.: výše cit. dílo, s. 102.

⁸² Srov. SVOBODA, P.: výše cit. dílo, s. 100.

cích procesech hájit dotčené správní orgány (a již vůbec ne formou závazných stanovisek či podkladových rozhodnutí), ale jen specializované odbory (či úředníci) v rámci státních stavebních úřadů, a to v podobě svých neformálních a nezávazných názorů. Otázky, [a] který odbor bude v rámci státního stavebního úřadu funkčně příslušný k posuzování dotčených veřejných zájmů na ochraně příslušné složky či aspektu životního prostředí, a [b] zda či jakou výslednou „podobu“ má takové posuzování mít, by měl upravit organizační řád příslušného stavebního úřadu, který se vydává na základě a v mezích zákona o státní službě⁸³ ve formě „služebního předpisu“;⁸⁴ služební předpis není právním předpisem, ale druhem vnitřního předpisu ve smyslu teorie správního práva. K vydání organizačního řádu státního stavebního úřadu bude oprávněn jeho vedoucí,⁸⁵ tzn. ředitel krajského stavebního úřadu, ředitel SOSÚ, respektive předseda NSÚ.⁸⁶

Funkčně příslušný odbor v rámci státního stavebního úřadu však nebude mít při posuzování dotčeného veřejného zájmu ve stavebně-právním rozhodovacím procesu (vůbec) postavení ani pravomoc „dotčeného orgánu“ podle § 136 správního řádu a příslušného zvláštního zákona, ale jen postavení a oprávnění určená organizačním řádem a ostatními služebními předpisy státního stavebního úřadu. V důsledku této odlišnosti nebude funkčně příslušný odbor správním orgánem ani ve funkčním smyslu. K jeho postavení a oprávnění ve stavebně-právním rozhodovacím procesu je třeba učinit dvě důležité poznámky.

Za prvé: Jak již bylo zmíněno výše, výsledkem posuzování ze strany funkčně příslušného odboru uvnitř stavebního úřadu nebude z hlediska zákonné (právní) úpravy nic více než interní, neformální a nezávazný „názor“. Případnou formu tohoto názoru může (ale nemusí) upravit organizační řád a může ji i nějak nazvat, například jako „stanovisko“. Nepůjde ovšem o právní formu, ale o formu interní, takže její případné nedodržení v rámci stavebně-právního rozhodovacího procesu nebude mít za následek nezákonnost (protiprávnost) výsledného rozhodnutí stavebního úřadu.

Za druhé: Funkčně příslušný odbor sice bude podřízen řediteli (resp. předsedovi) státního stavebního úřadu a v souladu se zákonem o státní službě také bude obecně vázán jeho „příkazy“ jakožto vedoucího služebního úřadu.⁸⁷ Nicméně ředitel (resp. předseda) státního stavebního úřadu zřejmě nebude oprávněn touto

⁸³ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o státní službě“).

⁸⁴ Srov. § 11 a 12 zákona o státní službě.

⁸⁵ Srov. § 11 odst. 4 ve spojitosti s § 9 odst. 5 zákona o státní službě.

⁸⁶ Srov. § 16 odst. 3, § 17 odst. 4 a § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2021.s

⁸⁷ K postavení a oprávněním „vedoucího služebního úřadu“ srov. § 9 odst. 1, § 9 odst. 3 písm. a) a § 9 odst. 5 zákona o státní službě. K „příkazům“ představených, a tedy i vedoucího služebního úřadu, srov. § 84 a 85 zákona o státní službě.

formou uložit podřízenému odboru, aby případně změnil svůj odborný „názor“, který zastává či vydá jako výsledek posouzení dotčeného veřejného zájmu podle zvláštního zákona, pokud ředitel (resp. předseda) nebude mít zvláštní část úřednické zkoušky v těch oborech služby, které obsahově odpovídají věcné působnosti podle aplikovaného zákona, tedy mimo jiné integrované věcné působnosti podle zvláštních zákonů z oblasti ochrany životního prostředí, tzn. zejména zemědělství, lesní hospodářství, vodní hospodářství, ochrana přírody a krajiny a technická ochrana životního prostředí.⁸⁸ Ředitel (resp. předseda) je sice podle zákona o státní službě „vedoucím služebního úřadu“, ale to neznamená, že by ho zákon o státní službě opravňoval k odborně nekvalifikovanému zasahování do výkonu věcné působnosti odpovídající speciálním oborům služby, v nichž nemá úřednickou zkoušku.

d) Řešení rozporů

Při posuzování záměru (žádosti) ve stavebně-právním rozhodovacím procesu v rámci státního stavebního úřadu může přirozeně docházet k názorovým sporům mezi různými funkčně příslušnými odbory, zejména mezi [a] odborem funkčně příslušným k výkonu působnosti podle stavebního zákona na jedné straně a [b] odborem funkčně příslušným k výkonu působnosti podle zvláštního zákona, a to zejména v případech, kdy požadavky vyplývající z veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem jsou či mohou být v rozporu s požadavky vyplývajícími z veřejných zájmů chráněných nějakým zvláštním zákonem.

Vzhledem k tomu, že v rámci integrované agendy nejsou žádné „dotčené orgány“ ve smyslu § 136 správního řádu, právě popsané spory mezi různými odbory uvnitř téhož státního stavebního úřadu nemají povahu „rozporů“ mezi „správním orgánem, který vede řízení“ na jedné straně a „dotčeným orgánem“ na druhé straně ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu. A proto postup řešení rozporů podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 a 3 správního řádu je zde pojmově vyloučen.

V důsledku toho vzniká závažná výkladová otázka: Kdo a jak má ve stavebně-právním rozhodovacím procesu řešit spory mezi různými odbory uvnitř státního stavebního úřadu? Má to být to ředitel (resp. předseda) státního stavebního úřadu jakožto vedoucí služebního úřadu, a to interním rozhodnutím ve formě „příkazu“ podle § 84 a 85 zákona o státní službě? A to i v případě, že nebude mít zvláštní část úřednické zkoušky ve všech dotčených oborech služby, které obsahově odpovídají věcné působnosti podle všech aplikovaných zákonů (což zpravidla mít nebude). Pro kladnou odpověď svědčí dva argumenty. Jednak obecné řídicí postavení ve-

⁸⁸ Srov. § 5 odst. 2, 3 a 4, § 35 odst. 1 a § 36 odst. 1 a 3 zákona o státní službě ve spojitosti s body 42, 43, 44, 52 a 53 Přílohy č. 1 nařízení vlády č. 1/2019 Sb., o oborech státní služby. Dále srov. § 312 odst. 1 a § 313 odst. 1 až 4 stavebního zákona z roku 2021.

doucího služebního úřadu, vymezené zákonem o státní službě,⁸⁹ a dále „nouzový“ argument, že nikdo jiný to beztak být nemůže, když postup podle § 136 správního řádu není použitelný a nový stavební zákon jiný postup neupravuje. Pro zápornou odpověď svědčí to, že by se tím obcházel zákonná pravidla o odborné způsobilosti státních zaměstnanců a umožňovalo odborně nekvalifikované rozhodování v otázkách odpovídajících jednotlivým oborům služby.

Pokud bychom se přiklonili ke kladné odpovědi ve prospěch oprávnění ředitele (resp. předsedy) státního stavebního úřadu k rozhodování uvedených sporů, znamenalo by to ovšem ignorování nejen hlediska odbornosti, ale i hlediska nestrannosti při řešení těchto sporů. Vzhledem k celkovému étosu nového stavebního zákona a nových státních stavebních úřadů „urychlit a usnadnit výstavbu“ se lze důvodně domnívat, že vedoucím státního stavebního úřadu bude zpravidla úředník s technickým pohledem na svět, upřednostňující obecně spíše zájem na stavebním rozvoji než zájmy ochrany životního prostředí. V takto nastaveném prostředí by bylo spíše naivní předpokládat, že vedoucí státního stavebního úřadu bude v případných sporech mezi podřízenými odbory hájit zájmy ochrany životního prostředí objektivně. Kvalita v posuzování dotčených zájmů v oblasti ochrany životního prostředí ze strany státních stavebních úřadů by tak byla ve sporných případech zřejmě celkově degradovaná.

Pokud bychom se přiklonili k záporné odpovědi, a tedy k závěru, že vedoucí státního stavebního úřadu nemůže rozhodovat spory mezi odbory uvnitř svého úřadu, pokud nemá zvláštní část úřednické zkoušky ve všech dotčených oborech služby, šlo by uvedené spory řešit jediné postupem podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 a 3 *per analogiam*.

e) *Problémy a otázky týkající se nezávaznosti vyjádření dotčeného orgánu a jeho přezkumu v odvolacím řízení*

Nezávaznost vyjádření, která mají jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu vydávat některé „neintegrované“ dotčené orgány, vyvolává problémy a otázky ve dvou rovinách:

První rovina: Formálně vzato, vyjádření⁹⁰ je – na rozdíl od závazného stanoviska⁹¹ – pro stavební úřad pouze doporučujícím podkladem. Stavební úřad je proto oprávněn hodnotit jej „podle své úvahy“ v souladu se zásadou volného hodnocení podkladů (důkazů),⁹² přičemž skutkové otázky jím řešené si nepochybně bude moci posoudit i na základě jiných podkladů, například znaleckých posud-

⁸⁹ Zejména z § 9 odst. 1, odst. 3 písm. a) a odst. 5 a § 84 a 85 zákona o státní službě.

⁹⁰ Jakožto úkon podle § 175 stavebního zákona z roku 2021 a § 154 správního řádu.

⁹¹ Jakožto úkonu podle § 149 správního řádu.

⁹² Podle § 50 odst. 4 správního řádu.

ků.⁹³ Nejsou ale zcela jasné čtyři následující otázky, což je i důsledkem toho, že (nezávazné) vyjádření dotčeného orgánu je ve stavebně-právních rozhodovacích procesech spíše vzácnějším institutem, s nímž nejsou větší praktické zkušenosti. Za prvé, zda či do jaké míry si stavební úřad bude moci posoudit skutkové otázky řešené ve vyjádření odlišně jen na základě svého vlastního názoru, tzn. bez jakéhokoli jiného podkladu pro rozhodnutí. Za druhé, zda či do jaké míry si stavební úřad bude moci posoudit odlišně od obsahu vyjádření i právní otázky, tzn. otázky výkladu zvláštního zákona. Za třetí, zda či do jaké míry bude stavební úřad oprávněn rozhodnout odlišně v meritorní otázce, k níž se vyslovil dotčený orgán v „závěru“ svého vyjádření, „zda je záměr z hlediska jím chráněných zájmů přípustný“⁹⁴. Za čtvrté, zda či do jaké míry bude stavební úřad oprávněn odmítnout převzít do výrokové části svého rozhodnutí některou z „podmínek přípustnosti záměru“, které dotčený orgán stanovil v závěru svého vyjádření za účelem ochrany jím chráněného veřejného zájmu. Zdá se, že ze striktně procesně-právního (formálního) hlediska je na všechny čtyři položené otázky v zásadě kladná odpověď, tzn. že stavební úřad se v zásadě může ve všech čtyřech analyzovaných aspektech odchýlit od obsahu vyjádření; musí ale samozřejmě dodržet procesní zásady a pravidla týkající se dokazování a zjišťování skutkového stavu věci, tzn. zejména zásadu materiální pravdy podle § 3 správního řádu. Nicméně: z hmotně-právního (materiálního) hlediska je třeba rozlišovat, zda závěr a podmínky přípustnosti záměru, vyplývající z vyjádření, jsou [a] konkretizací obecné kogentní zákonné úpravy v posuzovaném individuálním případě, tzn. že jsou podle zvláštního zákona *nutné*, anebo [b] jsou jen aplikací správního uvážení dotčeného orgánu, tzn. že jsou podle zvláštního zákona *možné* (ale nikoli nutné). V případě [a] bude stavební úřad z hmotně-právního hlediska vyjádřením vázán, i když je vyjádření obecně z procesně-právního hlediska nezávazné. V případě [b] nebude v praxi otázka vázanosti v řadě případů jednoznačná. Hranice mezi [i] obsahem kogentní zákonné úpravy, včetně obecných ustanovení o účelu příslušného zvláštního zákona, na jedné straně a [ii] rozsahem zákonem založeného správního uvážení dotčeného orgánu na druhé straně totiž často není ze zákonné úpravy jasná. Proto v řadě případů, kdy se stavební úřad ve svém rozhodnutí odchýlí od obsahu vyjádření dotčeného orgánu, bude následovat obtížný výkladový spor, který se bude řešit v odvolacích či soudních řízeních s nejasným výsledkem (tedy pokud některý z účastníků podá odvolání nebo žalobu).

Druhá rovina: Stavební zákon z roku 2021 vůbec neupravuje, jak by měl postupovat nadřízený stavební úřad v odvolacím řízení při přezkumu rozhodnutí

⁹³ Podle § 56 správního řádu.

⁹⁴ Srov. § 175 odst. 1 věta první a druhá stavebního zákona z roku 2021: „Vyjádření dotčeného orgánu obsahuje závěr a odůvodnění. V závěru dotčený orgán uvede, zda je záměr z hlediska jím chráněných veřejných zájmů přípustný. ...“

v případech, kdy se odvolání bude týkat též obsahu vyjádření, tzn. buď [a] v případě, že odvolání bude směřovat proti obsahu vyjádření dotčeného orgánu, který stavební úřad převzal do svého rozhodnutí, anebo [b] v případě, že odvolání bude směřovat proti obsahu rozhodnutí stavebního úřadu, v němž se stavební úřad odchýlil od obsahu vyjádření dotčeného orgánu. Zvláštní ustanovení stavebního zákona z roku 2021 o těchto otázkách mlčí.⁹⁵ Není tedy jasné, zda by si měl v takových případech nadřízený stavební úřad vyžádat „revizní vyjádření“, tj. potvrzení nebo změnu vyjádření od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu příslušnému k vydání vyjádření (tzn. obdobně, jak to pro odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska upravuje správní řád v § 149 odst. 7), anebo zda bude oprávněn rozhodnout i o otázkách dotčeného veřejného zájmu, který je formou vyjádření chráněn, zcela samostatně, a tedy bez jakékoli součinnosti s dotčenými orgány chránícími dotčený veřejný zájem podle příslušného zvláštního zákona (to by ovšem znamenalo, že i v těchto případech je v odvolacím řízení agenda dotčených orgánů ve skutečnosti integrována do státní stavební správy).

4. Budoucí model podle připravované novely nového stavebního zákona a jeho varianty

Nová vláda pod vedením předsedy vlády Petra Fialy, jmenovaná po volbách v říjnu roku 2021, nesouhlasí z převážné části s novým organizačním modelem státní stavební správy. Z tohoto důvodu připravuje návrh na věcnou novelizaci stavebního zákona z roku 2021, který by měl významným způsobem změnit organizaci stavebních úřadů i související organizaci správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. Budoucí organizační model ale v současné době ještě nemá jasnou a ucelenou koncepci a existuje jen v podobě rámcového podkladu MMR „*Informace k dalšímu postupu novelizace stavebního zákona*“ ze dne 18. 1. 2022.⁹⁶ Proto se v tomto článku zaměřím [a] jednak na ty principy budoucího organizačního modelu, na kterých je na úrovni vlády ke dni zpracování tohoto článku shoda, a [b] dále na možné varianty budoucího organizačního modelu, které v rámci těchto principů přicházejí v úvahu, přičemž se pokusím vysvětlit jejich výhody a nevýhody.

⁹⁵ Srov. ustanovení o „*Vyjádření*“ v § 175 a o „*Řízení o odvolání*“ v § 225 a 226.

⁹⁶ Tento materiál zpracovaný MMR pod č. j. MMR-3516/2022-16 projednala vláda na svém zasedání dne 19. 1. 2022 pod bodem 52/22.

4.1 *Obecná charakteristika budoucího modelu a jeho variant*

a) *První princip – zrušení krajských státních stavebních úřadů a zachování působnosti obecních a krajských úřadů ve věcech stavební správy a vyvlastnění*

Krajské státní stavební úřady mají být zrušeny a ty úseky věcné působnosti podle stavebního zákona z roku 2021 a podle zákona o vyvlastnění ve znění tzv. změnového zákona, které měly na krajské státní stavební úřady přejít ke dni 1. 7. 2023, se převedou zpět obecním a krajským úřadům. Nicméně: na úrovni obecních úřadů se má působnost stavebních úřadů i vyvlastňovacích úřadů vrátit jen obecním úřadům ORP, zatímco pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí se základním rozsahem přenesené působnosti mají o působnost stavebních úřadů přijít definitivně. Jinak řečeno, „malé“ stavební úřady mají zaniknout.⁹⁷ Nový model však předpokládá zřízení územních pracovišť obecních úřadů ORP s působností podle stavebního zákona a zřejmě i podle zákona o vyvlastnění, a to patrně v sídlech obcí s pověřenými obecními úřady.

Obecní úřady ORP by měly být věcně příslušné ke stavebně-právním rozhodovacím procesům v 1. instanci ve věcech stavebně-právních záměrů obecně, a to [a] s výjimkou „vybraných“ záměrů, zejména záměrů podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí, pro které by měly být věcně příslušné v 1. instanci krajské úřady, a [b] s výjimkou „vyhrazených staveb“, pro které by měl být věcně příslušný v 1. instanci SOSÚ.

Krajské úřady by pak navíc měly být – jakožto nadřízené správní orgány – příslušné k rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím obecních úřadů ORP.

Pokud jde o otázku, který správní orgán by byl – jakožto nadřízený správní orgán – příslušný k rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím krajských úřadů, je budoucí organizační model variantní. Podle první (preferované) varianty by měl v těchto věcech být nadřízeným správním orgánem SOSÚ (k tomu viz níže). Podle druhé varianty by mělo být v těchto věcech nadřízeným správním orgánem přímo MMR [k třetímu principu budoucího organizačního modelu, který předpokládá zrušení NSÚ, viz níže].

b) *Druhý princip – zachování Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu*

SOSÚ má být zachován a měla by mu být každopádně ponechána věcná působnost podle stavebního zákona z roku 2021 i podle zákona o vyvlastnění pro tzv. „vyhrazené stavby“ podle Přílohy č. 3 stavebního zákona z roku 2021, tzn. zejména

⁹⁷ Je ale zřejmé, že o „malé“ stavební úřady se ještě strhne zejména v Poslanecké sněmovně velká politická bitva.

na pro stavby dálnic a drah. Tento stavební úřad by tak měl být věcně příslušný v 1. instanci ke stavebně-právním rozhodovacím procesům i ke správním řízením o vyvlastnění ve věcech vyhrazených staveb.

Jak bylo výše uvedeno, ohledně pravomoci, respektive příslušnosti SOSÚ k rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím krajských úřadů, je budoucí organizační model variantní. A počítá s touto pravomocí, resp. příslušností pro SOSÚ jen v první variantě. V druhé variantě, v níž by nadřízeným správním orgánem vůči krajským úřadům bylo přímo MMR, by SOSÚ v žádných věcech nerozhodoval o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím krajských úřadů a jeho název by byl změněn na „Specializovaný stavební úřad“.

Vůči SOSÚ by měl být nadřízeným správním orgánem MMR. MMR by tedy mělo být příslušné k rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím SOSÚ.

c) Třetí princip – zrušení NSÚ a převedení jeho působnosti na MMR

NSÚ má být jako samostatný ústřední správní úřad zrušen a má být vytvořen jen jako vnitřní organizační útvar v rámci MMR.⁹⁸ Ty úseky věcné působnosti podle stavebního zákona i podle zákona o vyvlastnění, které měly přejít na NSÚ ke dni 1. 7. 2023, tak budou převedeny na MMR.

MMR by mělo být každopádně nadřízeným správním orgánem vůči SOSÚ, a mělo by tak být příslušné k rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím SOSÚ vydaných v 1. stupni ve věcech vyhrazených staveb. Podle druhé varianty by pak mělo být navíc nadřízeným správním orgánem i vůči krajským úřadům, takže v této variantě by bylo příslušné též k rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích proti rozhodnutím krajských úřadů, a tedy jak ve věcech „vybraných“ záměrů (zejména záměrů EIA), tak ve věcech všech ostatních stavebně-právních záměrů.

d) Čtvrtý princip – integrace agendy dotčených orgánů v zásadě zachována

Nový organizační model předpokládá, že podstata „integrace (agendy) dotčených orgánů do státní stavební správy“ zůstane v zásadě zachována, a to ve dvou rovinách.

První rovina: U MMR a SOSÚ má být model integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy zachován zcela. To znamená, že MMR jakožto ústřední stavební úřad a nástupce NSÚ a SOSÚ jakožto státní stavební úřad s ce-

⁹⁸ V závislosti na tom, zda postavení NSÚ v rámci MMR upraví zákon, může jít o podobné postavení, jaké má hlavní hygienik ČR jako „orgán Ministerstva zdravotnictví“ podle § 80 odst. 8 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rozdíl bude samozřejmě v tom, že hlavní hygienik je monokratický orgán, zatímco NSÚ má být zjevně organizačním útvarem.

lostátní působností mají vykonávat všechny předvídané úseky věcné působnosti dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí podle zvláštních zákonů, pokud se týkají rozhodování o stavebně-právních záměrech. V této rovině, tzn. ohledně MMR a SOSÚ, se tak má budoucí organizační model v zásadě shodovat s organizačním modelem podle stavebního zákona z roku 2021, byť samozřejmě s tím rozdílem, že působnost NSÚ má vykonávat MMR.

Druhá rovina: V případě krajských úřadů a obecních úřadů ORP, které mají vykonávat působnost stavebních úřadů, má být model integrace agendy dotčených orgánů pozměněn a přizpůsoben organizaci krajských a obecních úřadů do podoby tzv. „*procesní integrace dotčených orgánů*“.⁹⁹ Ačkoli tento pozměněný model není ve výše citovaném (ani jiném) pracovním podkladu rozpracován do podrobností a vyvolává řadu otázek (k nim viz níže), zdá se, že má být založen na dvou základních prvcích. Za prvé, krajské úřady i obecní úřady ORP budou vykonávat jak působnost stavebních úřadů, tak působnost současných dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí podle zvláštních zákonů, pokud se týká rozhodování o stavebně-právních záměrech. Za druhé, krajské úřady a obecní úřady ORP, respektive jejich funkčně příslušné odbory, nebudou v rámci stavebně-právního rozhodovacího procesu při posuzování dotčených veřejných zájmů v oblasti životního prostředí vydávat žádný zákonem upravený (formalizovaný) podkladový správní akt či úkon. Jako výsledek posouzení dotčeného veřejného zájmu budou vydávat jen dílčí interní a nezávazný názor, který bude následně zpracován a „zkoordinován“ v rámci úřadu jako celku spolu s dílčím názorem odboru funkčně příslušného k výkonu působnosti podle stavebního zákona, a projeví se navenek společně až ve formě finálního rozhodnutí ve věci. Krajské úřady a obecní úřady ORP, respektive jejich funkčně příslušné odbory, tak již v rámci stavebně-právních rozhodovacích procesů nemají vydávat podle zvláštních zákonů v oblasti práva životního prostředí ani závazná stanoviska ani podkladová rozhodnutí.

e) *Shrnutí*

Budoucí organizační model je navržen ve dvou variantách. Pokud pomineme okrajovou problematiku tzv. jiných stavebních úřadů, první varianta předpokládá jednu soustavu stavebních úřadů, která by měla čtyři stupně: (1) obecní úřad ORP, (2) krajský úřad, (3) SOSÚ a (4) MMR. Druhá varianta předpokládá dvě soustavy stavebních úřadů, které by však měly společný nejvyšší stupeň v podobě MMR. První soustava by byla obecná a měla by tři stupně: (1) obecní úřad ORP, (2) kraj-

⁹⁹ Takto je pozměněný model integrace agendy dotčených orgánů v prostředí krajských a obecních úřadů nazván ve výše citovaném podkladovém materiálu MMR „*Informace k dalšímu postupu novelizace stavebního zákona*“ ze dne 18. 1. 2022 č. j. MMR-3516/2022-16.

ský úřad a (3) MMR. Druhá soustava by byla speciální pro „vyhrazené stavby“ a měla by dva stupně: (1) SOSÚ a (2) MMR.

Budoucí organizační model je v obou navržených variantách „hybridní“ v tom smyslu, že směřuje prvky současného organizačního modelu podle stavebního zákona z roku 2006 (výkon stavební správy v přenesené působnosti krajskými úřady a obecními úřady ORP) a prvky organizačního modelu podle stavebního zákona z roku 2021 (státní stavební úřad v podobě SOSÚ). Současně je v obou navržených variantách v zásadě založen na principu integrace agendy dotčených orgánů do státních stavebních úřadů, respektive do krajských úřadů a obecních úřadů ORP, a tedy na degradované kvalitě v právní ochraně dotčených veřejných zájmů v oblasti životního prostředí.

4.2 Specifické problémy a otázky týkající se budoucího organizačního modelu

Tím, že budoucí organizační model v obou variantách přebírá podstatné prvky organizačního modelu podle stavebního zákona z roku 2021, zejména princip integrace agendy dotčených orgánů, zřízení SOSÚ a převedení NSÚ do MMR, přebírá spolu s tím i jeho problémy a otázky, které byly rozebrány v části III výše. Navíc: přetvořením organizačního modelu čistě státní stavební správy na „hybridní“ model s krajskými úřady a obecními úřady ORP na prvních dvou stupních a s principem tzv. procesní integrace dotčených orgánů do těchto úřadů přináší i balíček zbrusu nových problémů i otázek.

a) Přetrvávající rozštěpení v organizaci ochrany životního prostředí:

V organizaci státní správy v ochraně životního prostředí je budoucí organizační model obdobně schizofrenní jako model podle stavebního zákona z roku 2021. Budoucí model tak bez podstatnější změny přebírá nejzávažnější problém v ochraně dotčených veřejných zájmů ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. Věcná působnost na úsecích životního prostředí bude i nadále rozdělena mezi [i] dosavadní dotčené správní orgány v čele z MŽP (či MZe) na jedné straně a [ii] a soustavu orgánů vykonávajících stavební správu s nejvyššími odvolacími články v podobě SOSÚ a MMR na straně druhé, přičemž soustava orgánů stavební správy v čele se SOSÚ a MMR bude „hájit“ zájmy životního prostředí v souvislosti se stavebně-právními záměry, zatímco dosavadní dotčené správní orgány v čele s MŽP (či MZe) budou hájit tytéž zájmy ve všech ostatních případech, např. při povolování těžby nerostných surovin apod. Budou tak i nadále dvě soustavy správních orgánů, které budou příslušné k ochraně těchto složek životního prostředí. MŽP a MZe nebudou mít v rámci svých oborů pravomoc rozhodovat o opravných a dozorcích prostředcích na integrovaných úsecích státní správy v oblasti ochrany životního prostředí, ani pravomoc řídit tyto integrované úseky

státní správy prostřednictvím směrnic. Ztráta jejich kontroly nad významnými částmi svých rezortů tak bude potvrzena.

b) MMR jako ústřední správní úřad pro ochranu životního prostředí

Specifickým projevem obecného problému, který byl vysvětlen v předchozím bodu, pak bude zcela nová působnost a postavení MMR. MMR má vykonávat působnost zrušeného NSÚ a spolu s ní i veškerou integrovanou agendu dotčených orgánů podle zvláštních zákonů, pokud se týká rozhodování o stavebně-právních záměrech. V důsledku toho se MMR má stát ústředním správním úřadem pro ochranu ovzduší, vody, ZPF, lesa, přírody a krajiny i EIA, a to ve všech případech, kdy tyto složky či aspekty životního prostředí mají dotčeny rozhodováním o opravných nebo dozorcích prostředcích při povolování nejen vyhrazených staveb, ale i všech ostatních stavebně-právních záměrů. Je v pořádku, pokud MMR má být ústředním správním úřadem pro státní stavební správu. Nicméně: představa, že takovýto ústřední stavební úřad, v jehož čele bude člen vlády, a tedy politický představitel, má být současně ústředním správním úřadem pro významnou část státní správy v oblasti ochrany životního prostředí, je bizarní. Díky politickému vedení MMR je tak budoucí model v tomto ohledu jednoznačně horší než model, podle něhož měl být takovým ústředním správním úřadem NSÚ.

c) Otázky týkající se tzv. procesní integrace dotčených orgánů v rámci krajských a obecních úřadů

Výše popsany model tzv. procesní integrace dotčených orgánů v rámci krajských úřadů a obecních úřadů ORP obsahuje jednu významnou nevyřešenou otázku.

Není totiž jasné, zda v rámci krajského úřadu i obecního úřadu ORP mají ve stavebně-právních rozhodovacích procesech zůstat formálně zachovány (konstruovány) „dotčené orgány“ ve smyslu § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu a příslušných zvláštních zákonů [když je zřejmé, že v budoucím modelu nemají vydávat žádná závazná stanoviska ani vyjádření, takže nemůže jít o dotčené orgány ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu].

Odpověď na tuto otázku totiž není z dosavadních pracovních podkladů jasná. Jsou tak dvě možnosti, resp. varianty. V první variantě budou v rámci krajského úřadu i obecního úřadu ORP ve stavebně-právním rozhodovacím procesu formálně konstruovány „dotčené orgány“ ve smyslu § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu a ty – jakožto správní orgány ve funkčním smyslu – budou v tomto procesu vykonávat svoji působnost a hájit dotčené veřejné zájmy podle zvláštních zákonů, byť jako výsledek svého posuzování nebudou vydávat žádný podkladový akt. V druhé variantě nebudou dotčené orgány ani formálně konstruovány, takže působ-

nost podle stavebního zákona i podle zvláštních zákonů bude vykonávat krajský úřad, resp. obecní úřad ORP jako jeden (nedílný) správní orgán v organizačním i funkčním smyslu. Ač se to možná na první pohled nezdá, rozdíly v těchto dvou variantách jsou právně významné, a to zejména pro způsob řešení rozporů mj. mezi odborem funkčně příslušným k výkonu působnosti podle stavebního zákona a odborem funkčně příslušným k výkonu působnosti podle zvláštního zákona.

V obou variantách by sice tajemník obecního úřadu (či starosta, resp. ředitel) krajského úřadu neměl svými pokyny zasahovat do obsahové stránky odborných správních činností, které vykonávají úředníci zařazení do příslušných odborů obecního úřadu, pokud tajemník (či starosta), resp. ředitel nemá k výkonu těchto správních činností zvláštní odbornou způsobilost. Nicméně v druhé variantě, v níž by v rámci obecního i krajského úřadu nebyly konstruovány dotčené orgány, se nabízí otázka, zda tajemník (či starosta, resp. ředitel) má rozhodovat případné spory mezi funkčně příslušnými odbory v rámci obecního (resp. krajského) úřadu.

První varianta (s dotčenými orgány):

Pokud v rámci krajského úřadu i obecního úřadu ORP budou ve stavebně-právním rozhodovacím procesu formálně konstruovány dotčené orgány ve smyslu § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu, pak půjde opravdu jen o procesní integraci, ale nikoli též o organizační integraci. Bude totiž i nadále možné i nutné ve stavebně-právním rozhodovacím procesu rozlišovat [a] „*správní orgán, který vede řízení*“, resp. „*stavební úřad*“, na jedné straně a [b] „*dotčený orgán*“, který posuzuje otázky podle zvláštního zákona, na druhé straně. A míra integrace agendy dotčených orgánů bude slabší než v případě integrace této agendy do státních stavebních úřadů. V důsledku toho budou organizační záruky při posuzování dotčených veřejných zájmů i relativně silnější. Funkčně příslušný odbor v rámci krajského úřadu či obecního úřadu ORP totiž bude mít při posuzování dotčeného veřejného zájmu ve stavebně-právním rozhodovacím procesu postavení „*dotčeného orgánu*“ podle § 136 správního řádu a příslušného zvláštního zákona. V takovém případě se „*rozpory*“ mezi [i] odborem funkčně příslušným pro výkon působnosti stavebního úřadu (jakožto správního orgánu, který vede řízení) a [ii] odborem funkčně příslušným pro výkon působnosti dotčeného orgánu podle § 136 odst. 1 písm. a) správního řádu v rámci téhož obecního či krajského úřadu budou řešit nestranným postupem podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 a 3 správního řádu, a tedy nikoli rozhodnutím tajemníka (či starosty), resp. ředitele.

Druhá varianta (bez dotčených orgánů):

Pokud ale v rámci krajského úřadu i obecního úřadu ORP nebudou ve stavebně-právním rozhodovacím procesu ani formálně konstruovány „*dotčené orgány*“, pak nepůjde jen o procesní integraci, ale též o organizační integraci, neboť splyne

[a] „správní orgán, který vede řízení“, resp. „stavební úřad“, na jedné straně a [b] „dotčený orgán“, který posuzuje otázky podle zvláštního zákona, na druhé straně. Pak ovšem bude míra integrace agendy dotčených orgánů prakticky stejná jako u integrace této agendy do státních stavebních úřadů. A to by znamenalo, že by neexistovaly žádné zvláštní procesní ani organizační záruky při posuzování dotčených veřejných zájmů v oblasti ochrany životního prostředí. V takovém modelu by funkčně příslušný odbor v rámci krajského úřadu či obecního úřadu ORP neměl při posuzování dotčeného veřejného zájmu ve stavebně-právním rozhodovacím procesu (vůbec) postavení „dotčeného orgánu“ podle § 136 správního řádu a příslušného zvláštního zákona. V důsledku toho by případné rozpory (přesněji řečeno: názorové spory) mezi odborem funkčně příslušným k výkonu působnosti podle stavebního zákona a odborem funkčně příslušným k výkonu působnosti podle zvláštního zákona nebylo možné řešit nestranným postupem podle § 136 odst. 6 (a § 133 odst. 2 a 3) správního řádu, neboť § 136 správního řádu by nebyl vůbec použitelný. Pak se samozřejmě nabízí obdobná otázka, jaká byla analyzována výše v souvislosti se spory mezi odbory uvnitř státního stavebního úřadu, a sice otázka, kdo a jak má takové spory uvnitř obecního či krajského úřadu řešit? Tedy zejména, zda tajemník obecního úřadu (či starosta), resp. ředitel krajského úřadu jakožto vedoucí úřadu ve smyslu zákona o úřednících územních samosprávných celků, a to interním rozhodnutím ve formě „pokynu“?¹⁰⁰ A zda to tak může být i v případě, že nebude mít zvláštní odbornou způsobilost ke všem správním činnostem, které obsahově odpovídají věcné působnosti podle všech zákonů aplikovaných v řešeném sporu (což zpravidla mít nebude). Pokud bychom se přiklonili ke kladné odpovědi ve prospěch oprávnění tajemníka (či starosty, resp. ředitele) k rozhodování uvedených sporů, znamenalo by to ignorování hlediska odbornosti, a tím i obsahové kvality při řešení těchto sporů. Pokud bychom se ovšem přiklonili k záporné odpovědi, šlo by uvedené spory řešit jedině postupem podle § 136 odst. 6 a § 133 odst. 2 a 3 *per analogiam*. A tak bychom se výkladovým obkloukem dostali v nouzi zpět k faktickému konstruování dotčených orgánů uvnitř obecních i krajských úřadů.

d) *Přetrvávající otázky týkající se [i] řešení rozporů uvnitř státních stavebních úřadů a [ii] přezkumu vyjádření v odvolacím řízení*

Pro úplnost je třeba upozornit, že budoucí organizační model ponechává nezodpovězené i výše analyzované závažné problémy a otázky týkající se státních stavebních úřadů. Tedy zejména, kdo má ve stavebně-právním rozhodovacím procesu řešit spory mezi různými odbory uvnitř státního stavebního úřadu? Zda to

¹⁰⁰ Srov. § 16 odst. 1 písm. d) zákona o úřednících územních samosprávných celků a § 11, § 301 písm. a) a § 302 písm. a) zákoníku práce.

má být vedoucí státního stavebního úřadu i v případě, že nebude mít zvláštní část úřednické zkoušky ve všech oborech služby, jichž se spor týká. A dále, problém (nezávazného) vyjádření dotčeného orgánu a možnosti jeho „přebití“ rozhodnutím stavebního úřadu, jakož i navazující otázka, jak by měl postupovat nadřízený stavební úřad (typicky SOSÚ, popř. MMR) v odvolacím řízení při přezkumu rozhodnutí v případech, kdy se odvolání bude týkat též obsahu vyjádření.

5. Diskuse a závěry

Budoucí organizační model v první variantě, jež předpokládá soustavu sestávající ze čtyř stupňů stavebních úřadů, tj. (1) obecní úřad obce ORP, (2) krajský úřad, (3) SOSÚ a (4) MMR, je v podmínkách poměrně malého státu zbytečně složitý. A oslabuje klíčovou úlohu MMR coby ústředního správního úřadu, který má sjednocovat rozhodovací správní praxi podřízených stavebních úřadů prostřednictvím rozhodování o opravných a dozorcích prostředcích. Ve věcech, ve kterých v 1. instanci příslušným stavebním úřadem bude obecní úřad ORP, odvolacím správním orgánem bude krajský úřad a správním orgánem příslušným k přezkumnému řízení bude SOSÚ, ztratí MMR možnost sjednocovat rozhodovací činnost stavebních úřadů.

Z uvedeného důvodu se jako logičtější i efektivnější jeví druhá varianta, tzn. dvě soustavy stavebních úřadů, které by měly společný nejvyšší stupeň v podobě MMR. První soustava by byla obecná a měla by tři stupně: (1) obecní úřad obce ORP, (2) krajský úřad a (3) MMR. A druhá soustava by byla speciální pro „*vyhrazené stavby*“ a měla by dva stupně: (1) SOSÚ a (2) MMR.

Budoucí organizační model obsahuje tři mimořádně závažné problémy v právní ochraně dotčených veřejných zájmů v oblasti životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. Jsou jimi: [a] přetrvávající schizofrenie v organizaci ochrany životního prostředí, v níž soustava orgánů stavební správy v čele se SOSÚ a MMR bude „hájit“ zájmy životního prostředí v souvislosti se stavebně-právními záměry bez jakékoli řídicí a přezkumné pravomoci MŽP a MZe; [b] MMR jako jeden z ústředních správních úřadů pro ochranu složek a aspektů životního prostředí; [c] problematický a vnitřně rozporný model tzv. procesní integrace agendy dotčených orgánů do krajských úřadů a obecních úřadů ORP. K tomu samozřejmě přistupuje pochybný koncept (nezávazných) vyjádření dotčených orgánů.

Má-li být ochrana veřejných zájmů v oblasti životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech alespoň trochu vrácena do rovnováhy s ochranou veřejného zájmu na stavebním rozvoji a současně se má respektovat legitimní cíl nového stavebního zákona „urychlit a usnadnit výstavbu“, nabízí se více či méně jediné systémové řešení v podobě tzv. jednotného environmentálního povolení (JEP). Jeho podstata spočívá v tom, že by pro určitý záměr posu-

zoval v zásadě všechny otázky životního prostředí jen jeden dotčený orgán, a to v jednom dílčím procesu a v jednom podkladovém aktu. Výhoda pro stavebníka by byla v tom, že by tento podkladový akt zahrnoval všechna dosavadní závazná stanoviska a podkladová rozhodnutí podle všech zvláštních zákonů z oblasti životního prostředí, jejichž zájmů by se mohl posuzovaný záměr dotýkat. Výhoda pro ochranu životního prostředí by pak spočívala v tom, že by jeden (na stavebním úřadu nestranný) orgán posoudil celistvě všechny dopady záměru na všechny složky a hodnoty životního prostředí v jejich souvislostech.

JEP by měl zahrnovat i případné závazné stanovisko EIA i případná povolení výjimek podle ZOchrPř. A měl by se vydávat univerzálně pro všechny stavebně-právní záměry, tzn. i pro „*vyhrazené stavby*“ v působnosti SOSÚ.

Lze uvažovat o tom, že orgánem příslušným k vydání JEPu by byl zpravidla obecní úřad ORP. V případě záměrů, k nimž je již v současné době příslušný jako dotčený orgán krajský úřad (popř. MŽP), by byl orgánem příslušným k vydání JEPu krajský úřad (popř. MŽP), v chráněných územích přírody pak AOPK a v národních parcích jejich správa.

JEP by se mohl vydávat buď ve formě závazného stanoviska, nebo podkladového rozhodnutí. Každá z těchto variant má své výhody a nevýhody.

Pokud by se JEP vydával ve formě závazného stanoviska, vydával by ho příslušný dotčený orgán zjednodušeným postupem, a to zpravidla v rámci správního řízení vedeného stavebním úřadem. Stavebník by tak mohl získat JEP a na základě něho i povolení stavebního úřadu poměrně rychle. JEP by se ale poté přezkoumával v řízení o odvolání proti výslednému rozhodnutí stavebního úřadu postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu.

Pokud by se naopak JEP vydával ve formě rozhodnutí, vydával by ho příslušný dotčený orgán v samostatném správním řízení. JEP by se pak přezkoumával v samostatném správním řízení o odvolání některého z účastníků, a tedy mimo rámec správního řízení vedeného stavebním úřadem. Odvolací správní orgán, zpravidla MŽP, by ovšem rozhodl pravomocně a stavebník by tím získal podkladové povolení, v němž by měl všechny otázky životního prostředí definitivně vyřešené. V této variantě by bylo možné zavést pro odvolací orgán povinnost rozhodnout o odvolání věcně, tzn. že odvolací orgán – pokud by neměl důvod k zamítnutí žádosti – by mohl na základě odvolání jen JEP změnit, ale nemohl by ho zrušit a věc vrátit zpátky krajskému úřadu k novému rozhodnutí. Tím by se zabránilo riziku procesního „ping-pongu“ mezi krajským úřadem a MŽP.

Ústředním správním úřadem ve věcech JEPu by bylo zřejmě MŽP. V těch věcech, v nichž by JEP zasahoval do rezortu MZe, musel by se JEP vydávat v dohodě s rezortem MZe.

V případě, že by se JEP dotýkal zájmů ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 70 ZOchrPř, jakož i v případě, že by zahrnoval závazné stanovisko EIA, bylo by nutné zaručit dotčené veřejnosti (spolkům) právo na účastenství v příslušném stavebně-právním rozhodovacím procesu, tzn. zejména v (navazujícím) správním řízení o povolení záměru podle § 182 a násl. stavebního zákona z roku 2021.

Lze uzavřít, že JEP řeší základní problém současného právního stavu, který spočívá v nepřiměřené mnohosti závazných stanovisek a podkladových rozhodnutí, vydávaných pro jeden záměr v oblasti ochrany životního prostředí. Ale na druhé straně odstraňuje hlavní vadu nového stavebního zákona, spočívající v integraci agendy dotčených orgánů v oblasti ochrany životního prostředí do (státní) stavební správy.

O autorovi:

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě UK a advokátem.

Tento článek byl vytvořen v rámci vědního programu Univerzity Karlovy Cooperation/Administrative Law.

Klíčová slova:

stavební zákon, stavební úřady, dotčené orgány, ochrana veřejných zájmů v životním prostředí, jednotné environmentální povolení

Abstract:

This paper deals with possible systems in organizations of building authorities and of authorities performing their responsibilities in the protection of the environment within administrative procedures under the building act. It analyses various models providing different levels of quality in the legal protection of public interests concerning the protection of the environment.

Key words:

building act; building authorities; authorities concerned; protection of public interests concerning the environment; integrated environmental permission



VEŘEJNÉ STAVEBNÍ PRÁVO: PROCESNÍ ÚPRAVA POVOLOVÁNÍ STAVEBNÍCH ZÁMĚRŮ

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Úvod¹

Nový stavební zákon, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon z roku 2021“), a s ním neoddělitelně spojený zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „změnový zákon“), byl přijat v červenci roku 2021. Účinnosti má, až na vybraná ustanovení, která již jsou v účinnosti, nabýt 1. července 2023. V současné době je zřejmé, že účinnost bude posunuta a také, že stavební zákon dozná určitých změn.² Z aktuálních a dostupných informací³ také plyne, že k podstatným změnám procesní právní úpravy povolování staveb by dojít nemělo. Určité změny, které se mohou dotknout procesní právní úpravy, lze očekávat v souvislosti s postavením dotčených orgánů na úseku životního prostředí, neboť programové prohlášení vlády předpokládá zavedení tzv. jednotného environmentálního povolení pro stavební záměry⁴. Zavedení tohoto institutu, ať již v podobě správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska, by si nutně vyžádalo také změny v postavení dotčených orgánů a jejich podkladových správních aktů na úseku ochrany životního prostředí ve vazbě na povolování stavebních záměrů.

¹ Příspěvek byl vypracován v rámci vědního programu Univerzity Karlovy Cooperatio/Environmental law.

² Srov:

- Sněmovní tisk 137/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
- Sněmovní tisk 63/0 – Návrh poslanců Ivana Bartoše, Martina Kupky, Věry Kovářové, Jana Jakoba, Marka Výborného a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
- Sněmovní tisk 18/0 – Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon a zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona
- Programové prohlášení vlády schválené dne 6. ledna 2022, s. 38–39, dostupné: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/> [cit. 14. 2. 2022]
- Autorce je na základě její profesní činnosti známo, že probíhají legislativní práce na přípravě vládního návrhu novely stavebního zákona z roku 2021 a změnového zákona.

³ Ibid

⁴ Programové prohlášení vlády schválené dne 6. ledna 2022, s. 38, dostupné: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/> [cit. 14. 2. 2022]
Autorce je na základě její profesní činnosti známo, že probíhají legislativní práce na přípravě vládního návrhu novely stavebního zákona z roku 2021 a změnového zákona. Součástí těchto prací má být také vládní návrh zákona řešící tzv. jednotného environmentálního povolení. Do meziresortního připomínkového řízení by výše uvedené návrhy měly být předloženy 31. 3. 2022.

Východiska povolování stavebních záměrů v novém stavebním zákoně

Nová procesní právní úprava povolování stavebních záměrů, resp. přesněji záměrů⁵ ve smyslu stavebního zákona z roku 2021 (dále jen „záměr“) obsažená ve stavebním zákoně z roku 2021 se oproti stávající právní úpravě, tedy právní úpravě obsažené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon z roku 2006“) podstatně odlišuje v několika ohledech, které lze charakterizovat jako východiska či principy nové právní úpravy:

- Podmínky umístění i provedení záměru jsou řešeny společně v rámci jediného řízení. Právní úprava opouští etapovité povolování záměrů, tedy rozdělení na umísťování a povolování provedení stavby popř. jiného záměru. Odchylkou z tohoto principu je povolování staveb v areálu jaderného zařízení a záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu, který vyžadují nejprve tzv. rámcové povolení, na které navazuje povolení záměru⁶.
- Právní úprava je založena na jediné základní formě povolování, a to správním rozhodnutím vydávaném ve správním řízení. Za určitých podmínek je možná zjednodušená podoba správního řízení, tzv. zrychlené řízení, nicméně stále zůstává zachována forma správního řízení zakončeného správním rozhodnutím.
- Nová koncepce povolování záměrů je zásadně ovlivněna koncepčními změnami týkajícími se způsobu ochrany dotčených veřejných zájmů a postavení dotčených orgánů⁷. Změna je založena částečně „na principu integrace, podle kterého bude ochrana dotčeného veřejného zájmu realizována přímo stavebním úřadem, integrována do jeho kompetencí, integrována do řízení o povolení záměru.“⁸ Částečně, u „neintegrováných“ veřejných zájmů, je změna založena na změně formy ochrany dotčeného veřejného zájmu, kdy formu

⁵ Stavební záměr je vymezen v § 4 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., takto: *Záměrem se v tomto zákoně rozumí stavba, soubor staveb, zařízení, údržba dokončené stavby, změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma.*

⁶ Srov. § 221–§ 223 stavebního zákona z roku 2021

⁷ K problematice ochrany veřejného zájmu ve stavebním zákoně z roku 2021 a v jeho návrhu srov. též: SVOBODA, P. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: Pecinová, A. (ed): *Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV*, Litomyšl, 13.–15.11.2019, s. 15–17, EKOMONITOR. Praha 2019. *ISBN 978-80-88238-17-1*

FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? *České právo životního prostředí* č. 3/2020 (57), s. 41–51, *ISSN 1213-5542*

⁸ FRANKOVÁ, M.: Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? *České právo životního prostředí* č. 3/2020 (57), s. 42, *ISSN 1213-5542*

závazného stanoviska až na výjimky nahrazuje forma vyjádření podle části IV správního řádu.

- Právní úprava vychází z digitalizace stavebního řízení.
- Právní úprava silně akcentuje princip koncentrace a hospodárnosti řízení.

Procesní právní úprava povolování záměrů: typy řízení

Jak bylo uvedeno výše, právní úprava povolování záměrů je založena na jediné formě povolení, kterou je správní rozhodnutí vydané ve správním řízení. Tento koncept je reakcí na stávající právní úpravu stavebního zákona z roku 2006, která obsahuje velké množství variant povolování staveb a vyznačuje se tak mnoha procesními odchylkami v závislosti na formě povolení případně typu správního řízení. V konečném důsledku je z procesního hlediska velmi nepřehledná, složitá a tím vede k řadě procesních pochybení, které povolování stavebních záměrů komplikují a prodlužují. Nová právní úprava zachovává jednotu, pokud se jedná o formu správního rozhodnutí, nicméně také není prosta variant. Vedle „základního“ řízení o povolení záměru obsahuje právní úprava níže uvedené varianty řízení, pro které subsidiárně platí obecná ustanovení o řízení o povolení záměru obsažená v části šesté, Hlavy III, dílu 1 stavebního zákona z roku 2021.

Rámcové povolení a etapovité povolování vybraných záměrů. První odchylku představuje povolování staveb v areálu jaderného zařízení včetně souvisejících staveb a stavebních záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu, pro které se vydává rámcové povolení⁹. Tyto záměry se povolují etapovitě. Byť se předmět řízení daný obsahem rámcového povolení značně liší pro stavby v areálu jaderného zařízení a pro záměry v působnosti jiného stavebního úřadu, v obou případech je základním smyslem „rámcového“ řízení vymezení stavebního pozemku. Obsahově rámcové rozhodnutí připomíná stávající územní rozhodnutí. Zejména v případě staveb v areálu jaderných zařízení se obsah rámcového rozhodnutí do značné míry shoduje se stávající právní úpravou obsahu územního rozhodnutí o umístění stavby pro stavby v areálu jaderného zařízení¹⁰. Pokud je řízení o vydání rámcového povolení vedeno pro záměr, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy záměry vyžadují závazné stanovisko posouzení vlivů (dále jen „záměr EIA“)¹¹, má charakter navazujícího řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“) a vztahuje se na něj proto procesní odchylky vyplývající z ustanovení o navazujícím řízení v zákoně EIA. Rámcové povolení neumožňuje provedení záměru, navazuje na něj řízení o povolení zá-

⁹ Srov. § 221–223 stavebního zákona z roku 2021

¹⁰ Srov. § 79 stavebního zákona z roku 2006

¹¹ Záměr EIA je vymezen v § 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021.

měru, které procesně probíhá podle obecných ustanovení pro řízení o povolení záměru. Předmět řízení a tedy i rozsah posuzování záměru a potřebných podkladů je však zúžen na provedení záměru resp. na to, co ještě nebylo rozhodnuto v rámcovém rozhodnutí.

Zrychlené řízení. Druhou odchylku od základní obecné právní úpravy řízení o povolení záměru představuje možnost tzv. zrychleného řízení upraveného v § 212 stavebního zákona z roku 2021. Inspirací pro tuto právní úpravu byla zjevně právní úprava souhlasů ve stávajícím stavebním zákoně, nicméně od tohoto institutu se zrychlené řízení zásadně liší. Předně se jedná o správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Druhým zásadním rozdílem oproti pojetí souhlasů ve stavebním zákoně z roku 2006 je způsob vymezení záměrů resp. podmínek, kdy lze institut zrychleného řízení aplikovat. Stavební záměry, na které lze zrychlené řízení aplikovat, jsou vymezeny negativně (srov. § 212 odst. 1 písm. a), b) a c) stavebního zákona z roku 2021) na rozdíl od taxativního kazuisticky pojatého výčtu stavebního zákona z roku 2006. Z hlediska velikosti záměru či závažnosti jeho dopadů jsou vyloučeny pouze záměry EIA. Ze zrychleného řízení jsou dále vyloučeny záměry, které mají být realizovány v obci bez územního plánu, tedy v obci, kde nebyly stanoveny a projednány podmínky jejího územního rozvoje, a dále záměry vyžadující výjimku nebo odchýlný postup podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Procesní úprava zrychleného řízení spočívá v naprosto zásadní odchylce od správního řádu i od obecné právní úpravy řízení o povolení záměru v stavebním zákoně z roku 2021. Zrychlené řízení předpokládá v zásadě jen dva procesní úkony: podání žádosti stavebníkem a vydání stavebního povolení stavebním úřadem, jakožto prvním úkonem stavebního úřadu v řízení. To samozřejmě předpokládá splnění stanovených hmotněprávních podmínek přípustnosti záměru a dalších zákonných podmínek. Předně tedy záměr musí být v souladu se všemi kritérii umožňujícími povolení jakéhokoli záměru, která jsou stanovena v § 193. Další podmínka by měla zajistit ochranu práv účastníků řízení, neboť k žádosti musí být přiloženy souhlasy všech účastníků řízení.

Posuzování splnění této podmínky může v budoucnu představovat problém právní úpravy a stejně tak může tato podmínka fakticky znemožňovat využití zrychleného řízení pro složitější záměry, resp. záměry s větším dopadem na své okolí. S ohledem na skutečnost, že vydání povolení ve zrychleném řízení je prvním úkonem stavebního úřadu a jednou z podmínek je podání bezvadné žádosti, nelze stavebníka vyzvat k odstranění vad žádosti, tedy např. k doplnění souhlasů některých účastníků řízení. Stavební úřad musí posoudit žádost, její náležitosti, soulad se všemi kritérii povolení záměru, to nutně předpokládá také vymezení účastníků řízení. Pokud se vymezení okruhu účastníků řízení žadatelem, které nutně musí provést, chce-li požádat o vydání povolení ve zrychleném řízení, ne-

shoduje se správním uvážení stavebního úřadu týkajícím se účastníků řízení, bude pravděpodobně chybět souhlas se záměrem některého z účastníků řízení a řízení se povede standardním způsobem. Pojistkou proti této situaci by mohla být předběžná konzultace okruhu účastníků řízení se stavebním úřadem. Je však nutno upozornit, že obsah předběžné informace upravené ve stavebním zákoně z roku 2021 se účastníků řízení netýká a ani dost dobře týkat nemůže, neboť posouzení okruhu účastníků řízení z řad dotčených osob (účastníci podle § 182 písm. d) stavebního zákona z roku 2021) je závislé na konkrétní podobě záměru specifikovaného v žádosti (zejména pak v dokumentaci pro povolení záměru).

Druhé úskalí představují účastníci z řad osob, o nichž tak stanoví jiný zákon (§ 182 písm. e) stavebního zákona z roku 2021). V případě zrychleného řízení se toto ustanovení bude týkat především účastníků vymezených podle zákona o ochraně přírody a krajiny: Pro záměry EIA zrychlené řízení vést nelze a tedy ani účastníci tzv. navazujícího řízení podle zákona EIA nepřichází v úvahu. Tzv. změnový zákon se sice úpravy účastenství veřejnosti ve správních řízeních v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny přímo nedotkl. Nicméně podstatnou změnu představuje skutečnost, že stavební úřad se stává orgánem ochrany přírody a krajiny a v řadě případů bude při vedení řízení o povolení záměru podle stavebního zákona z roku 2021 posuzovat přímo otázky upravené v zákoně o ochraně přírody a krajiny a povede řízení nejen podle stavebního zákona, ale také podle zákona o ochraně přírody a krajiny¹². Okruh účastníků řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny však nemůže být vymezen předem, neboť účastníky se subjekty z řad veřejnosti (spolky) stávají na základě ohlašovacího principu. V praxi tak může podle názoru autorky a za předpokladu, že nedojde ke změně právní úpravy, docházet především k podání odvolání proti rozhodnutí vydaném ve zrychleném řízení opominutým účastníkem řízení právě z řad účastníků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Institut zrychleného řízení nepochybně může velmi zrychlit povolování záměrů. Jeho využití však předpokládá pečlivou přípravu záměru resp. žádosti. S ohledem na podmínku souhlasu účastníků řízení je jeho využití vhodné pouze pro nekonfliktní, menší záměry s malým dopadem na své okolí, a to jak z důvodu možnosti předem spolehlivě vymežit okruh účastníků řízení, tak s ohledem na nezbytnost obstarání jejich písemného souhlasu se záměrem. Autorka považuje tento institut vhodný zejména v případě rodinné výstavby, u větších záměrů nebo u záměrů dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny jeho využití považuje za sporné a problematické.

¹² Srov. § 76 ve spojení s § 83 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Povolování záměru EIA. Třetí odchylku od základní podoby řízení představují řízení o povolování záměrů EIA. Řízení o povolení těchto záměrů má dvě varianty, jejichž volba závisí na stavebníkovi. Posouzení vlivů záměru na životní prostředí může proběhnout samostatně před řízením o povolení záměru. Pak má řízení o povolení záměru charakter standardního řízení o povolení záměrů s odchylkami plynoucími ze skutečnosti, že se jedná o navazující řízení ve smyslu zákona EIA a uplatní se pro něj tedy ustanovení o navazujícím řízení upravené v tomto zákoně. Stavební zákon z roku 2021 současně zavádí pro záměry s EIA obligatorní veřejné ústní jednání (§ 189 odst. 2).

Druhou možností je integrace posouzení vlivů na životní prostředí přímo do řízení o povolení záměru podle stavebního zákona. Ačkoli je institut integrace posouzení vlivů do řízení podle stavebního zákona upraven již ve třetí variantě¹³, stále lze vyslovit pochybnost o jeho smysluplnosti. Svědčí o tom mimo jiné malý zájem stavebníků o jeho využívání, jedná se o pouhé jednotky řízení ročně¹⁴. Současně je nezbytné upozornit na skutečnost, že podstatou posuzování vlivů na životní prostředí je mimo jiné návrh opatření k předcházení možným významným negativním vlivům na životní prostředí provedením záměru a taktéž, v zákonem stanovených případech, předložení variant řešení záměru a jejich posouzení. Jinými slovy výstup posouzení by měl ovlivnit výslednou podobu záměru tak, aby se minimalizovaly jeho negativní dopady na životní prostředí, to však předpokládá možnost úpravy podoby resp. řešení záměru. V případě integrace však opatření (podmínky), které by zasahovaly do podoby záměru specifikovaného v žádosti, zejména pak v dokumentaci pro dané rozhodnutí¹⁵, již po zahájení řízení s posouzením vlivů¹⁶ možné nejsou. Stejně tak není možné návrh do řízení před stavebním úřadem předkládat ve variantách. V této souvislosti je nutné upozornit,

¹³ Poprvé byl institut integrace posouzení vlivů záměru na životní prostředí do řízení podle stavebního zákona upraven v původním znění stavebního zákona z roku 2006 v ustanovení § 91 (posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení), po té bylo toto ustanovení zrušeno zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V nové podobě byla integrace posouzení vlivů do územní a společného řízení znovuzavedena rozsáhlou novelou stavebního zákona – zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁴ Podklady pro analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování za období 2018–2020. Analýza je zpracovávána na základě dotazníkového šetření stavebních úřadů za jednotlivé kalendářní roky, které jsou dostupné na stránkách Ústavu územního rozvoje: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4316> [cit. 27. 2. 2022].

¹⁵ Může se jednat o dokumentaci pro územní rozhodnutí nebo dokumentaci pro společné povolení podle právní úpravy stavebního zákona z roku 2006 nebo o dokumentaci pro povolení záměru podle stavebního zákona z roku 2021.

¹⁶ Podle právní úpravy stavebního zákona z roku 2006 se jedná o územní řízení s posouzením vlivů nebo společné řízení s posouzením vlivů.

že stávající platná a účinná právní úprava (právní úprava obsažená ve stavebním zákoně z roku 2006 společně s právní úpravou obsaženou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném do 30.6.2023) předpokládá integraci až od okamžiku zpracování dokumentace posouzení vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „dokumentace EIA“). Dokumentace pro územní rozhodnutí nebo společné povolení tak může ještě reagovat na vyhodnocení variant v dokumentaci EIA popř. provedené ve zjišťovacím řízení. Stejně tak lze na základě dokumentace EIA upravit i dokumentaci pro územní rozhodnutí popř. pro společné povolení. Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí se však podle stávající právní úpravy vydává až v průběhu řízení podle stavebního zákona a nemůže tedy obsahovat podmínky směřující do přípravy záměru resp. do jeho podoby.

Nová právní úprava integrace v podobě řízení s posouzením vlivů obsažená v § 201 až 207 stavebního zákona z roku 2021 jde v integraci výrazně dál. Východiskem této procesní integrace je integrace kompetenční. Rekodifikace stavebního práva prostřednictvím změnového zákona přináší řadu institucionálních změn doprovázených změnami v příslušnosti¹⁷ správních úřadů obsažených ve změnovém zákoně. Správním úřadem příslušným k posouzení vlivů stavebních záměrů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění změnového zákona je stavební úřad (§ 22a a § 22b zákona EIA). Integrace posouzení vlivů na životní prostředí do řízení o povolení záměru podle stavebního zákona z roku 2021 tak již nestojí na součinnosti stavebního úřadu s úřadem příslušným k posouzení vlivů na životní prostředí, ale dochází k „plné“ integraci. Z hlediska přístupu k posuzování vlivů na životní prostředí v různých státech, zejména pak ve státech EU, se jedná o zcela legitimní přístup k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí¹⁸. Integrace však vyžaduje odlišnou koncepci posuzování vlivů na životní prostředí i povolování záměrů oproti modelu oddělení těchto procesů.

Z možnosti integrace posouzení vlivů na životní prostředí do řízení o povolení záměru jsou vyloučené záměry vyžadující tzv. naturové posouzení ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny a záměry, pro které bylo vydáno rámcové povolení (stavby v areálu jaderného zařízení a záměry v působnosti jiného stavebního úřadu). Tzv. řízení s posouzením vlivů předpokládá předložení žádosti, jejíž

¹⁷ Podrobně ke kompetenčním změnám na úseku orgánů ochrany životního prostředí viz.: FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? České právo životního prostředí č. 3/2020 (57), s. 42, ISSN 1213-5542

¹⁸ DVOŘÁK, L., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář, Wolters Kluwer (ČR), 2. vydání, Praha 2018, s. 428. Komentář k § 10. ISBN: 978-80-7552-183-5. Dostupné v systému ASPI.

součástí je mimo jiné dokumentace vlivů záměrů na životní prostředí (dále jen „dokumentace EIA“). Proces posuzování vlivů do fáze zpracování dokumentace tedy stejně jako ve stávající právní úpravě předchází podání žádosti o povolení záměru stavebnímu úřadu, nicméně předcházející fáze procesu posuzování vlivů na životní prostředí probíhají před stavebním úřadem, který je správním úřadem příslušným k posuzování vlivů na životní prostředí pro záměry stavebního charakteru a současně správním úřadem příslušným k vedení řízení o povolení záměru podle stavebního zákona z roku 2021. Řízení s posouzením vlivů sice není navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA, což je terminologicky čisté, neboť samotné posouzení vlivů probíhá až v tomto řízení, vztahují se však na něj všechna ustanovení o navazujícím řízení zákona EIA. Posudek dokumentace EIA se zajišťuje v průběhu řízení s posouzením vlivů. Na dobu zpracování posudku, případně na jeho doplnění či přepracování, se řízení přerušuje. Stejně tak pokud z posudku vyplýne nezbytnost přepracování nebo doplnění dokumentace, řízení o povolení záměru se přeruší. Účast veřejnosti v řízení plyne z aplikace ustanovení na navazujícím řízení v zákoně EIA a současně z úpravy obligatorního veřejného ústního jednání pro záměry s EIA ve stavebním zákoně z roku 2021 (§ 189 odst. 2). Samotné závěry vyplývající z posouzení vlivů, které jsou v klasické právní úpravě EIA vyjádřeny v závazném stanovisku EIA, se promítnou až do povolení záměru, které musí obsahovat mimo jiné závěr o významných vlivech na životní prostředí a popis opatření k vyloučení, snížení, prevenci nebo monitorování významných negativních vlivů záměru na životní prostředí. Podkladem pro závěr o vlivech na životní prostředí a podmínkách směřujících k minimalizaci těchto vlivů jsou veškeré podklady shromážděné v průběhu řízení a týkající se posouzení vlivů. Vedle dokumentace EIA to bude především posudek, připomínky veřejnosti, veřejné ústní jednání, námítky účastníků řízení, ale také nezbytně vyjádření event. závazná stanoviska dotčených orgánů a vnitřní úvahy týkající se dopadů na životní prostředí stavebního úřadu, které se týkají všech integrovaných dotčených veřejných zájmů v oblasti ochrany životního prostředí, veřejného zdraví a hmotného majetku a kulturního dědictví. Výše uvedené plyne především z rozsahu posuzování vymezeného v zákoně EIA, zásady materiální pravdy a tím i nezbytnosti posuzování všech podkladů pro vydání rozhodnutí ve vzájemných souvislostech.

Posoudit skutečnou efektivitu integrace EIA do řízení o povolení záměru před nabytím účinnosti zákona není možné, zcela jistě však platí, že efektivní využití tohoto institutu klade vysoké nároky jak na stavebníka, tak na stavební úřad. Stavebník musí věnovat značnou pozornost fázím posuzování vlivů na životní prostředí, které předcházejí podání žádosti o povolení. Zejména musí klást důraz na kvalitu dokumentace EIA a následně přípravu dokumentace pro povolení záměru, která by měla zohledňovat závěry plynoucí z dokumentace EIA popř. zjiš-

řovacího řízení. V opačném případě, při nerespektování výše uvedeného, může být záměr posouzen jako záměr s příliš závažnými negativními dopady na životní prostředí resp. záměr, který z hmotněprávního hlediska nebude v souladu s požadavky zákona EIA. Na stavební úřad jsou kladeny vysoké nároky plynoucí z požadavku na zhodnocení vlivů záměru na životní prostředí na základě všech podkladů a ve všech vzájemných souvislostech a v případě kladného závěru posouzení vlivů platí výše uvedené také pro formulaci opatření (podmínek) minimalizujících negativní vlivy záměru na životní prostředí, které však již nemohou směřovat do podoby záměru vyjádřeného v dokumentaci pro povolení záměru. Současné tyto podmínky musí být v souladu s podmínkami plynoucími z posouzení dalších dotčených veřejných zájmů, ať již jsou obsaženy ve vyjádřeních či stanoviscích dotčených orgánů nebo z posouzení veřejných zájmů stavebním úřadem v případě integrace ochrany daného veřejného zájmu přímo do působnosti stavebního úřadu.

Obecná procesní právní úprava povolování záměrů

Základní „varianta“ procesní právní úpravy povolování záměrů podle stavebního zákona z roku 2021 je obsažena v obecných ustanovení o řízení (§ 182–207). Podle těchto ustanovení se řídí povolování záměru, pokud se na záměr nevztahují některé z výše uvedených specifík či variant řízení (zrychlení řízení, řízení o vydání rámcového povolení, řízení pro záměry s EIA, řízení s posouzením vlivů). Od stávající právní úpravy se liší v mnoha detailech. Koncepční změnu v přístupu k povolování staveb představují níže uvedené rysy řízení o povolení záměru, kterými se liší od stávající právní úpravy umísťování a povolování staveb a v některých ohledech také od obecné právní úpravy správního řízení ve správním řádu:

- jak již bylo uvedeno, opouští se etapovitost, tedy oddělení umísťování a povolování staveb, výjimkou z tohoto principu zůstává řízení o vydání rámcového povolení pro některé záměry a na něj pak navazující řízení o povolení záměru;
- zcela odlišně je upravena ochrana dotčeného veřejného zájmu; částečně jsou podkladem pro řízení vyjádření dotčených orgánů, výjimečně závazné stanovisko a částečně je ochrana dotčených veřejných zájmů přímo v kompetenci stavebního úřadu¹⁹; tato změna přístupu k ochraně veřejných zájmů se promítá do celého řízení, především do obsahových náležitostí žádosti, šíří správního uvážení stavebního úřadu, obsahových náležitostí povolení; současně se tento přístup promítá do způsobu a možností řešení konfliktů dotčených veřejných zájmů včetně možností přezkumu;

¹⁹ K tomu blíže FRANKOVÁ, M., Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? České právo životního prostředí č. 3/2020 (57), s. 42, ISSN 1213-5542

- vyjádření, koordinované závazné stanovisko nebo závazné stanovisko nejsou obligatorní součástí žádosti, stavební úřad si je, pokud chybí, obstarává sám; tento princip stávající právní úprava také zná, ale jen ve výjimečných případech (např. při řízení o vydání územního rozhodnutí a společného povolení u vybraných staveb energetické infrastruktury a staveb infrastruktury elektronických komunikací upraveném v § 2c liniového zákona)²⁰;
- právní úprava prokazování oprávnění stavět v případě záměrů na cizím pozemku, která se promítá do institutu souhlasu stavebníka a do související právní úpravy námitek týkajících se existence nebo rozsahu věcných práv je sice koncepčně podobná právní úpravě stavebního zákona z roku 2006 obsažené v § 184a a v § 89 odst. 6), nicméně obsahuje sice dílčí avšak zásadní odlišnosti (viz níže);
- veřejné ústní jednání je obligatorní vedle záměrů umisťovaných v území, pro které nebyl vydán územní plán, také v případě záměrů EIA;
- platnost povolení je u nevyhrazených záměrů (tedy záměrů neuvedených v příloze č. 3 stavebního zákona z roku 2021) časově omezená a to i v případě zahájení realizace záměru; v případě zahájení realizace záměru se platnost povolení prodlužuje na 10 let od právní moci povolení, jinými slovy záměr je nezbytné dokončit do 10 let od zahájení jeho realizace;
- v celém řízení, včetně řízení o odvolání a při soudním přezkumu rozhodnutí, je silně akcentován princip koncentrace řízení; tato právní úprava se silně dotýká především účastníků řízení, jejich námitek, přípustných odvolacích důvodů a přípustnosti žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu;
- odvolací řízení je založeno na apelačním principu, tím se zásadně liší od koncepce odvolacího řízení v obecné úpravě obsažené ve správním řádu; v řízení o odvolání lze napadené rozhodnutí pouze potvrdit nebo změnit, musí být vždy meritorně rozhodnuto, ani v případě závažných procesních pochybení v prvoinstančním řízení nemůže odvolací orgán rozhodnutí zrušit a vrátit zpět orgánu prvního stupně²¹;
- právní úprava umožňuje v zákonem stanovených případech nahradit standardní kasační princip soudního přezkumu rozhodnutí, na kterém je založeno správní soudnictví, principem apelačním²².

²⁰ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění do 30. 6. 2023

²¹ Srov. § 225–§ 226 stavebního zákona z roku 2021 a důvodová zpráva k tomuto ustanovení. Dostupné v ASPI

²² Srov. § 309 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021

Procesní právní úprava povolování záměrů: účastníci řízení a jejich námítky

Okruh účastníků řízení o povolení záměru se v zásadě neliší od okruhu účastníků územního nebo společného řízení podle stávající právní úpravy. Vedle stavebníka (žadatele) a vlastníka pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn a osob, které mají k tomuto pozemku nebo stavbě věcné právo, jsou jimi tzv. dotčené osoby či „sousedé“ neboli osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno. S ohledem na skutečnost, že toto pojetí účastenství založené na přímém dotčení věcných práv k sousedním pozemkům a stavbám je tradiční a neodchyluje se od stávajícího pojetí, je plně použitelná i rozsáhlá judikatura a odborná literatura k dané otázce²³. Účastníky jsou dále osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon. V úvahu přichází především zákon EIA a jeho ustanovení o účastnících řízení, která se budou aplikovat v případě řízení s posuzováním vlivů a v případě dalších řízení vedených pro záměr EIA, která budou mít charakter navazujícího řízení ve smyslu zákona EIA (řízení o povolení záměru EIA, řízení o vydání rámcového povolení pro záměr EIA).

Dalším zákonem, který v některých případech rozšíří okruh účastníků řízení, je vodní zákon²⁴. Vodní zákon upravuje určitá specifika vodoprávního řízení, kterým je také řízení o povolení vodního díla vedené stavebním úřadem, jakožto vodoprávním úřadem. Účastníky řízení o povolení vodního díla jsou na základě vodního zákona, konkrétně § 115 odst. 4 – 7., také obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, správce vodního toku, pokud se řízení dotýká vodního toku a subjekty z řad dotčené veřejnosti vymezené obdobně jako v zákoně EIA²⁵.

Okruh účastníků řízení může být dále rozšířen na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny²⁶ a to v případech, kdy stavební úřad povede řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně v případech kdy v rámci ří-

²³ K problematice účastníků řízení z řad tzv. sousedů blíže srov. např.: SPÁČIL, J. *Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona*. Právní rozhledy. 2010, č. 9, s. 305–308.

FRANKOVÁ, M., *Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu*, AUCI, ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 3/2017, Vol. LXIII, s. 45–75, ISSN 0323-0619 (Print)

Z bohaté soudní judikatury srov.: Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl.ÚS 19/99, publikováno ve Sbírce zákonů, č. 96/2000 Sb., ve Sbírce nálezů a usnesení: N 43/17 SbNU 303. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007, www.nssoud.cz. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS.

²⁴ Zákon ř. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění

²⁵ Srov. § 115 odst. 6 a 7 vodního zákona a § 9b ve spojení s § 9e a s § 3 písm. h) bod 2 zákona EIA

²⁶ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

zení o povolení záměru popř. dalších řízení podle stavebního zákona z roku 2021 bude posuzovat splnění podmínek vydání celé řady souhlasů a povolení některých výjimek. S ohledem na skutečnost, že podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění změnového zákona jsou stavební úřady orgány ochrany přírody a v rámci řízení o povolení záměru popř. dalších řízení podle stavebního zákona z roku 2021 jsou příslušné k posouzení plnění podmínek vydání celé řady souhlasů, povolení kácení dřevin a povolení některých výjimek, vedou v těchto případech řízení nejen podle stavebního zákona, ale také podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně tato skutečnost plyne *a contrario* z ustanovení § 83, které upravuje řízení ve věcech ochrany přírody a v odstavci 6 výslovně vylučuje použití odstavců některých částí § 83 (konkrétně § 83 odst. 1 až 4) v *případě řízení o žádosti o povolení záměru podle stavebního zákona*.

Kromě možného rozšíření účastníků řízení na základě jiných zákonů dochází v případě řízení o povolení záměru, pro který bylo vydáno rámcové povolení, a který slouží nebo má sloužit k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nebo pro účely Vězeňské služby České republiky a jejích organizačních složek, k zúžení okruhu účastníků řízení. Účastníky tohoto řízení nejsou ani obce, na jejichž území má být záměr realizován, ani osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon (§ 221 odst. 4 stavebního zákona z roku 2021).

Právní úprava námitek účastníků řízení v zásadě vychází ze stávající právní úpravy stavebního zákona z roku 2006. Je založena na koncentrační zásadě, nepřihlíží se k námitkám uplatněným po stanovené lhůtě ani k námitkám o věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace. Z hmotněprávního hlediska je omezen rozsah přípustných námitek podobně jako je tomu v právní úpravě stavebního zákona z roku 2006. S výjimkou stavebníka, rozsah jehož námitek omezen není, mohou účastníci řízení uplatňovat pouze námitky, které souvisí s právním důvodem jejich účastenství. Rozsah přípustných námitek účastníka řízení, který je stranou plánovací smlouvy, může se jednat i o stavebníka, je dále omezen obsahem této smlouvy; k jeho námitkám, které jsou v rozporu s touto smlouvou, se taktéž nepřihlíží.

Právní úprava účastenství ve stavebním zákoně z roku 2021 obsahuje ještě jednu velmi zásadní změnu, která se týká stavebníka jako účastníka řízení, je-li jím společenství vlastníků jednotek. V takovém případě jsou vlastníci jednotek ze zákona zastupováni společenstvím vlastníků jednotek, pokud vlastník jednotky výslovně stavebnímu úřadu neoznámí, že nechce být zastupován. Smyslem této novinky je zjednodušit řízení, omezit počet subjektů, se kterými stavební úřad v rámci řízení komunikuje a podle důvodové zprávy zejména „omezit situace účelového napadání povolovacího řízení členy společenství vlastníků, kteří se stavbou,

*kteřá byla schválena většinou, nesouhlasí a obstrukčně tak stavbě a řízení brání*²⁷. Na straně druhé klade výrazně vyšší odpovědnost na vlastníky jednotek při ochraně svých práv. Byť ve prospěch této úpravy lze zcela jistě argumentovat zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, není možné odhlédnout od skutečnosti, že právní úprava bytového spoluvlastnictví je poměrně složitá a správa domů ne vždy funguje ideálně. Ani právní úprava bytového spoluvlastnictví v občanském zákoníku ani právní úprava ve stavebním zákoně vlastníku bytové jednotky neposkytuje záruku, že se o zahájení řízení o povolení záměru včas dozví, což je nezbytným předpokladem k tomu, aby mohl případně zákonné zastupování společenstvím vlastníků jednotek v řízení zrušit.

K poměrně zásadní koncepční změně došlo v případě námitek týkajících se rozsahu nebo existence věcných práv. Tato právní úprava úzce souvisí s právní úpravou řešení vztahu soukromoprávního oprávnění stavět a řízení směřujícího k získání veřejnoprávního povolení stavět. Právní úprava navazuje na vývojovou tendenci založenou zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, která upravila v ustanovení § 184a pro případ stavby na cizím pozemku institut souhlasu stavebníka pro situace, kdy oprávnění stavebníka neplyne z věcného práva k pozemku popř. stavbě. V řízení podle stavebního zákona se tak v těchto případech nezkoumá ani nedokládá soukromoprávní titul zakládající oprávnění stavět a nahrazuje ho veřejnoprávní institut souhlasu vlastníka pozemku popř. stavby. Právní úprava stavebního zákona 2021 tuto koncepci přejímá, v detailech je právní úprava podrobnější. Zásadní koncepční změnu však znamená ustanovení § 187 odst. 2, podle kterého „*dokládá stavebník souhlas vlastníka pozemku, který je zapsán v katastru nemovitostí ke dni podání žádosti.*“ Jinými slovy nepožaduje se souhlas subjektu, který je vlastníkem pozemku ke dni vydání rozhodnutí, ale postačuje souhlas vlastníka *ke dni podání žádosti*. Kromě toho, že tato právní úprava je, podle názoru autorky, v rozporu se zásadou materiální pravdy, kdy rozhodnutí musí vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, má zásadní dopad do soukromoprávní sféry vlastníků pozemků popř. staveb, a to zejména v případě, že v průběhu řízení o povolení záměru dojde ke změně vlastníka pozemku, na kterém má být záměr realizován.

Samostatné ustanovení řeší námitky týkající se rozsahu a existence věcných práv, tedy námitky soukromoprávní povahy, které zpochybňují oprávnění stavět založené věcným právem. Právní úprava je poměrně jednoznačná, koncepčně je založena na důvěře v katastr nemovitostí. Pokud z katastru není zřejmá pochybnost o existenci nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva, k námitce se nepřihlíží. V opačném případě stavební úřad řízení přeruší a vyzve účastníka řízení k uplatnění

²⁷ Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu z roku 2021. Dostupné v ASPI

své námitky u soudu. Řízení před soudem bude mít charakter řízení o předběžné otázce. Stavebnímu úřadu nepřísluší rozhodovat o otázce existence nebo rozsahu věcného práva. Pokud však nedojde ve stanovené lhůtě k uplatnění práva u soudu, stavební úřad k námitce nepřihlíží. Jednoznačný apel právní úpravy na uplatnění soukromoprávního nároku účastníka řízení u soudu lze určitě přivítat. V aplikační praxi však může být sporné především určení, kdy stav zapsaný v katastru nemovitosti zakládá pochybnost a tedy, kdy je nezbytné řízení přerušit a vyzvat k uplatnění námitky u soudu. Zcela jistě se bude jednat např. o zapsanou duplicitu vlastnictví, vyznačení poznámky spornosti resp. rozepře v katastru nemovitostí.

Procesní právní úprava povolování záměrů: podklady pro řízení a ochrana veřejných zájmů v řízení

Změna koncepce ochrany dotčených veřejných zájmů ve stavebním zákoně je změnou zcela zásadního charakteru, která si zasluhuje samostatnou pozornost²⁸, a není předmětem tohoto příspěvku. Zároveň však řešení ochrany veřejného zájmu dotčeného výstavbou úzce souvisí s procesní právní úpravou povolování záměrů, a proto je nelze zcela opominout. Ochrana dotčeného veřejného zájmu ve stavebním zákoně z roku 2021 je založena částečně na integraci posouzení dotčeného veřejného zájmu přímo do kompetence stavebního úřadu, částečně na nahrazení závazného stanoviska vyjádřením dotčeného orgánu. Současně právní úprava přebírá již současně zakotvenou právní úpravu fikce závazného stanoviska a používá ji také pro vyjádření popř. koordinovaného vyjádření, které je obdobou institutu koordinovaného závazného stanoviska.

Změna přístupu k ochraně dotčených veřejných zájmů se promítá do celého řízení, a to zejména v případě její integrace přímo do působnosti stavebního úřadu. Ovlivňuje rozsah žádosti, předmět řízení, má dopad na okruh účastníků řízení, promítá se do kritérií posuzování záměru resp. mezi správního uvážení při rozhodování o žádosti a do rozhodnutí o žádosti. Především v případě integrovaných dotčených veřejných zájmů musí být součástí žádosti, a tedy podkladem pro rozhodnutí, všechny podklady vyžadované zvláštními právními předpisy v rozsahu předmětu řízení. Pokud tedy stavební úřad v rámci řízení o povolení stavebního úřadu rozhoduje např. o souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), jehož udělení, resp. neudělení je v daném případě integrováno přímo

²⁸ Podrobněji k této problematice viz např. SVOBODA, P. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: Pecinová, A. (ed): Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV, Litomyšl, 13.–15. 11. 2019, s. 15–17, EKOMONITOR. Praha 2019. ISBN 978-80-88238-17-1 FRANKOVÁ, M.: Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? České právo životního prostředí č. 3/2020 (57), s. 41–51, ISSN 1213-5542

do kompetence stavebního úřadu, jsou součástí žádosti také všechny podklady vyžadované zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu k žádosti o odnětí půdy ze ZPF. I v případě veřejných zájmů, jejichž ochrana je zajišťována vyjádřením, může být dopad do náležitostí žádosti podobný, neboť vyjádření ani závazné stanovisko nejsou obligatorní součástí žádosti. Pokud není součástí žádosti vyjádření, koordinované vyjádření či závazné stanovisko podle zvláštního právního předpisu, musí si jej od dotčeného orgánu vyžádat stavební úřad.

Obecně způsob ochrany dotčených veřejných zájmů ve stavebním zákoně z roku 2021 a v souvisejícím změnovém zákoně výrazně rozšiřuje okruh otázek, o kterých stavební úřad v rámci řízení o povolení záměru rozhoduje, ať již přímo v rámci své kompetence nebo na základě podkladů dotčených orgánů. Právní úprava tímto přístupem k ochraně dotčených veřejných zájmů klade výrazně vyšší nároky na žadatele při přípravě žádosti a všech jejích součástí na straně jedné a na stavební úřad při rozhodování o záměru na straně druhé, a to především s ohledem na tzv. integrované veřejné zájmy. Stavební úřad v těchto případech chrání dotčený veřejný zájem přímo v rámci své kompetence, hmotně-právní kritéria pro povolení záměru plynou ze zvláštních právních předpisů a stavební úřad nemá podklad pro rozhodnutí v podobě vyjádření, koordinovaného vyjádření popř. závazného stanoviska dotčeného orgánu.

S ohledem na skutečnost, že autorka se problematice ochrany dotčeného veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve stavebním zákoně z roku 2021 již podrobně na stránkách tohoto časopisu zabývala, dovolí si závěrem k této otázce autocitaci: *„Byť obecně lze princip integrace procesní, institucionální a v konečném důsledku také hmotněprávní hodnotit kladně, má jeho uplatňování své limity dané především existencí zastřešujícího veřejného zájmu. V takovém případě umožňuje snížit negativní dopady přílišného tříštění veřejného zájmu na řadu dílčích, složkových a často méně podstatných zájmů. ... s uplatněním principu integrace v tak široké míře jako je navrhována v celém změnovém zákoně, tedy napříč velmi rozmanitým a širokým spektrem veřejných zájmů na ochraně lidského zdraví, kulturního dědictví, životního prostředí, dopravní a technické infrastruktury a mnohých dalších, se ztotožnit nelze, neboť je nelze podřadit pod jeden zastřešující společný veřejný zájem. Má-li vyvážené řešení hledat stavební úřad v roli arbitra takto odlišných a často vzájemně protichůdných veřejných zájmů, musí splňovat celou řadu předpokladů, tím základním je však jednoznačné vymezení jeho postavení a jeho úkolu, smyslu jeho existence, které však v návrhu stavebního zákona abscentuje.“*²⁹

²⁹ FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? České právo životního prostředí č. 3/2020 (57), s. 50, ISSN 1213-5542.

Závěr

Hodnotit právní úpravu před nabytím její účinnosti je samozřejmě poměrně obtížné, nelze vycházet ani z poznatků praxe ani ze soudní judikatury. Mnohé autorčiny premisy se nemusí naplnit. Současně se níže uvedené hodnocení omezuje na procesní právní úpravu povolování staveb, nicméně v praxi nelze procesní, hmotněprávní, institucionální a technickou stránku povolování staveb oddělit, neboť tvoří jeden vzájemně propojený neoddelitelný systém. Autorka je toho názoru, že samotná procesní úprava má celou řadu kladných rysů, byť není prosta problémových aspektů.

Procesní právní úprava ve stavebním zákoně z roku 2021 je výrazně jednodušší než platná a účinná právní úprava. Obsahuje výrazně méně variant řízení, neobsahuje jiné formy povolení záměru než správní rozhodnutí, dva standardní procesy nahrazuje jedním.

Zachovává okruh účastníků řízení a standard ochrany jejich práv, byť výrazně posiluje princip koncentrace společně s principem *vigilantibus iura scripta sunt*. Současně je výrazně posílen apelační princip, který se plně uplatňuje v odvolacím řízení a částečně v soudním přezkumu. Posílení výše uvedených principů je jednoznačně vedeno snahou o zrychlení a zefektivnění řízení o povolení záměru, současně však klade vyšší nároky a vyšší míru odpovědnosti na všechny zúčastněné subjekty. Zužuje se prostor pro zjednání nápravy, zejména posílením apelačního principu v rámci odvolacího řízení může dojít k situaci, kdy řízení v první instanci je zatíženo tolika procesními pochybeními včetně např. chybějících nezbytných podkladů, že odvolací orgán povede sice *de iure* odvolací řízení, *de facto* se však bude jednat o prvoinstanční řízení, proti kterému však již nelze uplatnit řádný opravný prostředek.

Ze sporných částí stávající právní úpravy se přejímá princip fikce, který má být uplatňovaný na vyjádření, koordinované vyjádření a závazné stanovisko a to s nepatrnými odchylkami od stávající právní úpravy zakotvené v § 4 odst. 9 až 12 stavebního zákona z roku 2006. Není sporu o tom, že tento princip představuje riziko pro zákonnost rozhodnutí zatíženého fikcí některého z nezbytných podkladů a pro ochranu veřejného zájmu, na který je fikce uplatňována.³⁰

Obtížnost povolování staveb v novém stavebním zákoně je dána především přístupem k ochraně dotčených veřejných zájmů současně s jejich institucionál-

³⁰ K problematičnosti fikce závazného stanoviska srov.:

SVOBODA, P. *Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody*. [online] Ochrana přírody. 2020, 2020(5). S. 20–21 [cit. 26. 2. 2022]

BEGIČ, T., MAZANCOVÁ, E., *Půl roku praxe s novelou liniového zákona*. [online] Ochrana přírody. 2021, 2021(4). S. 40–42 [cit. 26. 2. 2022]

FRANKOVÁ, M., *Změny v právní úpravě závazných stanovisek*, s. 22–30, in *Bulletin stavebního práva 2/2021*, ročník 15, ISSN 1211-6386

ním zabezpečením a tím i šíří rozsahu předmětu povolování staveb obsaženého vedle hmotného práva stavebního také v široké škále zvláštních právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy.

Posílení výše uvedených principů koncentrace, integrace a apelace v zájmu hospodárnosti řízení současně může představovat riziko pro dosažení věcně správného rozhodnutí, přičemž nesprávnost rozhodnutí může způsobit i jeho nezákonnost.

Zcela zásadní hledisko při povolování staveb bude jednoznačně hrát úroveň technického zabezpečení, které předpokládá digitalizaci povolování staveb.

Hodnocení procesních aspektů povolování záměru z hlediska dopadů na ochranu životního prostředí se příliš neliší od výše uvedeného. Kladně lze jednoznačně hodnotit pouze zakotvení obligatorního veřejného ústního jednání v případě povolování záměrů EIA. Rozšíření okruhu účastníků řízení o účastníka z řad veřejnosti na základě ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je daní za částečnou integraci ochrany přírody do kompetencí stavebního úřadu. Fikce souhlasného a bezpodmínečného vyjádření (koordinovaného) vyjádření a závazného stanoviska dotčeného orgánu je, jak bylo uvedeno výše, velmi sporným ustanovením, která skrývá značné riziko pro ochranu veřejných zájmů³¹, nicméně v tomto ohledu lze pouze konstatovat, že právní úprava navázala na trend založený v liniovém zákoně³² zákonem č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Rekodifikace stavebního práva nebyla využita k odstranění tohoto institutu.

Pro ochranu životního prostředí znamená zásadní posun institucionální změna a přesun značné části kompetencí orgánů ochrany životního prostředí stavebnímu úřadu, který se stává v řadě případů orgánem ochrany životního prostředí a současně v případě neintegrováných veřejných zájmů změna formy závazného stanoviska na vyjádření. Konečný dopad této změny bude značně záviset na personálním zabezpečení ochrany zájmů životního prostředí na stavebních úřadech, zcela jistě však představuje značné oslabení institucionálního zabezpečení ochrany životního prostředí. Současně je však nezbytné upozornit, že právě v případě ochrany zájmů životního prostředí může dojít před nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2021 ještě k zásadní změně a to s ohledem na připravovanou novelu stavebního zákona vládou, která se sice samotné procesní právní úpravy dotknout nemá, může však přinést zásadní posun právě v ochraně životního prostředí a to v podobě tzv. jednotného environmentálního povolení, jehož podobu však zatím nelze předvídat³³.

³¹ Ibid.

³² Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), v platném znění

³³ Programové prohlášení vlády schválené dne 6. ledna 2022, s. 38, dostupné: <https://www.vlada.cz/>

Seznam literatury

BEGIČ, T., MAZANCOVÁ, E., Půl roku praxe s novelou liniového zákona. [online] Ochrana přírody. 2021, 2021(4). S. 40–42 [cit. 26. 2. 2022]

DVOŘÁK, L., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář, 2. vydání, Wolters Kluwer (ČR), Praha 2018, s. 428. Komentář k § 10. ISBN: 978-80-7478-730-0. Dostupné v systému ASPI.

FRANKOVÁ, M.: Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí podle vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona? České právo životního prostředí č. 3/2020 (57), s. 41–51, ISSN 1213-5542

FRANKOVÁ, M., Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu, AUCI, ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 3/2017, Vol. LXIII, s. 45–75, ISSN 0323-0619 (Print)

FRANKOVÁ, M., Změny v právní úpravě závazných stanovisek, s. 22–30, in Bulletin stavebního práva 2/2021, ročník 15, ISSN 1211-6386

SPÁČIL, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 2010, č. 9, s. 305–308.

SVOBODA, P. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: Pecinová, A. (ed): Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV, Litomyšl, 13.–15. 11. 2019, s. 15–17, EKOMONITOR. Praha 2019. ISBN 978-80-88238-17-1

SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. [online] Ochrana přírody. 2020, 2020(5). S. 20–21 [cit. 26. 2. 2022]

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007, www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl.ÚS 19/99, publikováno ve Sbírce zákonů, č. 96/2000 Sb., ve Sbírce nálezů a usnesení: N 43/17 SbNU 303.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04.

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Dostupné v systému ASPI.

cz/programove-prohlase-ni-vlady-193547/ [cit. 14. 2. 2022]. Autorce je na základě její profesní činnosti známo, že probíhají legislativní práce na přípravě vládního návrhu novely stavebního zákona z roku 2021 a změnového zákona. Součástí těchto prací má být také vládní návrh zákona řešící tzv. jednotného environmentálního povolení. Do meziresortního připomínkového řízení by výše uvedené návrhy měly být předloženy 31. 3. 2022.

Podklady pro analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování za období 2018–2020. Dostupné na stránkách Ústavu územního rozvoje: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4316> [cit. 27. 2. 2022].

Programové prohlášení vlády schválené dne 6. ledna 2022, s. 38–39, dostupné: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/> [cit. 14. 2. 2022]

Sněmovní tisk 137/0 – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Sněmovní tisk 63/0 – Návrh poslanců Ivana Bartoše, Martina Kupky, Věry Kovářové, Jana Jakoba, Marka Výborného a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Sněmovní tisk 18/0 – Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon a zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

O autorce: *Autorka pracuje jako odborná asistentka na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy*

Klíčová slova: stavební právo, stavební zákon, stavební povolení, integrace, správní řízení

Abstrakt

Článek se zabývá procesní úpravou povolování staveb v novém stavebním zákoně (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákona). Jeho smyslem je upozornit na nejzásadnější rozdíly mezi procesní právní úpravou povolování staveb v platném a účinném stavebním zákoně z roku 2006 a v novém dosud neúčinném stavebním zákoně. Současně analyzuje výhody i rizika právní úpravy.

Abstract

The article focuses on the procedural regulation of construction proceedings in the new construction law (Act No. 283/2021 Coll., the Building Act). It aims to highlight the most important differences between the procedural regulation of construction proceedings in the current 2006 Building Act and in the new Building Act, which will come into force in 2023. The article also analyses the advantages and risks of this regulation.

Key words: Construction Law, Building Act, Building Permit, Integration, Administrative Proceedings



K OTÁZKÁM DIGITALIZACE STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ A ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Úvod

Problematika hledání optimálního modelu řízení a fungování veřejné správy, a to ať již v rámci její vnitřní organizace, tak i ve vztahu veřejná správa – adresát, je aktuální a velmi složitou otázkou, jíž se věnovala a stále věnuje jak česká, tak i zahraniční správně právní nauka i praxe. Jde o dynamický a neuzavřený proces reagující na vývoj společnosti, státu i práva v čase a prostoru, ekonomické, sociální i další aspekty, včetně „novodobého“ pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti.¹

Dnes, kdy informační technologie představují součást každodenního života a aspekt, který zasahuje do všech činností a politik, vzrůstá ze strany občanů i komerčních subjektů logicky poptávka po digitálních službách. **Informační věk nevyhnutelně klade na veřejnou správu nové požadavky, současně však přináší do jejího výkonu i novou kvalitu v podobě moderních elektronických nástrojů nabízejících celou řadu metod a technik, které je možné využít v procesu její optimalizace.**

Úvahy o využití moderních informačních a komunikačních technologií v oblasti výkonu veřejné správy jsou subsumovány z pohledu teorie pod pojmy **e-Government** či e-Governance. Jde o pojmy spíše politického, nežli technického charakteru. Evropská komise hovoří o e-Governmentu jako o „*využití informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě, provázané s organizačními změnami a novými dovednostmi, za účelem zlepšení veřejných služeb a demokratických procesů a posílení podpory veřejných služeb.*“²

Cílem tohoto příspěvku je přiblížit v současnosti probíhající proces digitalizace stavebního řízení a územního plánování v České republice, popsat její možné přínosy jak z pohledu orgánů veřejné správy, tak fyzických a právnických osob, dále vymezit předpoklady a úskalí pro její úspěšnou implementaci do aplikační praxe, rámcově představit navrhované informační systémy stavební správy a způsob, jakým se promítají do právní úpravy stavebního řádu.

¹ Srov. ustanovení § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [SEC (2003) 567] – The Role of eGovernment for Europe's Future [online]. Brusel: Evropská komise, 2003 [cit. 30. 1. 2022]. s. 4. Dostupné z: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:EN:PDF>>.

Obsahová východiska digitalizace stavebního řízení a územního plánování a základní předpoklady její úspěšné implementace do praxe

V souvislosti se zaváděním informačních technologií do výkonu veřejné správy se nabízí úvodem tohoto příspěvku poukázat na využitelnost Davisova obecného modelu akceptace technologií, který vychází z teorie tzv. důvodem vedené akce.³ Podle tohoto modelu je **postoj jednotlivce k užívání informačních technologií a konečně i jejich skutečné využití závislé předně na tom, jak sám uživatel vnímá jejich užitečnost a snadnost (komplikovanost) práce s ní**. Obdobně úspěšnost zavádění nových technologií do praxe vysvětluje i Rogersova teorie difuze inovace⁴, podle které jsou rozhodující následující faktory: relativní výhoda oproti technologii předešlé, složitost technologie z uživatelského pohledu, kompatibilita s potřebami těch, kteří ji mají používat, důvěryhodnost a bezpečnost.

Zabezpečování, resp. **poskytování veřejných služeb elektronickou cestou musí být přínosné pro obě zúčastněné strany**, tj. uživatele i poskytovatele digitálních služeb. Z pohledu orgánů veřejné správy spočívá potenciál digitalizace správních agend (obecně) v redukci provozních nákladů, ať už ve smyslu počtu pracovníků, potřeby fyzických prostor či jiných materiálních nákladů, zrychlení a zjednodušení procesu poskytnutí služby, omezení kontaktu s uživatelem služby, garanci dodržení předpisů a postupů, vyšší spokojenosti uživatelů služby, snížení chybovosti poskytnutých dat. Pro adresáty veřejné správy představuje digitalizace možnost poskytnutí služby i mimo pracovní hodiny instituce (úspora času uživatele), zvýšení kvality vybrané služby (ve smyslu jednoznačných a správných dat), poskytnutí vzdáleného přístupu, možnost sledování průběhu vyřizování služby.

S přihlédnutím k významu, který je poskytování digitálních služeb obecně přiznáván v jednotlivých koncepčních dokumentech z oblasti e-Governmentu, je v celku zajímavé, že patrně žádný z nich (alespoň pokud je autorovi dobře známo) nedefinuje služby, které by měly být ze strany veřejné správy jejím adresátům poskytovány elektronickou cestou. Takovýto katalog vyplývá nepřímo pouze z benchmarkingu, pomocí kterého Evropská komise hodnotí rozvoj elektronických služeb v jednotlivých členských státech. Jádrem tohoto hodnocení se vedle řady dalších kritérií již několik let opírá o 20 základních služeb – 12 určených občanům a 8 určených podnikatelům. Pro účely tohoto příspěvku lze uvést, že mezi těmito službami se vyskytuje i žádost o stavební povolení a povolení týkajícího se životního prostředí. Jednotlivé elektronické služby jsou přitom hodnoceny Evropskou

³ DAVIS, Freed D. *Perceived usefulness, perceived ease of use and user acceptance of information technology*. [online] MIS Quarterly, roč. 13, č. 3 (1989). s. 319–340. Dostupné z: < <https://www.jstor.org/stable/249008> >.

⁴ Blíže CARTER, Lemuria a France BÉLAGER. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*. 2005, roč. 15, č. 1, s. 5–25.

komisi ze dvou základních hledisek. Prvním z nich je dostupnost, která zjišťuje, zda je daná služba uskutečňována elektronicky, byť jen v podobě návodu jak při jejím vyřizování postupovat. Druhým hlediskem je následně její sofistikovanost (vyspělost) podle tzv. Modelu zralosti – 5-stage maturity model. Česká republika se v těchto hodnoceních pravidelně ocitá až ve druhé polovině. Podle tzv. **DESI indexu pro rok 2021**⁵ se zařadila na celkové 18. místo z celkem 27 členských států, oproti roku 2020 si tak ještě o jedno místo pohoršila. Pro úplnost lze uvést, že sice existují oblasti, v nichž si nestojíme vůbec špatně (např. oblast elektronického obchodování, online nákupy či pokrytí sítěmi 4G). **Pokud jde však o úroveň digitálních a softwarových dovedností obyvatel, využívání a kvalitu internetového připojení či pokrytí 5G sítěmi**, tj. oblasti které lze označit z pohledu implementace e-Governmentu do praxe za naprosto klíčové, **Česká republika dlouhodobě zaostává za evropským průměrem**. **Není proto nijak překvapivé, že nejhůře si dlouhodobě stojí v oblasti úrovně poskytovaných digitálních služeb, kde zaujímá 20. místo**, čímž se v podstatě řadí do kategorie „nevyužívané elektronické veřejné správy“, tedy správy, která sice nabízí řadu digitálních služeb, o něž je však jen omezený nebo žádný zájem. Uvedené potvrzuje i statistika Českého statistického úřadu – Informační společnost v číslech 2020⁶, podle které **většina uživatelů internetu (cca 54%) využívá internet při styku s veřejnou správou toliko k vyhledávání informací a pouze necelých 30 % i ke stahování a vyplňování formulářů, tzn. skutečné elektronické komunikaci**.

Z uvedeného je zřejmé, že při zavádění nových a rozvíjení stávajících elektronických nástrojů a služeb ve veřejné správě je třeba, aby stát více reflektoval na potřeby adresátů veřejné správy, tj. nabídl jim služby, o které mají skutečný zájem. V tomto kontextu lze připravovanou **digitalizaci stavebního řízení a územního plánování** označit za **krok správným směrem**. Na její prospěšnosti panuje shoda napříč politickou i odbornou (profesní) veřejností. V prvé řadě je třeba zdůraznit, že tu **nejde jen o „pouhou“ digitalizaci stavebního řízení, ale o digitalizaci procesů přípravy a realizace investiční výstavby v území celkově**, tzn. že digitalizovány by měly být i procesy, které vlastnímu podání žádosti o stavební povolení a řízení o ní předchází nebo s ním bezprostředně souvisejí, včetně posuzování zámerů ze strany dotčených orgánů a vlastníků dopravní a technické infrastruktury. Díky tomu by skutečně mohlo dojít nejen ke **zkrácení délky rozhodovacího procesu a sjednocení metodických postupů** ve smyslu odstranění zavedené vlastní (místní) praxe jednotlivých stavebních úřadů, ale taktéž **lze očekávat, že skrze digitální technické mapy (podrobněji viz dále) digitalizace výrazně ovlivní**

⁵ Evropská komise. *Index digitální ekonomiky a společnosti (DESI) 2021 Česko*. [online]. Dostupné z: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-czech-republic>>

⁶ Slov. Český statistický úřad. *Informační společnost v číslech – 2020*. [online]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/informační-společnost-v-číslech-2020>>.

a podstatně změni charakter výkonu správy i v jiných oblastech (např. správa majetku, řešení havárií, dozorová činnost, ochrana životního prostředí, aj.). Mezi hlavní přínosy digitalizace stavebního řízení a územního plánování lze oproti stávajícímu stavu samozřejmě označit rovněž to, že **projektové dokumentace se již nebudou odevzdávat v několika výtiscích na podatelkách stavebních úřadů, ale budou se odevzdávat na dálku** v uzavřených 2 D (pdf) a 3D (ifc) formátech. K celkovému zkrácení délky řízení a kvalitě rozhodnutí nepochybně přispěje i **možnost sledovat, a to i zpětně, průběh povolenáckého řízení**.

Vydeme-li z výše citované zprávy Evropské komise DESI 2021, lze obecně postulovat, že k tomu, aby se naznačený potenciál digitalizace stavebního řízení a územního plánování **mohl vůbec naplnit, je z technického pohledu nutné začít neprodleně řešit otázku zajištění dostupnosti vysokorychlostního internetu a zaměřit se přitom na technologii 5G**. Uvedené platí nejenom pro oblast domácností, ale taktéž (ne-li předně) pro samotné orgány veřejné správy, a to nejenom ve smyslu hardware a software vybavenosti pracovišť, ale stejně tak i digitálních kompetencí oprávněných úředních osob. Bez toho nelze o digitalizaci veřejné správy obecně, natož digitalizaci stavební správy, kde logicky vyvstane potřeba zpracování objemných datových souborů projektových dokumentací a mapových děl, vůbec uvažovat. Představa dlouho se načítajících a „trhaných“ obrazovek počítače je značně frustrující. V dobré víře lze vyslovit názor, že **na digitalizaci v oblasti stavebnictví je v tomto směru prozatím patrně připraven pouze komerční sektor (investoři) a většina autorizovaných osob (projektanti)**.

Z DESI indexu České republiky a stejně tak i ze současné praxe taktéž vyplývá, že samotná možnost komunikovat elektronicky s orgány veřejné správy ještě nutně neznamená, že tato forma komunikace bude taktéž fakticky využívána. **Je nutné, aby stát začal cíleně usilovat i o překonání existujících psychologických bariér a zakořeněných stereotypů v chování českých občanů, tj. zaměřil se více na informovanost osob o možnostech, způsobech a výhodách elektronické komunikace**. Národním příkladem v tomto směru může být projekt tzv. bankovní identity, o které se však díky chybějící informační kampani mezi běžnými občany zatím příliš mnoho neví, a to navzdory tomu, že jde o nástroj, který byl zaveden do české právní úpravy již v roce 2020 a jež se z hlediska plnohodnotné elektronické komunikace, tzn. komunikace bez nutnosti osobního kontaktu, jeví naprosto stěžejní. Díky tomuto způsobu bezpečné a důvěryhodné elektronické identifikace nahrazující ověření totožnosti má již dnes teoreticky přístup do Portálu občana více jak 4 milionů občanů, značná část z nich o tom však patrně vůbec neví anebo má o možnostech, které bankovní identita skýtá, jen velmi hrubou představu. Potenciál tohoto velmi slibného e-nástroje tak prozatím zůstává nevyužit. O skutečné elektronické veřejné správě budeme moci hovořit teprve tehdy, podaří-li

se tyto psychologické bariéry odstranit a občané přestanou vnímat elektronické nástroje pouze jako „doplňkovou“ službu.

Pozornost je rovněž nutné nepochybně věnovat i oblasti digitálního vyloučení a podpoře digitální gramotnosti. Pravděpodobně vždy budou existovat skupiny občanů obtížněji zasažitelné internetem. Tlak vyvíjený některou novější legislativou na povinné využívání elektronických nástrojů, aniž by reflektoval skutečné potřeby a přání jejich uživatelů, tak může být mnohdy kontraproduktivní. Proto lze jedinečně kvitovat, že i do budoucna zůstane pro běžné občany zachována alternativnost přístupu ke službám poskytovaným dle stavebního zákona (podrobněji viz dále).

Obdobné platí i o připravenosti a rychlosti, resp. **vhodném načasování** zavedení nového e-nástroje do praxe (viz. např. problém elektronických občanských průkazů či elektronického podpisu). Ostatně právě tento aspekt je z hlediska digitalizace stavebního řízení a územního plánování v současné době nejčastěji diskutovaným tématem. S přihlédnutím k výše nastíněnému výchozímu stavu a zvláště pak k probíhajícím jednáním v Poslanecké sněmovně (neshody) ohledně Nejvyššího stavebního úřadu a vzniku specializované stavební státní správy, **je otázkou, zda lze za této situace vůbec digitalizaci stavebního řízení a územního plánování úspěšně dokončit ve stanoveném termínu, tj. do 1. července 2023** spustit pro digitalizaci nezbytné informační systémy, proškolit oprávněné úřední osoby a připravit formuláře digitálních podání a úkonů. Nejenomže výstavbě informačních systémů stavební správy musí předcházet vydání příslušných prováděcích vyhlášek zatím neexistujícím Nejvyšším stavebním úřadem, tak ale i samotná důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu ve vztahu k § 267 výslovně uvádí, že *„k vývoji a zprovoznění konkrétních softwarových nástrojů a aktualizaci katalogu služeb se navrhuje odložení účinnosti informačních systémů jednotlivě podle náročnosti jejich vývoje.“* V tomto směru je třeba zvláště upozornit na ustanovení § 330 odst. 1 nového stavebního zákona, podle kterého se *„řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle tohoto zákona.“* **Za situace, kdyby ke spuštění informačních systémů ve stanoveném termínu nakonec nedošlo, by reálně hrozila paralýza nejen nově zahajovaných řízení, ale též těch již probíhajících (nedokončených).**

Z výše uvedeného nepřímě vyplývá, že **při zavádění informačních technologií ve veřejné správě nemůže být opomenuta ani vázanost právem.** *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*⁷ S vedením a využíváním informačních systémů pak úzce souvisí i otázky zpracování a zabezpečení ochrany osobních údajů a jiných

⁷ Srov. článek. 2 odst. 2 Ústavy České republiky.

předávaných dat. Odhlédne-li však od **absence prováděcích předpisů**, jejichž přijetí lze však z pohledu výstavby informačního systému stavební správy označit za podmínku *sine qua non*, a otázek spojených s nastavením účinnosti nového stavebního zákona, lze konstatovat, že **po právní stránce jsou předpoklady pro digitalizaci stavebního řízení a územního plánování víceméně naplněny**.

Cesta k digitalizaci stavebního řízení a územního řízení – legislativní rámec

Za první legislativní kroky k digitalizaci stavebního řízení a územního plánování lze označit přijetí zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o digitálních službách“) a zákona č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zeměměřický zákon“), zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zeměměřického zákona“).

Význam **zákona o digitálních službách** obecně spočívá v tom, že v českém právním řádu plní funkci sjednocujícího právního předpisu, jež upravuje poskytování digitálních služeb, zejména na jedné straně zakotvuje právo fyzických a právnických osob na poskytnutí digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti, právo činit digitální úkony, jakož zakotvuje i některá další práva a povinnosti související s poskytováním digitálních služeb a na straně druhé zavádí tomu odpovídající povinnost orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony. Zákon dále vymezuje základní pojmy (uživatel služby, digitální služba, digitální úkon), z nichž další zákony, včetně nového stavebního zákona, následně vychází. V kontextu předešlého pojednání lze na tomto místě upozornit zejména na znění ustanovení § 14 odst. 1, podle kterého „*Nepodnikající fyzické osoby nemohou být nuceny využívat digitální služby nebo činit digitální úkony podle tohoto zákona.*“, a odst. 4 a 5 téhož ustanovení, v nichž je uvedeno, že „*Vláda stanoví do 12 měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona **harmonogram a technické způsoby provedení postupné digitalizace úkonů obsažených v katalogu služeb**, které dosud nejsou poskytovány jako digitální služby nebo prováděny jako digitální úkony a jejichž povaha to nevylučuje, pro období následujících 4 let. Ohlašovatelé agend zajistí digitalizaci těchto úkonů. Po uplynutí tohoto období se všechny tyto úkony poskytují též jako digitální služby nebo se umožňují provádět jako digitální úkony. Existuje-li úkon, který není obsažen v katalogu služeb a jehož povaha to nevylučuje, příslušný orgán veřejné moci jej po uplynutí 5 let od účinnosti tohoto zákona poskytuje též jako digitální službu nebo jej umožňuje provádět též*

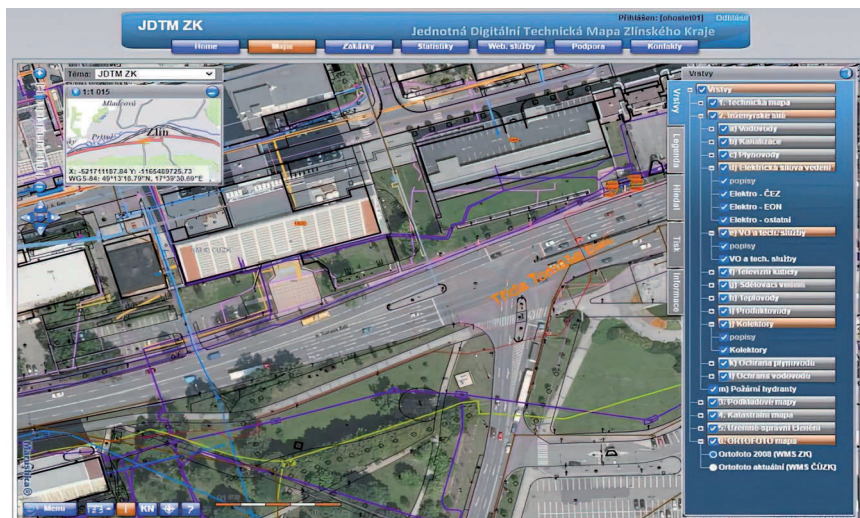
jako digitální úkon, nestanoví-li jiný zákon jinak. Příslušný orgán veřejné moci může poskytovat úkon podle věty první též jako digitální službu nebo jej může umožnit provádět též jako digitální úkon i před uplynutím 5 let od účinnosti tohoto zákona, nestanoví-li jiný zákon jinak. V **katalogu služeb** coby základní evidenci služeb poskytovaných orgány veřejné správy tak budou muset být obsaženy veškeré úkony činěné mezi občany a veřejnou správou, jenž jsou uskutečňovány na základě konkrétních ustanovení toho kterého zvláštního zákona, a to bez ohledu na to, zda jsou v současnosti realizovány na základě osobních, písemných či elektronických podání. **Jen v rámci stavební agendy tak půjde nepochybně o řadu úkonů, jenž bude třeba v dohledné době ohlásit a zajistit jejich digitalizaci.**

Novela zeměměřického zákona zakotvila s účinností od 1. července 2023 úpravu **digitálních technických map** – mapové dílo velkého měřítka vedené na prostředcích výpočetní techniky (databázový soubor) s podrobným zákresem dopravní a technické infrastruktury a vybraných přírodních, stavebních a technických objektů a zařízení vyjadřující jejich skutečný stav. **Zejména zachycení technické infrastruktury**, odhlédneme-li od finanční náročnosti tvorby digitální technické mapy, **by mohlo představovat pro digitalizaci poměrně velkou výzvu**, neboť počet vlastníků inženýrských sítí je opravdu značný (jejich počet se odhaduje mezi 10 až 20 tisíci) a tudíž lze oprávněně předpokládat, že ne všichni z nich budou mít příslušnou dokumentaci zcela v pořádku. Tím se otvírá i **otázka garance správnosti dat**. Systém v tomto směru do jisté míry vychází a operuje s určitou mírou sebekontroly (správnost zakreslení je konečně v zájmu samotných vlastníků), tzn. počítá se s tím, že za správnost údajů bude odpovídat ten, kdo je poskytne. Určitou pojistku pak představuje to, že **součástí předávané dokumentace bude i její ověření úředně oprávněným zeměměřickým inženýrem**.⁸ V současné době se již lze s technickými mapami setkat na úrovni obecní samosprávy (odhaduje se, že je v určité podobě využívá necelá polovina obcí). **Digitální technická mapa však bude nově povinně vedena pro území kraje**. Pro obce pro futuro zůstává vedení digitální mapy dobrovolné. Vedle samotného definování digitální technické mapy kraje (§ 2 písm. m), vymezení jejího účelu, obsahu a struktury, mechanismu garance správnosti a aktualizace (zejména § 4b, § 20), prováděcí vyhlášky č. 393/2020 Sb., o digitální technické mapě kraje, je třeba v současné fázi digitalizace **poukázat zejména na přechodná ustanovení zeměměřického zákona**, jež byla zavedena novelou zeměměřického zákona. Podle těchto ustanovení **„krajský úřad zpřístupní digitální technickou mapu kraje do 30. června 2023. Na výzvu krajského úřadu poskytnou obce a vlastníci, případně provozovatelé**

⁸ Srov. § 12 písm. b) zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění novely: „Výsledky zeměměřických činností využívané pro vedení digitální technické mapy a ve výstavbě musí být ověřeny fyzickou osobou, které bylo uděleno úřední oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností.

nebo správci dopravní a technické infrastruktury, k tomu potřebnou součinnost, zejména předají jimi vedené údaje o objektech a zařízeních, které jsou obsahem digitální technické mapy kraje. K činění výzev podle věty druhé může krajský úřad písemně zmocnit osobu zřízenou krajem. Vlastníci dopravní a technické infrastruktury přitom zodpovídají za správnost, úplnost a aktuálnost předaných údajů, a to v rámci charakteristik přesnosti stanovených prováděcím předpisem podle § 20 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1994 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Nedosahují-li předané údaje požadované úplnosti, vedou se do doby jejich doplnění zjednodušeným způsobem. Podrobnosti zjednodušeného způsobu vedení údajů digitální technické mapy kraje stanoví prováděcí právní předpis podle § 20 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1994 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Obrázek č. 1. Digitální technická mapa kraje



Zdroj: Klepáčková Hedvika. Vyhláška o obsahu digitálních technických map byla zveřejněna. [online]. Dostupné z: <<http://zpravy.ckait.cz/vydani/2020-06/vyhlaska-o-obshu-digitalnich-technickych-map-by-la-zverejnjena/>>.

Již ze samotné povahy a účelu digitální technické mapy, ať už kraje či obce, je zřejmé, že se stane významným zdrojem informací a tudíž i **stěžejním podkladem nejen pro účely územního plánování, přípravy, umístování, povolování a provádění staveb**, ale též i pro poskytování informací o životním prostředí podle zákona o právu na informace o životním prostředí a poskytování údajů o fyzické infrastruktuře podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysoko-

rychlostních sítí elektronických komunikací, jakož i řadu dalších činností. Ruku v ruce s tím, a to nejenom při jejich tvorbě, bude nutné věnovat důslednou pozornost jejich správnosti a aktuálnosti, přičemž v určitých fázích územního plánování a stavebního řízení bude nepochybně nutné údaje zanesené v digitální technické mapě fyzicky (vizuálně) ověřovat v rámci místního šetření. Ostatně ve veřejných diskusích⁹ se otevřeně přiznává, že se ani **neočekává, že ve stanoveném termínu budou mapy zcela úplné, kompletní a zcela spolehlivé**. V této souvislosti se nabízí připomenout problémy, se kterými se řada občanů a územně samosprávných celků potýkala při digitalizaci katastru nemovitostí. Tvorba digitálních technických map je tzv. běh na dlouhou trať.

V souvislosti s problematikou mapových děl se jeví vhodné zmínit, že **digitální technické mapy** v podstatě doplňují (nenahrazují) již existující **katastrální mapy** obsahující informace o vlastnických právech, **ortofotomapy** zachycují vzhled a stav území, jakož navazují i na **jiné možné „vrstvy“ mapových děl** (např. územní plány, pasporty komunikací, pasporty zeleně, aj.). Jejich existence je jen logickým důsledkem předchozího dlouhodobého vývoje. **Propojením mapových děl se v podstatě vytvoří tzv. digitální mapa veřejné správy (§ 4d)**, jejímž správcem má být Český úřad zeměměřický a katastrální, jehož primárním úkolem na tomto úseku bude zajistit jednotné rozhraní pro zobrazení katastrální mapy, ortofotomapy a digitálních technických map krajů; zajistit jednotné rozhraní pro předávání údajů k aktualizaci digitálních technických map krajů a pro zápis do digitálních technických map krajů, vedení seznamu vlastníků, provozovatelů a správců technické infrastruktury, včetně údajů o tom, v jakém území plní povinnost podle § 161 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, a vlastníků, provozovatelů a správců dopravní infrastruktury včetně údajů o tom, v jakém území působí, a v neposlední řadě vedení seznamu editorů digitálních technických map krajů a osob, které za editora plní jeho editační povinnost, včetně rozsahu jejich oprávnění k editaci.

Propojení mapových děl má přitom značný potenciál pro zefektivnění vlastního posuzování konkrétních záměrů z pohledu jednotlivých dotčených orgánů, a to i paralelně v čase, a v konečném důsledku tak může výrazně přispět ke zkrácení celkové délky rozhodovacího procesu.

Na zákon o digitálních službách a zeměměřický zákona navazuje část sedmá nového stavebního zákona úpravou **informačních systémů veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řízení**, jejichž existence se následně promítá i do procesní úpravy stavebního řádu.

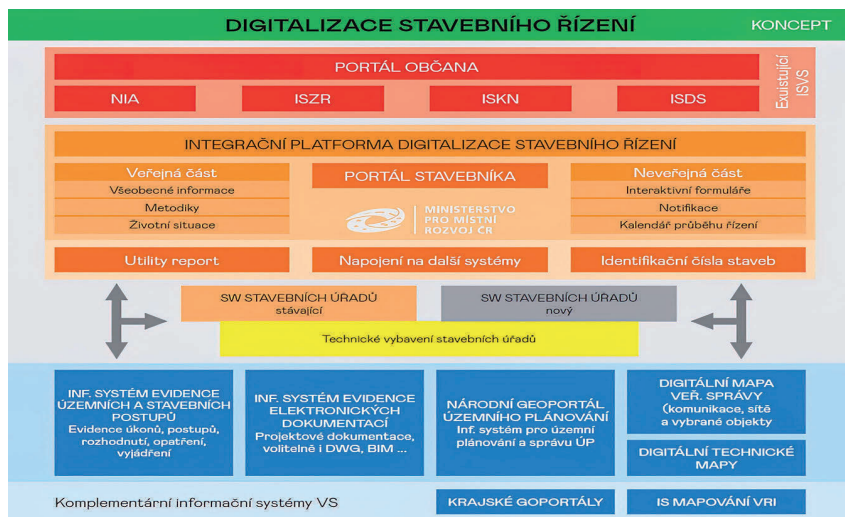
⁹ Srov. Záznam diskuse na téma Digitalizace stavebního řízení a územního plánování v rámci konference ISSS 2020. Dostupné zde: <<https://www.isvs.cz/digitalizace-stavebniho-rizeni-a-uzemniho-planovani/>>.

Informační systémy stavební správy

Ustanovení § 267 nového stavebního zákona předpokládá s účinností od 1. července 2023 zřízení následujících informačních systémů veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řízení, jejichž prostřednictvím bude umožněn dálkový přístup a poskytování digitálních služeb podle tohoto zákona¹⁰:

- a) portál stavebníka (§ 268);
- b) národní geoportál územního plánování (§ 269);
- c) evidence stavebních postupů (§ 270);
- d) evidence elektronických dokumentací (§ 271);
- e) informační systém identifikačního čísla stavby (§ 273);
- f) informační systém stavebního řízení (§ 274).

Obrázek č. 2: Schéma digitalizace stavebního řízení a územního plánování



Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Informace o aktuálním stavu projektu Digitalizace stavebního řízení a územního plánování*. 2019. [online.]. Dostupné z: <https://www.ur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/seminare/2019/konference-up-sr-olo-mouc-24_25-10-2019/prezentace/18-digitalizace-zajicek.pdf>.

¹⁰ Podrobněji k jednotlivým informačním systémům též Důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu, § 14 – §21. Dostupné z: <<https://www.cka.cz/cs/media/prilohy/duvodova-zprava-ke-stavebnimu-zakonu.pdf>>.

Podle ustanovení § 268 nového stavebního zákona **portál stavebníka** umožní činit digitální úkony vůči stavebnímu úřadu a dotčenému orgánu, jež poskytuje podklady pro vydání rozhodnutí, podávat žádosti vlastníku veřejné dopravní nebo technické infrastruktury a poskytovat vyjádření vlastníka veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, vkládat údaje a dokumenty do národního geoportálu územního plánování, do evidence stavebních postupů, do evidence elektronických dokumentací a do digitální mapy veřejné správy, poskytovat je a odkazovat na ně. Portál stavebníka je tedy koncipován jako **vstupní brána k digitálním službám** poskytovaným podle stavebního zákona. Obdobně jako v případě Portálu občana budou mít skrze něj jeho uživatelé přístup do všech evidencí a ke všem správním orgánům podílejícím se na procesech územního plánování a stavebního řízení, jakož i formulářům digitálních úkonů. Cílem je nastavit portál stavebníka tak, aby v jeho rozhraní mohl stavebník vyřídit veškeré úkony související s povolením jeho záměru, což logicky znamená, že systém musí umožnit propojení stavebníků, stavebních úřadů, dotčených správních orgánů a dotčených vlastníků inženýrských a infrastrukturních sítí. Pro zřehlednění uživatelského prostředí na něj bude navázána jednak **evidence stavebních postupů zpřístupňující veškerou dokumentaci související s konkrétním stavebním řízením**, tzn. rozhodnutí stavebních úřadů, závazná stanoviska dotčených správních orgánů a vyjádření vlastníků inženýrských a infrastrukturních sítí, a **evidence elektronických dokumentací, jež bude plnit funkci úložiště dokumentace pro povolení záměru a projektových dokumentací**.

Právo na přístup k údajům a elektronickým dokumentům v evidenci stavebních postupů a v evidenci elektronických dokumentací bude mít podle ustanovení § 272 nového stavebního zákona ten, kdo má podle správního řádu právo nahlížet do spisu, tj. účastníci řízení a jejich právní zástupci a dále osoby, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod, nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.¹¹ Právo na přístup k projektové dokumentaci bude mít dále ten, kdo se k ní má vyjádřit a projektant. Ve strojově čitelném, tj. editovatelném, formátu bude projektová dokumentace v návaznosti na stávající úpravu zpřístupněna pouze tomu, kdo předloží souhlas stavebníka nebo vlastníka stavby, které se tato dokumentace týká. Právo na přístup k vyjádření vlastníka veřejné dopravní nebo technické infrastruktury v evidenci stavebních postupů bude mít rovněž ten, kdo prostřednictvím portálu stavebníka o vyjádření požádal. Osoba oprávněná k přístupu do evidencí má právo na dálkový přístup, včetně strojového vyhledávání informací, a pořizování výpisů a kopií.

¹¹ Srov. ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Propojení těchto informačních systémů nemalou měrou přispěje k urychlení a zpřehlednění povolovacích procesů, neboť prakticky „z jednoho místa, odkudkoli a kdykoli“ by mělo být možné nejenže elektronicky podat, připravit a kompletovat příslušné podání s možností odkazu na existující podklady, ale taktéž sledovat aktuální stav řízení a v případě potřeby si ověřit jakoukoli relevantní informaci. **Zjednodušeně by bylo možné portál stavebníka přirovnat k jakémusi digitálnímu stolu, u nějž se mohou sejít a vyjádřit všechny zúčastněné strany.**

To, zda portál stavebníka svůj naznačený potenciál skutečně naplní, bude, jak již bylo uvedeno v úvodní části tohoto příspěvku, do jisté míry závislé na přívětivosti jeho uživatelského prostředí a digitální připravenosti jeho uživatelů, ať již ve smyslu jejich digitálních kompetencí, tak technické vybavenosti, neboť je zřejmé, že skrze portál stavebníka budou protékat opravdu značné objemy dat.

Účelem **národního geoportálu územního plánování** bude v jednotných standardech zveřejňovat vybrané části územně plánovacích dokumentací a vymezení zastavěného území, popřípadě dalších nástrojů územního plánování. Přístup k datům zveřejněným v národním geoportálu územního plánování bude moci být omezen nebo odepřen v zájmu veřejné bezpečnosti, zajištění obrany státu nebo ochrany mezinárodních vztahů nebo ochrany práv třetích osob. Pro omezení nebo odepření přístupu k datům zveřejněným v národním geoportálu územního plánování se použije obdobně § 11d zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Podle ustanovení § 273 odst. 1 nového stavebního zákona slouží **informační systém identifikačního čísla stavby** k evidenci popisných údajů o stavbách i zařízeních a k přidělování jedinečného identifikátoru stavby nebo zařízení, který umožňuje identifikovat stavbu nebo zařízení v informačních systémech stavební správy. **Tzv. rodné číslo stavby bude přidělováno stavebním úřadem bez zbytečného odkladu po zahájení řízení** a sloužit bude především pro interní potřeby veřejné správy. Po vydání rozhodnutí ve věci stavební úřad bez zbytečného odkladu aktualizuje údaje vedené o stavbě nebo zařízení v informačním systému identifikačního čísla stavby. Na úpravu identifikačního čísla stavby navazuje **úprava informačního systému stavebního řízení a výkonu spisové služby, která bude vedena povinně v elektronické podobě.**

V souvislosti s portálem stavebníka, národním geoportálem územního plánování, evidencí stavebních postupů, evidencí elektronických dokumentací, identifikačním číslem stavby **nový stavební zákon předpokládá vydání prováděcích předpisů, bez kterých není prakticky možné tyto informační systémy vystavět.**

Správcem jednotlivých informačních systémů stavební správy by měl být podle § 271 odst. 1 nového stavebního zákona dosud neexistující Nejvyšší stavební úřad.

Promítnutí digitalizace do stavebního řádu

Prvky digitalizace stavebního řízení a územního plánování se logicky budou nejviditelněji promítat v samotné komunikaci mezi subjekty zúčastněnými na rozhodovacím procesu, jehož právní úpravu zakotvuje část šestá nového stavebního zákona (§ 171 – § 266), tzv. stavební řád.

V souvislosti s digitalizací stavebního řízení lze v první řadě poukázat na ustanovení § 172 upravující **způsob a formu podání, včetně žádosti**. Podání činěná podle stavebního zákona bude nově možné podat také prostřednictvím portálu stavebníka. Možnost učinit podání v písemné formě tedy zůstává zachována. Žádost coby specifickou formu podání bude možné podat jen na stanoveném formuláři, jehož podobu stanoví prováděcí předpis. Z logiky věci však budou muset být v portálu stavebníka dostupné i elektronické formuláře pro ostatní typy podání. Za situace, kdy v evidenci elektronických dokumentací nebo evidenci stavebních postupů již bude vložen dokument, který je její nezbytnou součástí (např. vyjádření dotčeného orgánu či vlastníka dopravní či technické infrastruktury), bude moci žadatel ve své žádosti na tento dokument toliko odkázat namísto toho, aby jej k žádosti přiložil. Nejpozději s podáním žádosti bude muset stavebník projektovou dokumentaci nebo dokumentaci pro povolení záměru vložit do evidence elektronických dokumentací. Důsledkem nedodržení této povinnosti podle ustanovení § 185 odst. 3 písm. c) by bylo odložení žádosti. **Zatímco v případě podání samotné žádosti je tedy využití informačních systémů stavební správy toliko možností, v případě předkládání dokumentací je jejich využití povinné.** Dokumentaci pro povolení záměru, která nemusí být zpracovaná projektantem, vloží do evidence elektronických dokumentací stavební úřad, neučiní-li tak spolu s podáním žádosti stavebník.

Z ustanovení § 173 (**evidence a doručování**) plyne stavebním úřadům **povinnost evidovat veškeré úkony a vkládat veškeré písemnosti do evidence stavebních postupů**, což umožní účastníkovi řízení sledovat průběh řízení. Ve vztahu k dotčeným orgánům citované ustanovení zakládá **povinnost vkládat vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko do evidence stavebních postupů**, a to i za situace, kdy se žadatel obrátil na dotčený orgán před zahájením stavebního řízení. Příslušné vyjádření vedle toho též doručí žadateli. Ve spojení s ustanovením § 172 odst. 3 by tím měl být usnadněn postup stavebníka při podání žádosti, neboť k ní nebude muset vyjádření dotčeného orgánu přiložit, ale pouze se na něj odkáže, jak již bylo uvedeno výše.

Z ustanovení § 173 odst. 2 dále plyne, že **doručování písemností mezi stavebními úřady a dotčenými orgány bude probíhat výlučně prostřednictvím evidence stavebních postupů**.

Doručování písemností ze strany stavebních úřadů a dotčených orgánů vůči účastníkům řízení není specificky upraveno, tzn. že tyto orgány budou účastníkům řízení doručovat písemnosti i nadále stávajícím způsobem. Jinak vyjádřeno, **skrze informační systémy stavební správy nelze písemnosti účastníkům řízení platně doručovat, tyto systémy vůči nim plní funkci toliko informační.** Uvedené však neplatí při splnění zákonných podmínek pro vyjádření vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury z hlediska možnosti a způsobu napojení záměru nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.

Specifika vzájemné komunikace mezi stavebníky a vlastníky dopravní a technické infrastruktury vyplývají z ustanovení § 180 a §181. Podle ustanovení § 180 odst. 2 se se bude moci nově stavebník obracet na vlastníky dopravní a technické infrastruktury s žádostmi o vyjádření prostřednictvím portálu stavebníka, avšak toliko za situace, kdy dotčený vlastník bude mít zřízenou datovou schránku nebo přístup k datovému rozhraní portálu stavebníka. Bude-li tato podmínka splněna, **považuje se žádost za doručenu v okamžiku jejího odeslání.** Pro vlastníky splňující výše uvedenou podmínku následně z ustanovení § 181 odst. 2 vyplývá povinnost vkládat své vyjádření do evidence stavebních postupů, přičemž se má za to, že **vyjádření je doručeno okamžikem jeho odeslání.**

Do dalších ustanovení stavebního řádu se pak již digitalizace výslovně nepromítá.

Závěr

Digitalizace stavebního řízení a územního plánování má značný potenciál posunout český e-Government žádoucím směrem. Skýtá řadu výhod pro všechny subjekty, které se podílejí na procesu přípravy a realizace investiční výstavby, zejména pokud jde o usnadnění a urychlení jejich vzájemné komunikace, sjednocení metodických postupů či možnost sledovat průběh řízení.

Za hlavní úskalí procesu digitalizace lze označit její časový horizont. Do 1. července 2023, tj. za necelý rok a půl, je toho stihnout ještě opravdu mnoho. Z těch nejvýznamnějších úkolů lze uvést – vydání nezbytných prováděcích předpisů k zákonu, vystavení a spuštění informačních systémů stavební správy, dokončení digitálních technických map krajů, vytvoření odpovídajícího technické zázemí pro orgány veřejné správy, proškolení oprávněných úředních osob, aktualizaci katalogu služeb a digitalizaci jednotlivých typů podání podle stavebního zákona. Náročnost těchto zadání z hlediska vytyčeného časového rámce nepochybně otvírá diskusi ohledně odložení účinnosti nového stavebního zákona na pozdější dobu. Pokud by informační systémy stavební správy nebyly spuštěny k účinnosti zákona, nastala by zcela chaotická situace. Nejenže by v podstatě nebylo možné projednat nově podané žádosti, paralyzována by byla i řízení v té době dosud nedokončená.

Spuštění informačních systémů stavební správy by měla předcházet mediálně-informační kampaň. O plnohodnotné digitalizaci ve stavebnictví lze totiž začít hovořit teprve tehdy, až začne být portál stavebníka ze strany občanů široce využíván. Prostředí tohoto systému proto musí být jednak dostatečně uživatelsky přátelské a návodné, předně se však musí občané o jeho výhodách a přínosech vůbec dozvědět.

Nicméně i kdyby potenciál digitalizace nebyl ze strany občanů nakonec plně využit, ostatní její prvky, jež jsou zaměřeny na výměnu informací mezi stavebními úřady, dotčenými orgány, vlastníky dopravní a technické infrastruktury a projektanty, obtočí samy o sobě. O jejich prospěšnosti a nezbytnosti nemůže být pochyb.

Zejména v počátečních letech, ale i do budoucna bude nezbytné zejména k mapovým dílům přistupovat obezřetně a údaje v nich zachycené v průběhu rozhodovacího procesu ověřovat v rámci místního šetření. Ostatně posuzování otázek přípravy, umisťování, povolování a provádění staveb „čistě od stolu“ se snad ani nepředpokládá.

Klíčová slova: digitalizace, stavební řízení, územní plánování, informační systémy

O autorovi: doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D., působí na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Tento článek byl vytvořen v rámci vědního programu Univerzity Karlovy Cooperation/Environmental Law.

Seznam použitých zdrojů:

1) Odborná literatura

CARTER, Lemuria a France BÉLAGER. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*. 2005, roč. 15, č. 1, s. 5-25. ISSN 1365-2575

DAVIS, Freed D. *Perceived usefulness, perceived ease of use and user acceptance of information technology*. [online] MIS Quarterly, roč. 13, č. 3 (1989). s. 319-340. Dostupné z: < <https://www.jstor.org/stable/249008> >.

MATES, Pavel. K některým otázkám uplatňování e-governmentu v České republice. *Právní fórum*. 2005, roč. 2, č. 12, s. 478–481. ISSN 1214 -7966.

MATES, Pavel. Na cestě k e-governmentu. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 12, s. 445–448. ISSN 1210-6410.

MATES, Pavel a Vladimír SMEJKAL. *E-government v českém právu*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-614-8.

NOVOTNÝ, Vladimír. eds. *Elektronizace veřejné správy*. Soubor vědeckých statí. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2011, 1 CD. ISBN 978-80-86855-76-9.

2) Zprávy, reporty, sdělení

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [SEC (2003) 567] - The Role of eGovernment for Europe's Future [online]. Brusel: Evropská komise, 2003. Dostupné z: : <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:EN:PDF> >.

Český statistický úřad. *Informační společnost v číslech – 2020*. [online]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/informacni-spolecnost-v-cislech-2020> >.

Důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu. Dostupné z: <<https://www.cka.cz/cs/media/prilohy/duvodova-zprava-ke-stavebnimu-zakonu.pdf> >.

Evropská komise. *Index digitální ekonomiky a společnosti (DESI) 2021 Česko*. [online]. Dostupné z: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-czech-republic> >.

Klepáčková, Hedvika. *Vyhláška o obsahu digitálních technických map byla zveřejněna*. [online]. Dostupné z: <<http://zpravy.ckait.cz/vydani/2020-06/vyhlasaka-o-obsahu-digitalnich-technickyh-map-byla-zverejnena/> >.

Kuzmová, Eva. *Jak digitalizaci stavebního řízení upravují české právní předpisy*. [online]. Dostupné z: <<http://zpravy.ckait.cz/vydani/2021-05/digitalizace-stavebniho-rizeni-jiz-zacala/> >.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Informace o aktuálním stavu projektu Digitalizace stavebního řízení a územního plánování*. 2019 [online]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/seminare/2019/konference-up-sr-olomouc-24_25-10-2019/prezentace/18-digitalizace-zajicek.pdf>.

Záznam diskuse na téma Digitalizace stavebního řízení a územního plánování v rámci konference ISSS 2020 [online]. Dostupné zde: <<https://www.isvs.cz/digitalizace-stavebniho-rizeni-a-uzemniho-planovani/>>.

3) Právní předpisy

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Zákon č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 393/2020 Sb., o digitální technické mapě

ON THE ISSUES OF DIGITALIZATION OF CONSTRUCTION PERMISSION PROCEEDING AND TOWN AND COUNTRY PLANNING

Abstract:

The article provides an insight into the process of digitalization of construction permission proceeding and town and country planning in the Czech Republic.

Within its contents author describes possible benefits of digitalization both from the point of view of public administration bodies and natural and legal persons, defines the preconditions and threats for its successful implementation in application practice, mentions key legislations, presents the proposed information systems and the way in which the digitalization is reflected in the legal regulation of the permission proceeding.

The author identifies the time horizon as the main threat of the digitalization process. If the proposed information systems were not launched within the set deadline, the permitting process would be paralyzed.

Therefore, author raises the question of the act becoming effective later.

Key words: digitalization, construction permission proceeding, town and country planning, information systems



ZMĚNY V PŮSOBNOSTI ORGÁNŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V DŮSLEDKU PŘIJETÍ ZÁKONA č. 284/2021 Sb., KTERÝM SE MĚNÍ NĚKTERÉ ZÁKONY V SOUVISLOSTI S PŘIJETÍM STAVEBNÍHO ZÁKONA

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Úvodem

Nový stavební zákon byl schválen Poslaneckou sněmovnou v červenci 2021 a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 283/2021 Sb. Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2023, s výjimkou několika ustanovení, které již nabyli nebo nabydou účinnosti dříve.¹

Současně však dochází k novelizaci značného množství dalších zákonů, přičemž v zájmu přehlednosti a srozumitelnosti právního řádu jsou všechny novely sjednoceny v samostatném zákonu č. 284/2021 Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona* (dále jen „změnový zákon“). Návrh tohoto změnového zákona byl vládou předložen v přímé souvislosti s návrhem stavebního zákona a obsahuje změny navazujících právních předpisů, které je nezbytné v souvislosti s novým stavebním právem realizovat. Nový stavební zákon s ohledem na svůj obsah vyžaduje změnu řady navazujících právních předpisů (celkem 58 zákonů), tyto jsou měněny v samostatném, tj. „změnovém zákoně“, aby nebyla nová úprava stavebního zákona zatížena množstvím technických změn navazujících předpisů.

Tzv. změnový zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 29. 07. 2021 v částce č. 124 pod číslem 284/2021 Sb. Zákon má nabýt účinnosti od 01. 07. 2023.²

Cílem tohoto článku je popsat změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, a upozornit na problémy, které mohou z této nové právní úpravy, pokud by skutečně nabyla účinnosti od 1. července 2023, přinést do praxe ochrany životního prostředí. Stejně pozornost věnuje autor zejména změnám v rámci zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který je pro procesy povolování stavebních záměrů jeden z klíčových v rámci legislativy systému práva životního prostředí. Závěrem jsou uvedeny některé návrhy *de lege ferenda*.

¹ Viz § 335 zák. č. 283/2021 Sb.

² Dle části padesáté deváté zákona, čl. XCV tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2023, s výjimkou ustanovení čl. XIV bodů 1, 2, 9, 11 a 12 a čl. I. bodů 8 až 10, 13 až 15, 18, 42, 43 a 62 a čl. LI bodů 4 a 5, která nabývají účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, a s výjimkou ustanovení čl. XLII bodu 6, čl. XLIV bodu 17 a čl. LXXXII bodů 26 až 30 a 37, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2022.

Cíle nové právní úpravy změnového zákona

Schválené změny (pokud nabydou účinnosti 1. 7. 2023 nebo později) jsou navázány na novou úpravu procesů a novou institucionální strukturu v novém stavebním zákonu. Dle důvodové zprávy předložené vládou ČR na podzim 2020 do Poslanecké sněmovny platná právní úprava vychází ze spojeného modelu výkonu veřejné správy v oblasti územního plánování a stavebního řádu, kdy působnost orgánů územního plánování a stavebního úřadu, mimo jiných subjektů, vykonávají i obecní a krajské úřady jako působnost přenesenou. Současně do povolovacího řízení podle stavebního zákona vstupuje množství dotčených orgánů státní správy, které v průběhu stavebního řízení uplatňují závazná stanoviska a stanoviska k ochraně veřejných zájmů, a které jsou roztrženy v množství dosavadních právních předpisů v gesci jednotlivých resortů, včetně ministerstva životního prostředí. V souvislosti s přijetím nového stavebního zákona a vyčlenění agendy stavebních úřadů do státní stavební správy dochází současně k:

- revizi či redefinici chráněných veřejných zájmů,
- redukci počtu dotčených orgánů,
- integraci většiny dotčených orgánů, resp. jejich působností, do státní stavební správy a
- úpravě forem výstupů činností zbylých dotčených orgánů převážně na vyjádření³.

Právě posledně uvedené je dle mého názoru vzhledem k dosavadní úpravě působnosti orgánů ochrany životního prostředí v rámci zákonů z oblasti systému obecné a zvláštní části práva životního prostředí nejhorší změna, která vážně narušuje prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

V důsledku výše uvedených změn je nezbytné novelizovat všechny právní předpisy, jichž se změna právní úpravy dotýká.⁴

Přehled zákonů, kterých se změnový zákon dotýká

Schválený změnový zákon č. 284/2021 Sb. obsahuje změnu celkem 58 zákonů z oblasti veřejné správy. Ne všechny jsou přímo součástí systému práva životního prostředí. Některé jsou hraniční, resp. týkají se souvisejících oblastí, jako např. změna zákona o požární ochraně, zákona o integrovaném záchranném systému, zákona o státní památkové péči, dále jde o změnu zákonů z oblastí dopravy, jako zákon o drahách, zákon o vnitrozemské plavbě, zákon o civilním letectví, zákon o pozemních komunikacích, dále o zákony z oblasti energetického a horního práva, jako horní zákon, zákon o geologické službě, zákon o hornické činnosti, výbuš-

³ Viz Důvodová zpráva k návrhu změnového zákona, bod 3. obecné části důvodové zprávy. 6673961-2020-08-24-duvodova-zprava-6878738.pdf

⁴ Tamtéž.

ninách a státní báňské správě, zákon o hospodaření s energií, energetický zákon. Významně se ochrany životního prostředí dotýká i změna zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, tzv. liniový zákon.

Z hlediska organizace veřejné správy se změny dotýkají kompetenčního zákona, tj. zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, dále zákona o Státním pozemkovém úřadu či zákona o Celní správě České republiky.

Velkou většinu měněných zákonů však tvoří předpisy z oblasti obecné a zvláštní části systému práva životního prostředí.⁵

Změna se týká především zákonů na ochranu jednotlivých složek životního prostředí a organismů: zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o lesích, zákon o vodách, zákon o vodovodech a kanalizacích, lázeňský zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o myslivosti, zákon o veterinární péči.

Dále se změny týkají zákonů z oblasti regulace zvláštních zdrojů ohrožování: zákon o odpadech, zákon o nakládání s těžebním odpadem, zákon o prevenci závažných havárií či atomový zákon.

V neposlední řadě je třeba do výčtu zařadit i průřezové (horizontální) zákony ze systému práva životního prostředí, jako zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o integrované prevenci či zákon o ochraně veřejného zdraví.

Z dalších měněných zákonů lze ještě uvést některé základní zákony z oblasti správního práva (soudní řád správní, zákon o správních poplatcích, zákon o státní službě či zákon o vyvlastnění, atd.) či finančního a daňového práva.

V dalších částech tohoto článku se budu věnovat v souladu s cíli tohoto příspěvku jen změnám na příkladech zákonů ze systému práva životního prostředí.

K problematice změn v zákonech z oblasti práva životního prostředí

Výstižně se této problematice dosud věnovali např. Martina Franková ve svém příspěvku Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí?⁶ a tedy do jisté míry odkazují laskavého čtenáře i na jeho obsah, nebo např. Petr Svoboda, a to zejména ve svém příspěvku Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR.⁷ Článek Petra Svobody navzdory názvu pojednává nejen o dopadech změn v souvislosti

⁵ K systému práva životního prostředí viz Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 31.

⁶ Franková, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? In *České právo životního prostředí*, č. 3/2020 (57) str. 41 a násl.

⁷ Svoboda, P. Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR. in *Ochrana přírody*, 1/2020, str. 26–28.

s přijetím nového stavebního zákona na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ale i na zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, tedy na nejdůležitější zákony na ochranu jednotlivých složek životního prostředí.

Integrace agendy dosavadních dotčených orgánů ochrany životního prostředí do nově vzniklých státních stavebních úřadů se týká krajských a obecních úřadů, resp. jejich odborů v rámci přenesené státní správy. Jde o ty části dosavadní věcné působnosti, vykonávané nyní krajskými a obecními úřady na úsecích ochrany ovzduší, vody, lesa, zemědělského půdního fondu, ochrany přírody a krajiny a některých dalších úseků životního prostředí (viz výše výčet zákonů, obsažených ve změnovém zákonu), pokud se nějak týkají záměrů povolovaných podle stavebního zákona, tzn. nejen staveb, ale i jiných (tj. nestavebních) záměrů, jako jsou především změny ve využití území, tj. změny druhu nebo způsobu využití pozemků, například odlesňování.⁸

Lze-li na základě přijatého změnového zákona shrnout, veřejné zájmy na ochraně životního prostředí, zejména podle zákonů z oblasti ochrany základních složek životního prostředí, již v povolovacích řízeních od 1. 7. 2023 nebudou hájit dotčené orgány státní správy v oblasti ochrany životního prostředí svými závaznými stanovisky, avšak jen specializovaní úředníci v rámci nových státních stavebních úřadů, které ale nebudou pro rozhodování státního stavebního úřadu (jako celek) v daném řízení závazné.

Trefně to dle mého názoru vystihla i Martina Franková. Ještě před schválením změnového zákona uvedla, že „... s uplatněním principu integrace v tak široké míře jako je navrhována v celém změnovém zákoně, tedy napříč velmi rozmanitým a širokým spektrem veřejných zájmů na ochraně lidského zdraví, kulturního dědictví, životního prostředí, dopravní a technické infrastruktury a mnohých dalších, se ztotožnit nelze, neboť je nelze podřadit pod jeden zastrešující společný veřejný zájem.“⁹

V rámci změnového zákona se nové stavební úřady mají stát v řadě zákonů orgány ochrany životního prostředí. Jako příklad uvádím zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle nového § 17c odst. 1 zák. č. 334/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb., stavební úřad rozhoduje o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 10 a 11.

Podle nového § 9 odst. 10 a 11 zák. č. 334/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb., jedná-li se o záměr povolovaný podle stavebního zákona vyžadující odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu se nevydává a nahrazuje jej povolení záměru podle

⁸ Tamtéž, str. 26.

⁹ Franková, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? In *České právo životního prostředí*, č. 3/2020 (57) str. 41 a násl.

stavebního zákona. Žádost o povolení záměru podle stavebního zákona musí kromě náležitostí podle stavebního zákona obsahovat náležitosti uvedené v odstavci 6, popřípadě v odstavci 7. Povolení záměru podle stavebního zákona obsahuje mimo jiné náležitosti uvedené v odstavci 8 písm. a) až e) včetně plánu rekultivace.¹⁰

O případném odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu u záměrů povolovaných podle stavebního zákona vyžadujících odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu o výměře menší nebo rovné 1 ha s výjimkou záměrů umisťovaných na území národních parků rozhodne stavební úřad jakožto orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle tohoto zákona. O odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu u záměrů povolovaných podle stavebního zákona vyžadujících odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu o výměře větší než 1 ha a záměrů umisťovaných na území národního parku rozhodne stavební úřad na základě vyjádření k tomu příslušných orgánů ochrany zemědělského půdního fondu.¹¹

Státní stavební úřady mají být od 1. 7. 2023 také nově orgány ochrany přírody podle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k tomu blíže v následující části tohoto článku.

Změna zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Pokud jde o tento stěžejní zákon z oblasti složkové ochrany, také novelizace tohoto zákona provedená změnovým zákonem je soustředěna a spočívá v integraci řady kompetencí orgánů ochrany přírody do kompetencí stavebních úřadů. Zásadní změnou oproti 30 let dobře fungujícímu kvalitnímu modelu státní správy v ochraně přírody a krajiny je však to, že nově se mají stavební úřady stát orgány ochrany přírody dle § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny. Výjimku z integrace představuje zachování kompetence Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a správ jednotlivých národních parků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech (pokud jsou zřízeny), evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech soustavy Natura 2000. Avšak i tam (tedy ve zvláštní územní ochraně přírody a krajiny) je jejich působnost oproti stávajícímu stavu nesmyslně omezena. Po stránce hmotněprávní se zákon o ochraně přírody a krajiny až na výjimky v podstatě změnovým zákonem nemění, pouze se upřesňují některé nástroje (např. u významných krajinných prvků v rámci § 4 či sloučení obsahu § 44b s § 44) či se upravují některé detaily praktické ochrany přírody a krajiny (např. zavedení pojmu *přírodě blízká obnova těžbou narušeného území* v § 3 písm. w/ zákona či doplnění § 33 k ochraně přírodních rezervací). Rozsáhlejších, ale v konečném důsledku nikoliv zásadních změn doznala úprava tzv. naturového posuzování vlivů

¹⁰ viz § 9 odst. 10 zák. č. 334/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb.

¹¹ viz § 9 odst. 11 zák. č. 334/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb.

na životní prostředí (§ 45h a § 45i) a do samostatného nového paragrafu § 45j byla vyčleněna a rozšířena úprava tzv. naturových autorizovaných osob. Zda-li je tato nová úprava naturového posuzování v souladu se směrnicí č. 92/43/EHS, o stanovištích, která je základem pro tento právní nástroj, resp. proces ochrany přírody v kontextu práva EU, to by bylo téma na samostatný článek někdy v budoucnu.

Z hlediska institucionálního zabezpečení ochrany přírody a krajiny zásadní změnou je, že by od 1. 7. 2023 již nebyly v postavení orgánů ochrany přírody obecní úřady a pověřené obecní úřady a nově by se orgány ochrany přírody staly státní stavební úřady.

Působnost státních stavebních úřadů dle schváleného nového znění § 76 zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb. je vymezena tak, že

1) Stavební úřady **ve svém správním obvodu**, nejde-li o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma, evropsky významné lokality, ptačí oblasti a vojenské újezdy a jedná-li se o záměry podle stavebního zákona, v rámci řízení o povolení záměru, změně záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona, **posoudí splnění podmínek upravených tímto zákonem pro výčet řízení podle obecné územní i zvláštní druhové ochrany přírody a krajiny vymezených v § 76 odst. 1 písm. a/ až h/ zák. č. 114/1992 Sb.** Žádosti o povolení záměru, změnu záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona nelze vyhovět, pokud nejsou splněny podmínky pro vydání souhlasu nebo povolení podle písmen a) až h) a jejich splnění nelze zajistit ani podmínkami rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona. Souhlas nebo povolení podle písmen a) až h) se v těchto případech samostatně nevydává a je součástí výrokové části rozhodnutí o povolení záměru, změně záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona.

2) Stavební úřady dále **v zastavěném území, zastavitelné ploše nebo v jejich částech, pokud byly v tomto území, ploše nebo v jejich částech územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu, nebo byl pro ně vydán regulační plán, a to na území chráněných krajinných oblastí, národních parků, ochranných pásem zvláště chráněných území, evropsky významných lokalit a ptačích oblastí**, jedná-li se o záměry podle stavebního zákona, v rámci řízení o povolení záměru, změně záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona, **posoudí splnění podmínek upravených tímto zákonem pro výčet řízení podle obecné a zvláštní územní i zvláštní druhové ochrany přírody a krajiny vymezených v § 76 odst. 2 písm. a/ až j/ zák. č. 114/1992 Sb.** Žádosti o povolení záměru, změnu záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona nelze vyhovět, pokud nejsou splněny podmínky pro vydání souhlasu nebo povolení podle písmen a) až j) a jejich splnění nelze

zajistit ani podmínkami rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona. Souhlas nebo povolení podle písmen a) až j) se v těchto případech samostatně nevydává a je součástí výrokové části rozhodnutí o povolení záměru, změně záměru před dokončením nebo o povolení užívání stavby podle stavebního zákona. Podkladem pro vydání rozhodnutí podle § 76 odst. 2 je vyjádření krajského úřadu, Agentury ochrany přírody a krajiny ČR nebo správy příslušného národního parku jako dotčených orgánů podle jejich územní působnosti podle § 77a a 78 z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem. Vyjádření krajský úřad, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR nebo správa národního parku vydá ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení žádosti stavebního úřadu. K vyjádření, které by bylo v rozporu s podmínkami stanovenými ve schválené územně plánovací dokumentaci, se nepřihlíží.¹²

Zde je třeba upozornit, že změnový zákon počítá u stávajících orgánů ochrany přírody (tj. krajský úřad, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR nebo správa národního parku) v postupu dle § 76 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb. **pouze s právně nezávaznými vyjádřeními, což je třeba hodnotit jako bezprecedentní degradaci právní ochrany přírody a krajiny, jelikož neumožňuje dostatečně orgánům ochrany přírody hájit (a prosazovat) veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny.** Proto je třeba vyslovit zásadní nesouhlas s touto úpravou!

Kritika nové právní úpravy

Nová úprava veřejného stavebního práva včetně změnového zákona se postavení orgánů ochrany životního prostředí a způsobu zajištění ochrany jimi hájených veřejných zájmů dotčených řízením o povolení záměru podle stavebního zákona dotýká zcela zásadním způsobem. Zákon č. 284/2021 Sb. přitom ignoruje zejména systém ochrany přírody a krajiny dle zákona č. 114/1992 Sb., zejména rozdělení územní ochrany přírody na obecnou a zvláštní. Ponechává sice v rámci zvláštní územní ochrany speciálním orgánům ochrany přírody kompetence prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody (ovšem s četnými omezeními, viz výše u popsání nového znění § 76 odst. 3), avšak působnost hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny zcela odebírá orgánům ochrany přírody v rámci obecné územní ochrany přírody a krajiny. Právě v tom spočívá onen problém, protože režim obecné územní ochrany přírody a krajiny (dle § 4 až 13 zák. č. 114/1992 Sb.) dopadá na přibližně 80% území České republiky, kde dosavadním orgánům ochrany přírody tuto působnost odejímá a svěřuje ji státním stavebním úřadům jakožto novým orgánům ochrany přírody.

Změnový zákon v duchu nového stavebního zákona velmi oslabuje ochranu veřejného zájmu v oblasti ochrany přírody a krajiny. Ochrana veřejných zájmů bude zásadně oslabena především tzv. integrací dotčených orgánů. Tím jsou ov-

¹² viz § 76 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb.

šem odstraňovány významné institucionální a procesní záruky řádného zohlednění jednotlivých dotčených veřejných zájmů.

Dojde tak k podstatnému přesunu řešení skutkových i právních otázek z provoinstančního řízení do odvolacího řízení, což může mít za následek i nepředvídatelnost rozhodování správních soudů přezkoumávajících rozhodnutí stavebního úřadu (jakožto orgánu ochrany přírody) v povolovacím řízení. Tzv. integrace znamená zejména oslabení ochrany přírody a životního prostředí, neboť závažné dopady stavebních záměrů na ochranu přírody a krajiny, vod, zemědělskou půdu či lesy bude ve většině případů posuzovat již jen stavební úřad.

Stavební úřady mají být nově orgány ochrany přírody. Napadá mě v té souvislosti starý známý bonmot „z pytláka hajným“. Když pominu otázku, kde vezmou zaměstnance-odborníky na ochranu přírody a krajiny, chci zdůraznit, že státní stavební úřady mají dle nové právní úpravy od 1. 7. 2023 posuzovat otázky ochrany přírody a krajiny a prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody, neboť dle § 58 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem. Zároveň ale mají také postavení stavebních úřadů dle nového stavebního zákona. Neumím si představit, že nové stavební úřady budou v takovém dvojkolejném postavení prosazovat objektivně zájmy ochrany přírody a krajiny. Snad některý z úředníků zabývající se agendou ochrany jednotlivých složek životního prostředí si troufne předložit svému nadřízenému návrh řešení v daném řízení o povolení konkrétního stavebního zámeru ve prospěch ochrany životního prostředí, ale v konečném vydaném povolení stavebním úřadem se nemusí názor úředníka nakonec objevit.

A pokud jde o stávající speciální orgány ochrany přírody a krajiny, pokud bude vůbec zachována jejich pravomoc participovat na řízeních týkajících se stavebních projektů, budou většinou jejich dosavadní samostatná rozhodnutí či závazná stanoviska změněna na pravomoc vydávat jen nezávazná vyjádření. Těmi by stavební úřad nebyl vázán a mohl by rozhodovat i v rozporu s nimi. Názor dotčených správních orgánů a ochrana jimi hájených veřejných zájmů by tak měla být v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny i podle nového stavebního zákona zcela degradována a stavební úřad by mohl autoritativně zasahovat do výkonu jejich působnosti, a to například i na území národních parků či národních přírodních rezervací, tedy území s nejcitlivějšími a nejohroženějšími přírodními ekosystémy vůbec. To je absolutně nepřijatelné. K takovým krokům, resp. takové zásadní změně 30 let dobře fungujícího kvalitního a funkčního modelu státní správy není žádný ospravedlnitelný věcný ani právní, žádný rozumný ani logický důvod. Šlo o čistě politické jednostranné řešení nahrávající developerům. Představuje extrémní riziko nejen pro ochranu přírody a prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Tytéž závěry platí i pro ochranu dalších složek životního prostředí.

Dobře to ilustruje například stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí z 10. května 2021.¹³ V souvislosti s projednáváním vládního návrhu změny zákona č. 114/1992 Sb. (sněmovní tisk 1009, platné znění s vyznačením změn t1009a0. pdf) vláda odebrala v návrhu změny § 76 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. možnost speciálním orgánům ochrany přírody závazně prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny v řízeních týkajících se stavebních záměrů ve zvláště chráněných přírodních územích, pokud půjde o záměry v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, pro které územní plán stanovil „prvky regulačního plánu“. „Podle vládního návrhu změny § 76 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. „podkladem pro vydání rozhodnutí podle odstavce 2 je vyjádření krajského úřadu, Agentury nebo správy národního parku jako dotčených orgánů podle jejich územní působnosti podle § 77a a 78 z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.“ Česká společnost pro právo životního prostředí ve svém stanovisku konstatovala, že se jedná o „velký skok zpět“ oproti dosavadní právní úpravě, kde tyto veřejné zájmy dosud prosazují speciální orgány ochrany přírody účinněji, a to formou samostatně vydávaných souhlasů, povolení výjimek, povolení odchylek (vše formou správního rozhodnutí) či závazných stanovisek. Podle navrhované právní úpravy již budou moci vydávat jen právně nezávazná vyjádření. Tím ztratí správy národních parků a Agentura ochrany přírody a krajiny ČR kontrolu nad ochranou přírody ve zvláště chráněných územích. Rozhodování nových stavebních úřadů nebude zárukou prosazování veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny a ohrozí dosahování cílů ochrany přírody, a to i v kontextu naplňování závazků ČR plynoucích z evropského unijního práva a mezinárodních smluv z oblasti ochrany přírody a biodiverzity. Pozměňovací návrh poslance Kolovratníka vedený pod číslem 7984 již jen tento vládní návrh rozšiřuje (tj. výčet povolení/vydání souhlasů, které bude posuzovat stavební úřad s tím, že bude mít k ruce právně nezávazné stanovisko AOPK nebo správy národního parku) a totéž činí pozměňovací návrh poslance Bauera vedený pod číslem 7980 (vypouští jen podmínku týkající se regulačního plánu). Shrneme-li, ať bude přijat kterýkoliv ze tří uvedených návrhů změny § 76 zákona č. 114/1992 Sb., bude to vždy v neprospěch účinného prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody. K uvedeným změnám kvalitní a přes 28 let dobře fungující právní úpravy není jediný rozumný důvod. Česká společnost pro právo životního prostředí nepodporuje žádné změny zákona o ochraně přírody a krajiny tohoto typu, neboť mají potenciál způsobit destrukci ochrany přírody a negovat dosavadní dochovaný stav přírody ve zvláště chráněných přírodních územích. Požadujeme proto zachovat stávající právní úpravu, zejména § 43, 44 a 78 zákona č. 114/1992 Sb., což předpokládá rovněž neschválení úpravy § 76 odst. 2 a 3 jak ve znění vládního návrhu, tak obou předložených pozměňovacích návrhů.“¹⁴

¹³ Publikováno mimo jiné v *České právo životního prostředí*, č. 1/2021 (59), str. 79 a násl.

¹⁴ Tamtéž, str. 79–80.

Závěry a návrhy *de lege ferenda*

Změnový zákon č. 284/2021 Sb. představuje bezprecedentní zásah do systému práva životního prostředí a v mnohých směrech bezprecedentní a nesmyslnou degradaci právní ochrany životního prostředí, zejména jeho jednotlivých složek, včetně ochrany přírody a krajiny. Fakticky likviduje přes 30 let úspěšný a fungující model.

Je proto třeba vrátit právní úpravu do původní podoby před schválením zákona č. 284/2021 Sb., zejména vypustit stavební úřady jakožto orgány ochrany přírody z § 75 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (tytéž závěry platí obdobně i pro ostatní zákony na ochranu jednotlivých složek životního prostředí).

Je třeba vrátit orgánům ochrany přírody, tj. uvedeným v § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění do novely zákona provedené zákonem č. 284/2021 Sb. jejich věcnou působnost a právní nástroje (zejména správní rozhodnutí a závazná stanoviska).

Je nutné oddělit orgány ochrany přírody a krajiny od stavebních úřadů, aby orgány ochrany přírody jako dosud rozhodovaly samy podle zákona o ochraně přírody a krajiny a prosazovaly veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny nejen v těchto řízeních, ale také jako dotčené orgány státní správy i v řízeních vedených podle stavebního zákona, a to formou závazných stanovisek, případně samostatných rozhodnutí, zejména ve zvláštní územní (obzvláště dle § 43 zák. č. 114/1992 Sb.) a zvláštní druhové ochraně (§ 56 zák. č. 114/1992 Sb.). Tedy vrátit se k funkčnímu modelu stávající právní úpravy (před platností zákona č. 284/2021 Sb.).

Pokud by přes argumenty vznesené v tomto článku nebyla politická vůle měnit stávající znění změnového zákona v části, týkající se zák. č. 114/1992 Sb., nabízí se alespoň kompromisní varianta, např. do § 76 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 284/2021 Sb., zavést závazné stanovisko, namísto stávajícího nezávazného vyjádření. Určitým z pohledu zájmů chráněných právem životního prostředí přijatelným se zdá být *de lege ferenda* i zavedení případného jednotného správního rozhodnutí či jednotného závazného stanoviska, ale to už přesahuje rámec tohoto článku.

Řešení přijaté zákonem č. 284/2021 Sb. v duchu zásad nového stavebního zákona není z pohledu dosud platné právní úpravy i z pohledu principů práva životního prostředí (princip nejvyšší hodnoty, princip odpovědnosti státu, princip prevence, princip předběžné opatrnosti atd.) přijatelné a je v rozporu s nimi. A proto se vnucuje otázka, zda nejde potencionálně o rozpor s čl. 7 Ústavy ČR, podle kterého stát má dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Podle judikatury Ústavního soudu ČR k čl. 7 Ústavy stát hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí.¹⁵ Bude tomu tak efektivně i po 1. červenci 2023?

¹⁵ Viz např. sp. zn. IV. ÚS 254/02 ze dne 28. 1. 2003 nebo náleze ÚS ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. 34/03 nebo další nálezy: sp. zn. 256/2010 ze dne 8. 7. 2010 nebo náleze sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

Použitá literatura:

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010
Důvodová zpráva k návrhu změnového zákona. 6673961-2020-08-24-duvodova-zprava-6878738.pdf

Franková, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? In České právo životního prostředí, č. 3/2020 (57) str. 41 a násl.

SVOBODA, P. Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR. in Ochrana přírody, 1/2020, str. 26–28.

Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhu změnového zákona. In České právo životního prostředí, č. 1/2021 (59), str. 79 a násl.

O autorovi: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., působí na katedře práva životního prostředí PFUK.

Tento článek byl vytvořen v rámci vědního programu Univerzity Karlovy Co-operation/Environmental Law.

Klíčová slova:

stavební zákon, změnový zákon, orgány ochrany přírody, státní stavební úřady, dotčené orgány, veřejný zájem, ochrana životního prostředí

Abstract:

This paper deals with the future systems in organizations of nature protection authorities and building authorities, performing their responsibilities in the protection of the environment within administrative procedures under the Building Act. It critically analyses the amendments of the environmental legislation, especially nature protection act, present and future legal protection of the environment.

Key words:

building act; building authorities; nature protection authorities; public interests concerning the nature protection



ZMĚNA KLIMATU A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Úvod

Globální klima se přirozeně mění. Současně pozorovaná změna klimatu je však bezprecedentní výzvou. Také rychlost této změny je velmi výrazná. Projekce změny klimatu pro další období ukazují, že dopady budou natolik významné, že výrazně zasáhnou do společenských vazeb a ovlivní produkční vzorce.¹ Na lokální úrovni je možné již nyní sledovat dopady změny klimatu v podobě déletrvajících period sucha nebo nedostatku vody, výraznějších srážkových a větrných projevů nebo povodní.

V přípravě na dopady změny klimatu hraje územní plánování zásadní roli. Jednak proto, že funguje jako zavedený tradiční nástroj pro komunity, a také proto, že umožňuje plánování v území v dlouhodobějším časovém rámci, umožňuje reagovat na konkrétní místní podmínky a přizpůsobení se novým podmínkám v daném místě. Přestože je územní plánování přednostně věcí lokální veřejné správy a samosprávy a týká se řešení místních problémů a je tedy z důvodů místních specifik zpravidla decentralizováno,² řada otázek je propojená s úkoly celostátního až globálního významu. Některé oblasti vyžadují strategické, koordinované řešení na úrovni státu, které se dále promítne do regionálních a místních podmínek a plánů.

V České republice je nastavena hierarchická struktura nástrojů územního plánování od centrálního „územního plánu“ k územním plánům jednotlivých obcí. Závaznost vyšší územně plánovací dokumentace s sebou nese povinnost na nižších úrovních reflektovat požadavky stanovené na vyšší úrovni.

Tento příspěvek se v úvodní části zabývá významem územního plánování ve vztahu k nutnosti řešení dopadů klimatické změny. Dále se zabývá strukturou nástrojů územního plánování, konkrétně územně plánovací dokumentací, a dále

¹ Blíže viz referenční scénáře obsažené v Šesté hodnotící zprávě (AR6) Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC), Shrnutí pro tvůrce politik (IPCC AR6 WG I). Výsledky pro 21. století jsou v zásadě zvažovány pro krátkodobý (2021–2040), střednědobý (2041–2060) a dlouhodobý (2081–2100) výhled ve vztahu k období 1850–1900. Viz IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press. Část B Možné budoucí klima. V českém překladu s. 16 a násl. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/mezivladni_panel_pro_zmenu_klimatu.

² Dokument OECD z roku 2017 The Governance of Land Use, Policy Highlights to spojuje s jeho podstatou. S. 7. Dostupné z: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>.

aspekty jejího hierarchického uspořádání ve světle stávajícího a nového stavebního zákona. Reflektuje potřebu přípravy některých mitigačních a adaptačních opatření v celorepublikových souvislostech a hodnotí připravenost legislativního zakotvení územního plánování z hlediska reakce na změnu klimatu prostřednictvím cílů a úkolů územního plánování.

1. Požadavek na zohlednění změny klimatu v územním plánování

1.1 Mezinárodní klimatický rámec

Šestá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu předpokládá další nárůst výskytu klimatických projevů souvisejících s vyšší teplotou. Předpokládá se (s vysokou mírou spolehlivosti), že při vyšší úrovni globálního oteplování budou častěji překračovány prahové hodnoty extrémně vysoké teploty, které ovlivňují zemědělství a lidské zdraví. Předpokládá se, že při globálním oteplení o 1,5 °C se vydatné srážky a s nimi spojené povodně zesílí a budou se vyskytovat častěji. Předpokládá se častější a/nebo silnější zemědělské a ekosystémové sucho, v několika regionech také nárůst meteorologického sucha. V Evropě se (se střední až vysokou spolehlivostí) předpokládá zvýšení četnosti a/nebo závažnosti zemědělského a ekosystémového sucha, případně nárůst hydrologického sucha. Města lokálně zesilují oteplování způsobené člověkem a pokračující urbanizace spolu s častějšími horkými extrémy (s velmi vysokou spolehlivostí) zvýší závažnost vln veder. Urbanizace také (se střední spolehlivostí) zvyšuje průměrné a vydatné srážky nad městy a na jejich závětrné straně a (s vysokou spolehlivostí) z toho vyplývající intenzitu odtoku.³

Glasgow Climate Pact jako výstup z jednání COP 26 zdůrazňuje potenciál územního plánování pro řešení změny klimatu, konkrétně vyzývá smluvní strany, aby dále začleňovaly adaptační opatření do místního, celostátního a regionálního plánování.⁴ Na potenciální přínosy územního plánování poukazuje již Kjótský protokol v čl. 10 písm. b), podle něhož smluvní strany „...formulují, provádějí, zveřejňují a pravidelně aktualizují národní a případně regionální programy obsahující opatření ke zmírnění změny klimatu a opatření k usnadnění přiměřené adaptace na změnu klimatu.“ Podle podpísmene i) „tyto programy by se měly týkat mimo

³ IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press. Blíže viz část C Informace o klimatu pro hodnocení rizik a regionální adaptace. V českém překladu s. 36 a násl. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/mezivladni_panel_pro_zmenu_klimatu.

⁴ Decision -/CP.26 Glasgow Climate Pact, dostupné z: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf.

jiné odvětví energetiky, dopravy a průmyslu, jakož i zemědělství, lesnictví a nakládání s odpady. Adaptaci na změnu klimatu by navíc mohly usnadnit technologie adaptace a metody zlepšování územního plánování.“ Podle čl. 7.1 Pařížské dohody „Smluvní strany stanovují globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem uvedeným v čl. 2.“⁵ Adaptace je podle Pařížské dohody globální výzvou, které všichni čelí, která má místní, krajské, celostátní, regionální a mezinárodní rozměry, a je klíčovou složkou dlouhodobé globální odpovědi na změnu klimatu. „Smluvní strany uznávají důležitost odvrácení, co největšího snížení a řešení ztrát a škod způsobených nepříznivými účinky změny klimatu, včetně extrémních projevů počasí a událostí s pomalým nástupem, a roli udržitelného rozvoje při snižování rizika ztrát a škod.“ (čl. 8.1 Pařížské dohody).

1.2 Evropský rámec ochrany klimatu ve vztahu k plánování v území

Územní plánování zohledňující aktuální i předpokládané projevy klimatické změny je jedním ze zásadních předpokladů pro naplnění cílů evropského klimatického právního rámce. Je v úzkém vztahu k odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF), k oblasti tzv. sdílení úsilí (Effort Sharing⁶), ale také k dalším oblastem jako je zajištění energie z obnovitelných zdrojů⁷ nebo dopravní infrastruktura.⁸ Sektor LULUCF⁹ má „...potenciál zajistit dlouhodobé přínosy v oblasti klimatu a významně tím přispívat k dosahování cíle Unie v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, jakož i dlouhodobých cílů Pařížské dohody“

⁵ Viz čl. 2 Pařížské dohody je: „Cílem této dohody, která podporuje provádění úmluvy včetně jejího cíle, je zlepšit globální reakci na hrozby změny klimatu, a to v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby, mimo jiné pomocí: a) udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranici 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu.“

⁶ V tomto schématu jsou regulovány antropogenní emisní zdroje, které nespádají do systému EU ETS. Jedná se o řešení cca 55 % veškerých evropských emisí skleníkových plynů. Nejvíce emisí regulovaných v rámci sdíleného úsilí pochází ze sektorů dopravy a budov. Blíže viz např. http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2020/07/AMO_Zavazky_vyzvy_a_prilezitosti_pro_snizovani_emisi_v_ramci_effort_sharingu.pdf.

⁷ K plánovaným změnám viz ŽÁKOVSKÁ, K. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. České právo životního prostředí. 2021, č. 3/2021 (61), s. 29 a násl.

⁸ Viz např. požadavky na transevropskou dopravní síť ve spojení s alternativními palivy, ŽÁKOVSKÁ, K. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. op. cit., s. 40.

⁹ Viz rozhodnutí č. 529/2013/EU (o pravidlech započítávání skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku činností souvisejících s využíváním půdy, změnami ve využívání půdy a lesnictvím) a nařízení EU 2018/841 (o zahrnutí emisí a pohlcení skleníkových plynů z využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do nařízení o emisích a pohlcení skleníkových plynů z pozemních úprav a lesnictví).

(podle bodu 5 preambule nařízení EU 2018/841). Oblast sdílení úsilí,¹⁰ která zahrnuje emise skleníkových plynů z kategorií zdrojů energetika, průmyslové procesy a použití produktů, zemědělství a odpadů, vyjma činností zahrnutých v EU ETS a v sektoru LULUCF, tj. zejména emise z dopravy (kromě letecké dopravy a jiné než vnitrostátní lodní dopravy), budov, zemědělství, nakládání s odpady a dále část emisí z kategorie průmyslové procesy, vychází z toho, že členské státy mají povinnost v daných oblastech dosáhnout určitého procentuálně stanoveného snížení emisí skleníkových plynů. Zahrnuté činnosti jsou spojené s využitím území, jakož i se stavbami.

Evropská unie tímto směru nereguluje využití půdy samotné, ale je zjevné, že sledované činnosti jsou přímo nebo nepřímo spojeny s využitím území, a plnění klimatických cílů je na něm závislé.

S ohledem na navýšení ambicí EU (viz balíček Fit for 55¹¹) ve směru dosažení klimatické neutrality v roce 2050 a zvýšení závazku k roku 2030 lze předpokládat další zvýšení tlaku na využití území, což bude dále vytvářet napětí mezi různými veřejnými a soukromými zájmy.

1.3 Přínosy územního plánování

S ohledem na výše naznačené výzvy spojené klimatickou změnou je třeba postupovat na centrální úrovni i na úrovni samospráv k plánování využívání půdy a veřejného prostoru koncepčně a systematicky. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) spojuje s územní plánováním řešení dlouhodobé stability ekosystémů, sociální spravedlnosti, potravinové a globální politiky, energetické bezpečnosti, dlouhodobého hospodářského růstu, otázek bydlení a zmírňování a přizpůsobení se změně klimatu.¹² Územní plánování hraje také klíčovou roli při naplňování vybraných cílů udržitelného rozvoje OSN jako je např. přístup k energetickým zdrojům, udržitelná a odolná města a komunity, zmírňování změny klimatu a ochrana ekosystémů.¹³

V čem tedy spočívají přínosy územního plánování? Prostřednictvím územního plánování je na strategické úrovni rozhodováno o budoucích možnostech využití půdy, což je základní stavební kámen pro realizaci potřebných opatření v ochraně klimatu (mitigačních i adaptačních). Územní plánování vyžaduje z po-

¹⁰ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013.

¹¹ Blíže k návrhům Fit for 55 na úseku LULUCF a sdílení úsilí viz ŽÁKOVSKÁ, K. *Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně*. op. cit., s. 25–29.

¹² Dokument OECD z roku 2017 *The Governance of Land Use, Policy Highlights*. S. 6. Dostupné z: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/governance-of-land-use-policy-highlights.pdf>.

¹³ Tamtéž.

vahy věci kooperativní řešení přesahující do více sektorů. Dále vytváří prostor pro komplexní posouzení veřejných a soukromých zájmů a pro řešení vzájemných konfliktů (též potenciálních konfliktů mezi adaptačními a mitigačními opatřeními). Prostřednictvím účasti veřejnosti umožňuje zohlednění laických poznatků z území, podporuje informovanost a v optimálním případě ztotožnění se se schváleným řešením, což má význam v návaznosti na možná omezení vlastnického práva.

Prakticky je územní plánování spojeno s řešením konkrétního území s konkrétním místním kontextem, a vyžaduje podrobnou znalost místních podmínek, potřeb a požadavků, které naopak chybí na vyšších úrovních administrativy státu. Plánování ve vysoce urbanizovaném prostředí s velkým množstvím obyvatel, kde lze očekávat zesílení negativních dopadů změny klimatu (městské tepelné ostrovy, přetížení dešťové kanalizace v případě extrémních srážek, povodně)¹⁴ klade vysoké nároky na zajištění ochrany obyvatel i architektonických hodnot. Územní plánování na lokální úrovni však musí zohlednit klimatickou změnu i v nadmístních souvislostech, a to již proto, že některá lokálně potřebná řešení přesahují hranice správního obvodu jednotlivých samospráv, a naopak některá regionální či nadregionální (zejména infrastrukturní) řešení se promítají do místní úrovně.

Na jedné straně tedy platí nutnost adaptace jednotlivých sídel a řešení různých hledisek a projevů změny klimatu v konkrétním místě, na druhé straně je nutné již na úrovni státu – v celorepublikové a následně regionální koncepci vyjasnit, jaká opatření jsou z hlediska národních a nadregionálních souvislostí k řešení projevů změny klimatu žádoucí.

2. Územní plánování a změna klimatu v České republice

2.1 Adaptační strategie a územní plánování

Význam územního plánování v adaptaci na změnu klimatu zdůraznila již Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR z roku 2015 (dále „Adaptační strategie 2015“) se zaměřením na řešení urbanizovaného prostředí – adaptaci sídel: *„V procesu přizpůsobení se změně klimatu hraje územní plánování významnou koordinační roli. Rozhodující význam pro naplnění úkolů a cílů územního plánování mají podklady pro územní plánování, za jejichž poskytování a pořizování nesou odpovědnost zejména příslušné orgány veřejné správy, ale také jimi zřízené právnické osoby a vlastníci dopravní a technické infrastruktury.“*¹⁵

¹⁴ Blíže viz např. zpráva Sekretariátu Úmluvy o biologické rozmanitosti z října 2016 CBD Technical Series No. 86: Managing ecosystems in the context of climate change mitigation: A review of current knowledge and recommendations to support ecosystem-based mitigation actions that look beyond terrestrial forests. Str. 9, box 2. Dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-86-en.pdf>.

¹⁵ Adaptační strategie 2015, s. 74.

Na zásadní význam územního plánování pro adaptační úsilí upozornila ve svém článku z roku 2019 V. Tomoszková.¹⁶ Poukázala zde zejména na nedostatky v promítnutí významu zeleně ve stávající právní úpravě a rovněž zdůraznila roli obcí v procesu územního plánování. Ve svém příspěvku v roce 2019 pracovala s tehdy platným a účinným stavebním zákonem, tj. zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „SZ2006“).

Stavební zákon přijatý v roce 2021 (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, dále „SZ2021“) na požadavek zeleně a zelené infrastruktury v územním plánu reagoval, což jistě bude předmětem dalších odborných příspěvků, nicméně s ohledem na záběr tohoto příspěvku jim není dále věnována pozornost. Připomenutím Adaptační strategie 2015 je zde učiněna návaznost na její hodnocení provedené v roce 2021 a schválení aktualizované adaptační strategie (Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR 1. aktualizace pro období 2021–2030, dále „Adaptační strategie 2021“). Nicméně tato ještě s konkrétním zněním SZ2021 nepracovala:¹⁷ *„Platná právní úprava dosud nezohledňuje potřebu adaptace sídel na změnu klimatu dostatečně. Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy nevytváří vhodný legislativní rámec pro plánování území, způsobů jeho využívání a ochranu jeho hodnot i s ohledem na prognózovanou změnu klimatu, neboť tak nebyly nikdy koncipovány. Územní plánování může optimalizovat organizační uspořádání území tak, aby rozsah negativních vlivů změny klimatu na život lidí a stabilitu krajiny byl co nejmenší, ale současná legislativní pravidla nepovažují reakci na změnu klimatu za prioritu. Změnami právní úpravy je třeba promítnout adaptaci na změnu klimatu do cílů územního plánování, zajistit vytváření prvků sídelní zelené infrastruktury a podpořit vhodné úpravy staveb a udržitelné hospodaření s dešťovou vodou. V souvislosti s přípravou nového stavebního zákona je též třeba zajistit, že nedojde k oslabení existujících nástrojů umožňujících realizovat opatření v oblasti adaptace na změnu klimatu, ale naopak k jejich posílení.“*¹⁸

Mezi konkrétními tématy k řešení jsou v Adaptační strategii 2021 uvedeny následující okruhy:¹⁹ a) Uvedení úkolů v oblasti adaptace mezi cíli územního plánování, b) Etablování zelené infrastruktury do nástrojů stavebního zákona, c) Vymezení pojmu systém sídelní zeleně a jeho funkcí, d) Posílení ochrany ze-

¹⁶ TOMOSZKOVÁ, V. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. České právo životního prostředí. 2019, č. 1/2019 (51), s. 37 a násl.

¹⁷ SZ2021 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen v červenci 2021. První aktualizace Adaptační strategie 2015 pro období 2021–2030 byla schválena usnesením vlády č. 785 dne 13. září 2021 včetně aktualizace navazujícího implementačního plánu. V Adaptační strategii 2021 hodnocení SZ2021 promítnuto není, což je zřejmě dáno nemožností pružně reagovat na novou legislativu v rámci přípravy a schvalování, a dále může být limitováno odloženou účinností SZ2021.

¹⁸ Adaptační strategie 2021, s. 134.

¹⁹ Adaptační strategie 2021, s. 134–136.

lené v zastavěném území, mimo jiné zajištěním přednostního využití brownfieldů pro výstavbu, e) Revize právní úpravy náhrad za změnu v území, f) Posílení role regulačních plánů, g) Posílení role ekonomických nástrojů v plánování sídel, i) Podpora připravenosti staveb na změnu klimatu, j) Zohlednění potřeby adaptace na změnu klimatu památkově chráněných sídel.

SZ2021 se uvedenými požadavky zabývá, ze samotného textu zákona a odůvodnění přijetí nové úpravy veřejného stavebního práva se však otázka potřeby komplexního a intenzivního řešení změny klimatu vytrácí. Ve zdůvodnění potřeby nové právní úpravy se primárně odkazuje na postupný nárůst složitosti spojený s právní nejistotou a nestabilitou právní úpravy.²⁰ V podrobnostech je pozornost soustředěna na „problémy“ a zdoluhavost při povolování staveb. *„Za stávajícího právního stavu nelze v potřebné míře využít potenciál hospodářského a civilizačního rozvoje České republiky a dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi všemi veřejnými a soukromými zájmy, kterých se týká stavební činnost v území.“*²¹ Odkazuje se též na programové prohlášení vlády, v němž se vláda zavázala, že podpoří a zrychlí výstavbu v České republice a prosadí *„rekodifikaci veřejného stavebního práva, která povede ke zjednodušení a zkrácení přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.“*²² Základem pro dosažení optimálního výsledku je podle zákonodárce nastavení procesního postupu s účastí všech zainteresovaných subjektů, ovšem s podstatnější reformou organizace veřejné správy.²³

²⁰ Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu stavebního zákona, dostupné jako tisk č. 1008, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017–2021. S. 163. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

²¹ Tamtéž, s. 164.

²² *„Složitost veřejného stavebního práva spočívá i v tom, že podmínky pro realizaci záměru musí zákon stanovit dostatečně obecně pro menší záměry v menších obcích, ale současně dostatečně konkrétně pro větší záměry ve velkých městech a jejich aglomeracích. Dlouhodobě tak sílí naléhavá potřeba české veřejné stavební právo rekodifikovat a přiblížit ho moderním potřebám a trendům. Předkladatel má za cíl jeho podstatné zefektivnění, včetně odstranění zbytečných obstrukcí, průtahů či bariér, které dnes omezují výstavbu a rozvoj České republiky, aniž by přitom měly jakýkoliv pozitivní přínos. Jde tedy o dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi zájmy, jež se ve stavebním právu projevují. I proto musí veřejné stavební právo stanovit jednoznačná, jednoduchá, aplikovatelná, vymahatelná a srozumitelná pravidla. Veřejné stavební právo zároveň musí vytvořit prostor pro vytváření společné znalostní a hodnotové báze nutné pro formulování, projednávání a naplňování strategií správy území s možností flexibilnějšího hledání odpovědí na nepředvídatelné výzvy současnosti i budoucnosti.“* Tamtéž, s. 172.

²³ Slovy důvodové zprávy *„Aby úprava veřejného stavebního práva dosáhla efektivity a funkčnosti, díky kterým by přinesla skutečné zjednodušení přípravy staveb i povolovacích procesů, při zachování potřebné úrovně ochrany všech práv a veřejných zájmů, je nezbytné oprostit se od stávajících paradigmat aktuální právní úpravy a připravit zcela nový stavební zákon, který zásadně změní celou oblast stavebního práva v nejširším smyslu, počínaje institucionální reformou, přes zásadní změny organizace „dotčené“ státní správy, procesů, hmotného práva i soudního přezkumu. Kromě toho je však třeba přijmout i zásadní úpravy mnoha souvisejících zákonů a provést podstatnější reformu organizace (ústřední i územní) veřejné správy v České republice zahrnující i revizi stávajícího smíšeného modelu výkonu státní správy na úseku stavebního práva.“* S. 171–172 důvodové zprávy k SZ2021.

Územní plánování však nepochybně také představuje prostor, kde se střetávají veřejné zájmy se zájmy soukromými. Pro zajištění připravenosti a odolnosti území na změnu klimatu je vyhodnocení různých zájmů již v rovině územního plánování podstatné, protože již v této fázi vzniká základ pro další využití území. Zájem na řešení změny klimatu by měl být v principech nového stavebního zákona ve všech jeho částech zohledněn důrazněji.

2.2 Cíle a úkoly územního plánování

Cíle a úkoly územního plánování tvoří kostru pro územně plánovací i rozhodovací procesy. Uplatňují se obecně pro všechny nástroje územního plánování a jsou obecně platné pro činnost orgánů územního plánování. Cíle územního plánování, dále rozvedené v úkolech územního plánování, zásadním způsobem určují mantinely pro postupy orgánů územního plánování, ale i pro stavební úřady. Příslušné orgány jsou povinny se s naplněním cílů a úkolů územního plánování řádně vypořádat. Připravovaná územně plánovací dokumentace musí být vždy hodnocena z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování, a to nikoliv jen formálně: „...pouhá parafráze obsahu ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona²⁴ jako součást odůvodnění opatření nepostačuje; pokud z něj požadované důvody, skutková zjištění a úvahy nelze zjistit, je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřízkoumatelnosti.“²⁵

Principiálním cílem územního plánování je „soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho plošného a prostorového uspořádání a vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“²⁶

Naplnění udržitelného rozvoje se objevuje²⁷ již ve vymezení účelu SZ2021: „Účelem stavebního zákona je zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě a vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a staveb-

²⁴ Pozn. Jedná se o ustanovení SZ2006.

²⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016-37.

²⁶ „Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“ Viz § 18 odst. 1 SZ2006; „Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.“ Viz § 18 odst. 2 SZ2006.

²⁷ § 38 odst. 1 SZ2021.

ní kultury.²⁸ Pojetí udržitelného rozvoje vychází z mezinárodního právního rámce zaštitěného principem č. 3 Deklarace z Ria (1992), kterému předcházela Zpráva Brundtlandové Naše společná budoucnost (Our common future, United Nations World Commission on Environment and Development – WCED).²⁹ V českém právu životního prostředí je zákonem upraven princip trvale udržitelného rozvoje: „Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“³⁰

Podstatou naplňování principu udržitelného rozvoje je regulace společenských vztahů se zohledněním tří rovin – šetrného využívání přírodních zdrojů ve spojení s respektováním požadavků na zachování příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje (soudržnosti společenství obyvatel území).³¹ To vše při reflektování podmínek pro život budoucích generací. Důvodová zpráva k SZ2021 zdůrazňuje, že je chybné nahlížet na udržitelný rozvoj pouze z hlediska environmentálního pilíře. Tento podle ní není a ani nemůže být jediným hlediskem územního plánování.³² Nicméně udržitelný rozvoj byl třemi pilíři vymezen již v SZ2006, takže konstatování v důvodové zprávě nemá opodstatnění.

Platí tedy, že cíle územního plánování jsou rozkročeny mezi všemi třemi pilíři udržitelného rozvoje a je nutné vyhodnotit všechny vzájemné souvislosti. K tomu dále přistupuje změna klimatu, jejíž dopady se projevují ve všech třech sledovaných oblastech, vyžadují však určitý inovativní přístup, který zahrne jak přizpůsobení se změně klimatu úpravou přírodních nebo lidských systémů v reakci na aktuální nebo očekávané projevy změny klimatu, tak zmírňování dopadů změny klimatu snížením emisí nebo zvýšením propadů skleníkových plynů. Určitým limitem konceptu udržitelného rozvoje a stávajících územně plánovacích procesů pro řešení klimatické změny je nedostatečné promítnutí proaktivního, flexibilního a dynamického přístupu³³ ve směru zajištění připravenosti a odolnosti území.³⁴

²⁸ Viz § 1 odst. 3 SZ2021.

²⁹ CALSTER, Geert. The laws of Sustainable Development. In MAUERHOFER, Volker, RUPO, Daniela, TARQUINIO, Lara (Ed.). *Sustainability and Law*. Cham: Springer, 2020, s. 50–51.

³⁰ Viz § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

³¹ DROBNÍK, Jaroslav. Hlavní zásady (kap. II, oddíl 6). In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 51.

³² Důvodová zpráva k SZ2021, s. 231

³³ GROW SUN, Lisa, CURTIS, Brandon. Urban planning and climate change. In FAURE, Michael, FARBER, Daniel A., PEETERS, Marjan (Ed.). *Climate change law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 652–653.

³⁴ K uplatnění konceptu udržitelnosti např. DAYA-WINTERBOTTOM, Trevor. Resilience: Is Sustainability Dead? In MAUERHOFER, Volker, RUPO, Daniela, TARQUINIO, Lara (Ed.). *Sustainability and Law*. Cham: Springer, 2020, s. 96–97.

Cíle územního plánování vedle dosažení udržitelného rozvoje zahrnují soustavné a komplexní řešení funkčního využití území včetně stanovení zásad jeho plošného a prostorového uspořádání,³⁵ vyhodnocování potenciálu rozvoje území a prognózování jeho dalšího vývoje,³⁶ zvyšování kvality vystavěného prostředí sídel, rozvíjení jejich identity a vytváření funkčního a harmonického prostředí pro každodenní život jejich obyvatel,³⁷ ochranu a rozvoj přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, ochranu krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti,³⁸ koordinaci veřejných zájmů v území a podnětů na provedení změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území, konkretizaci ochrany veřejných zájmů.³⁹

Mezi úkoly (ve veřejném zájmu) územního plánování SZ2021 řadí:⁴⁰

- „a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty,
- b) stanovovat s ohledem na podmínky a hodnoty území koncepci využití a rozvoje území, včetně dlouhodobé urbanistické koncepce sídel, jejíž součástí je i zhodnocení a, je-li to účelné, vymezení ploch pro průmysl a zemědělství, rozvoje veřejné infrastruktury a ochrany volné krajiny a její prostupnosti,
- c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, jejich přínosy, problémy a rizika s ohledem na ochranu veřejných zájmů a hospodárné využívání území,
- d) stanovovat urbanistické, architektonické, estetické a funkční požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na míru využití území, umístění, uspořádání a řešení staveb a kvalitu veřejných prostranství,
- e) vytvářet předpoklady pro hospodárné využívání území, zejména důsledným využíváním zastavěného území sídel prostřednictvím cílené revitalizace opuštěných a zanedbaných ploch a, je-li to účelné s ohledem na charakter území a kvalitu vystavěného prostředí, zabezpečením ploch pro průmysl a zemědělství,
- f) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu,
- g) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty v území a na využitelnost navazujícího území, tyto změny navrhopvat a stanovovat podmínky pro jejich provedení,
- h) stanovovat pořadí provádění změn v území,
- i) koordinovat veřejné zájmy a podněty na provedení změn v území,

³⁵ Viz § 18 odst. 2 SZ2006, § 38 odst. 1 SZ2021.

³⁶ Viz § 38 odst. 2 SZ2021.

³⁷ Viz § 38 odst. 3 SZ2021.

³⁸ Viz § 18 odst. 4 SZ2006, § 38 odst. 4 SZ2021.

³⁹ Viz § 18 odst. 3 SZ2006, § 38 odst. 5 SZ2021.

⁴⁰ Viz § 39 SZ2021.

- j) vymezovat veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření,
- k) vytvářet a stanovovat podmínky pro snižování nebezpečí v území, zejména před účinky povodní, sucha a extrémních teplot, a pro využívání obnovitelných zdrojů,
- l) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území,
- m) vytvářet v území podmínky pro zajištění obrany a bezpečnosti státu a civilní ochrany,
- n) vytvářet v území podmínky pro odstraňování následků náhlých hospodářských změn zejména prověřováním a případným vymezováním zastavitelných ploch nebo transformačních ploch,
- o) určovat nutné asanační a rekultivační zásahy do území,
- p) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních a nerostných zdrojů,
- q) vytvářet podmínky pro ochranu území podle jiných právních předpisů před významnými negativními vlivy záměrů na území a navrhopvat kompenzační opatření, pokud tak stanoví jiný právní předpis.“

Vybrané nově vymezené úkoly územního plánování lze jistě vztáhnout k řešení změny klimatu, některé více, jiné méně, a to též v urbanizovaném prostředí (v adaptaci sídel),⁴¹ nicméně obecný zastřešující výslovně stanovený požadavek adaptability a odolnosti území ve smyslu klimatické připravenosti nebo posílení mezigenerační spravedlnosti nový zákon neobsahuje. Ačkoliv adaptační strategie poukázala na to, že změna klimatu má být v územním plánování, potažmo v úkolech územního plánování prioritou, k přehodnocení konceptu územního plánování v tomto směru nedošlo.

2.3 Nástroje územního plánování

Nástroje územního plánování jako koncepční nástroje veřejného stavebního práva tvoří páteřní strukturu pro budoucí činnosti v území. Mezi nástroji územního plánování jsou důležité již územně analytické podklady či územní studie. Nejde sice o závazné dokumenty, ale slouží jako odborný podklad pro pořizování územně plánovacích dokumentací a přípravu dalších opatření. Znalost území je základní podmínkou optimálního nastavení podmínek využití území.

Pro konkrétní využití území – rozhodování v území mají zásadní význam závazné územně plánovací dokumentace. SZ2021 sem řadí územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Zastřešujícím koncepčním nástrojem územního plánování je v současné době (podle SZ2006) politika územního rozvoje. Ta stojí mimo strukturu územně plánovací dokumentace, je

⁴¹ Např. úkol „vytvářet a stanovovat podmínky pro snižování nebezpečí v území, zejména před účinky povodní, sucha a extrémních teplot, a pro využívání obnovitelných zdrojů“ nebo úkol zahrnující rozvoj veřejné infrastruktury (ve spojení s § 10 SZ2021 tedy též zelené infrastruktury) nebo požadavek vyhodnocování potenciálu rozvoje území a prognózování jeho dalšího vývoje.

však závazná pro její zpracování. SZ2021 dále upravuje politiku architektury a stavební kultury České republiky.

(a) *Politika územního rozvoje a územní rozvojový plán*

Politika územního rozvoje byla v roce 2021 doplněna o územní rozvojový plán, kterým bude postupně zcela nahrazena.^{42,43} Územní rozvojový plán jako opatření obecné povahy stanoví základní rozklíčování území při respektování principu subsidiarity, ale současně s nutností vymezit „*oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a celostátního významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, kterými jsou rozvojové oblasti a rozvojové osy oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy (dále jen „specifické oblasti“) mezinárodního nebo celostátního významu nebo přesahujícími svým významem území jednoho kraje zastavitelné plochy a koridory určené pro umístění záměrů mezinárodního nebo celostátního významu, nebo přesahujících svým významem území jednoho kraje, včetně územního systému ekologické stability nadregionálního významu, a stanoví účel a požadavky na jejich využití, popřípadě podmínky pro rozhodování v nich, veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a plochy pro asanaci, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit.*“⁴⁴

Územní rozvojový plán se pořizuje pro celé území republiky. Pořizuje a vydává jej Ministerstvo pro místní rozvoj,⁴⁵ resp. pořizuje Nejvyšší stavební úřad a vydává vláda,⁴⁶ a to formou opatření obecné povahy. Je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Jeho správní přezkum je vyloučen.⁴⁷ Soudní přezkum provádí Nejvyšší správní soud.⁴⁸ V praxi by měl územní rozvojový plán vymezit plochy a koridory zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního nebo republikového významu nebo takové, které přesahují území jednoho kraje. Zavedení územního rozvojového plánu a jeho využití pro přímé povolování záměrů v území má oproti politice územního rozvoje, která obsahuje pouze schematické řešení infrastrukturních záměrů, vést k efektivnějšímu prosazování zejména liniových i dalších

⁴² Viz novelizace SZ2006 provedená zákonem č. 403/2020 Sb. 183/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2021.

⁴³ Viz též § 318 odst. 1 SZ2021: „*Politika územního rozvoje České republiky pozbývá platnosti vydáním územního rozvojového plánu, nebo, byl-li již vydán, vydáním jeho první změny po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, která uvede územní rozvojový plán do souladu s požadavky tohoto zákona na jeho obsah. Po dobu platnosti je Politika územního rozvoje České republiky nadřazenou dokumentací pro zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány a je závazná pro rozhodování v území.*“

⁴⁴ Viz § 74 odst. 2 SZ2021.

⁴⁵ Viz § 11 SZ2006.

⁴⁶ Viz § 20 písm. e) a § 21 odst. 2 písm. c) SZ2021.

⁴⁷ Viz § 311 odst. 3 SZ2021, § 192/4 SZ2006.

⁴⁸ Viz § 310 SZ2021, § 35h SZ2006.

podstatných záměrů celostátního významu. Do prvního územního rozvojového plánu mají být po prověření převzaty záměry dopravní a technické infrastruktury vymezené v zásadách územního rozvoje, které jsou zároveň obsažené v politice územního rozvoje a současně se jedná o veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, které dosud nebyly provedeny, a u kterých již uplynula lhůta pro přezkum podle správního řádu a soudního řádu správního.⁴⁹

Podle důvodové zprávy k SZ2021 je prostřednictvím územního rozvojového plánu plněn požadavek Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, když tento stanoví strategické záměry státu v oblasti rozvoje a ochrany území a zohledňuje požadavky vyplývající ze strategických koncepcí České republiky a Evropské unie a přispívá k jejich naplňování a závaznému přenášení do navazujících územně plánovacích dokumentací. Tímto způsobem mají být zajištěny povinnosti na zohlednění a rozdělení kapacit obnovitelných zdrojů energie v území vyplývající z klimatického nařízení a směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.⁵⁰

(b) *Politika územního rozvoje*

Platné aktuální znění politiky územního rozvoje vychází z její čtvrté aktualizace a platí od 1. 9. 2021.⁵¹ Republikové priority uvedené v politice územního rozvoje vycházejí z rámce pro vytváření vyváženého vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel v území, tj. pro udržitelný rozvoj území.

Výslovné promítnutí změny klimatu se objevuje v republikové prioritě č. 25: „*Vytvářet podmínky pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území (záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd.)*“

⁴⁹ Viz přechodná ustanovení, část dvacátá první zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵⁰ Důvodová zpráva k SZ2021, s. 192.

⁵¹ Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 4 Politiky územního rozvoje České republiky bylo zveřejněno dne 31. srpna 2021 ve Sbírce zákonů v částce 141 pod číslem 321. V roce 2020 byla pořízena aktualizace č. 5 Politiky územního rozvoje České republiky, a to z důvodu naléhavého veřejného zájmu na základě § 35 odst. 5 stavebního zákona z podnětu Ministerstva zemědělství. Vláda tuto aktualizaci schválila dne 17. srpna 2020 usnesením vlády č. 833. Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj o schválení Aktualizace č. 5 Politiky územního rozvoje České republiky bylo zveřejněno dne 10. září 2020 ve Sbírce zákonů v částce 149 pod číslem 368. Naléhavý veřejný zájem byl spojen s vymezením ploch a koridorů umožňujících realizaci výstavby vodních děl Kryry, Senomaty a Šanov za účelem řešení sucha a povodňových rizik.

s cílem jim předcházet a minimalizovat jejich negativní dopady. Zejména zajistit územní ochranu ploch potřebných pro umístování staveb a opatření na ochranu před povodněmi a pro vymezení území určených k řízeným rozlivům povodní. Vytvářet podmínky pro zvýšení přirozené retence srážkových vod v území a využívání přírodě blízkých opatření pro zadržování a akumulaci povrchové vody tam, kde je to možné s ohledem na strukturu osídlení a kulturní krajinu, jako jedno z adaptačních opatření v případě dopadů změny klimatu. V území vytvářet podmínky pro zadržování, vsakování i využívání srážkových vod jako zdroje vody a s cílem zmírňování účinků povodní a sucha. Při vymezování zastavitelných ploch zohlednit hospodaření se srážkovými vodami.“ V republikové prioritě č. 21 je podpořen rozvoj lesních porostů a zachování prostupnosti krajiny, v č. 26 je nastavena regulace činností v záplavových územích, v č. 31 je uvedena priorita „Vytvářet územní podmínky pro rozvoj decentralizované, efektivní a bezpečné výroby energie z obnovitelných zdrojů, šetrné k životnímu prostředí, s cílem minimalizace jejich negativních vlivů a rizik při respektování přednosti zajištění bezpečného zásobování území energiemi.“

Dále se klima výslovně objevuje v rámci vymezení technické infrastruktury na úseku vodního hospodářství (bod 167). Zde je vyzdvížena územní ochrana lokalit vhodných pro akumulaci povrchových vod *pro případné řešení dopadů změny klimatu, především pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha, v dlouhodobém horizontu (v příštích padesáti až sto letech)*. Cílem je pak zajištění dlouhodobé územní ochrany těchto lokalit před jinými aktivitami, které by mohly podstatně ztížit nebo znemožnit jejich budoucí využití pro tento účel. Samotné prosazování budování nových přehrad je však předmětem kritické debaty odborné veřejnosti.

V bodě 131 je zmíněna kontroverzní paralelní vzletová a přistávací dráha letiště Praha Ruzyně, v bodě 198 úkol pro územní plánování krajů vymezit územní rezervu pro průplavní spojení Dunaj–Odra–Labe (D-O-L) včetně zajištění územní ochrany do doby rozhodnutí vlády o dalším postupu.

(c) Politika architektury a stavební kultury České republiky

Na ústřední úrovni územního plánování je nově ve stavebním zákoně (SZ2021) upravena Politika architektury a stavební kultury České republiky jako dokument s celostátní působností. Jedná se o strategický dokument, který určuje vizi, cíle a opatření k dosažení kvality vystavěného prostředí.⁵² Vychází z cíle územního plánování zvyšovat kvalitu vystavěného prostředí sídel, rozvíjet jejich identitu a vytvářet funkční a harmonické prostředí pro každodenní život jejich obyvatel.⁵³ Porizuje ji a projednává Nejvyšší stavební úřad a zpracovává Ústav územního roz-

⁵² Viz § 70 SZ2021.

⁵³ Viz § 23 odst. 3 SZ2021.

voje, schvaluje ji vláda.⁵⁴ Politika architektury a stavební kultury České republiky stojí mimo strukturu územně plánovací dokumentace a na rozdíl od ní není závazná vně státní správy.⁵⁵

(d) Regionální a lokální územní plánování

Na regionální a komunální úrovni vychází nový stavební zákon ze struktury SZ2006. Na úrovni krajů jsou přijímány zásady územního rozvoje, na úrovni obcí územní plány. Územně plánovací dokumentace má formu opatření obecné povahy a je schvalována zastupitelstvem v samostatné působnosti. Zásady územního rozvoje zůstávají základním koncepčním dokumentem kraje k usměrňování jeho územního rozvoje a ochrany hodnot jeho území.⁵⁶ V nadmístních souvislostech zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s územním rozvojovým plánem a určují strategii pro jejich naplňování. Mohou také, je-li to účelné, stanovit podrobnější řešení obsažené v územním rozvojovém plánu a řešit další záležitosti, které přesahují svým významem nebo rozsahem území obce. Pokud to nevyloučí nadřízený orgán (z důvodu potřeby nadregionální koordinace), mohou zásady územního rozvoje řešit i záležitosti celostátního významu, které nejsou obsaženy v územním rozvojovém plánu. Územní plán je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území.⁵⁷

Mezi nástroje územně plánovací dokumentace patří také regulační plány. Od nich SZ2021 očekává podrobnější, ale stále koncepční řešení v části spravovaného území, které stanoví konkrétnější podmínky jeho využití.⁵⁸

2.4 Hierarchie a závaznost v územním plánování

Pro vztah mezi různými úrovněmi územně plánovací dokumentace platí několik zásad. Vyšší územně plánovací dokumentace nesmí obsahovat podrobnosti, které náležejí svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí. Pro územní rozvojový plán tak např. platí, že nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo

⁵⁴ Koncept a zadání Politiky architektury a stavební kultury České republiky vychází již z vládního usnesení z roku 2011, kdy byla schválena Koncepce bydlení České republiky do roku 2020. Existující Politika architektury a stavební kultury České republiky byla schválena usnesením vlády ze dne 14. ledna 2015 č. 22. Vláda dále usnesením č. 287 ze dne 15. 3. 2021 vzala na vědomí vyhodnocení plnění Politiky architektury a stavební kultury České republiky k roku 2020 a zároveň uložila do konce roku 2022 předložit její aktualizaci. Podle § 318 odst. 3 SZ2021 se Politika architektury a stavební kultury České republiky schválená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona považuje za Politiku architektury a stavební kultury České republiky podle tohoto zákona.

⁵⁵ Důvodová zpráva k SZ2021, s. 261.

⁵⁶ Viz § 77 odst. 1 SZ2021.

⁵⁷ Viz § 80 odst. 1 SZ2021.

⁵⁸ Viz § 85 SZ2021.

navazujícím rozhodnutím. Uplatní se tedy princip subsidiarity, jehož podstatou je to, že konkrétní otázky je třeba řešit na nejnížší možné úrovni, nejbližše občanům. To však nezpochybnuje reflexi cílů a úkolů územního plánování, které platí obecně pro všechny nástroje územního plánování. Jejich naplňování je však prakticky poměřováno s mírou podrobnosti daného nástroje, tj. se zohledněním toho, zda je v úrovni konkrétního nástroje jejich uplatnění relevantní.

Další zásadou je to, že nadřazená územně plánovací dokumentace je závazná pro obsah navazující územně plánovací dokumentace. Kraj je povinen bez zbytečného odkladu uvést do souladu zásady územního rozvoje se schválenou politikou územního rozvoje nebo územním rozvojovým plánem. Obec je povinna bez zbytečného odkladu uvést do souladu územní plán s hierarchicky vyšší územně plánovací dokumentací a schválenou politikou územního rozvoje. Soulad podřízené územně plánovací dokumentace hodnotí v průběhu jejího pořizování nadřízený orgán.⁵⁹

V případě rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací je zákonem pozastavena možnost rozhodovat podle rozporných částí územně plánovací dokumentace. To může nastat např. tehdy, když je řešení podložené územním plánem v kolizi se záměrem v zásadách územního rozvoje (např. územní plán v konkrétní ploše umožňuje výstavbu, ale zásady územního rozvoje tuto plochu zahrnují do koridoru pro umístění dopravní a technické infrastruktury). Kolize může nastat také v situaci, kdy řešení podložené nižší územně plánovací dokumentací je objektivně nemožné (např. zpřesňující umístění dopravní infrastruktury není proveditelné).⁶⁰

Hierarchické uspořádání limituje možnost kraje a obce zcela volně rozhodovat o svém území, zároveň umožňuje státu (kraji) řešit nadregionální souvislosti. Zasahování vyšších celků do lokálních řešení je však limitováno, pokud jde o míru podrobnosti záměrů.

2.5 Pořizování územně plánovací dokumentace

Proces pořizování územně plánovací dokumentace je v SZ2021 stanoven jednotně. Zachovává společné jednání, které představuje projednání návrhu opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentace) v rámci veřejné správy a dále projednání návrhu s účastí veřejnosti (veřejné projednání). V rámci pořizování územně plánovací dokumentace je zásadní role dotčených orgánů, tj. orgánů veřejné správy, které jsou podle zvláštních zákonů povolány k tomu hájit veřejné zájmy (zájmy vymezené věcnou působností příslušného zákona). Zohlednění různých veřejných zájmů je pro konečnou podobu územně plánovací dokumentace

⁵⁹ Viz § 101 SZ2021.

⁶⁰ FIALOVÁ, Eva. § 54 [Vydání územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 293.

obzvláště významné. Z hlediska ochrany životního prostředí jde o orgány na úseku ochrany zemědělského původního fondu, ochrany vody, lesa, ovzduší, přírody a krajiny a další. Pro ochranu klimatu zvláštní právní úprava neexistuje, není tedy stanoven orgán veřejné správy, který by hájil specificky zájmy ve směru ochrany klimatu, potažmo ve směru koncepčních a realizačních úvah, pokud jde o adaptační a mitigační opatření v komplexním pohledu.

Dotčené orgány musí svá stanoviska uplatnit do 15 dnů ode dne konání společného jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Stanoviska dotčených orgánů nejsou rozhodnutím ve správním řízení. Jejich obsah je však závazný pro pořizování územně plánovací dokumentace, není-li při řešení rozporů stanoveno jinak.⁶¹ Dojde-li k rozporu mezi pořizovatelem a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, věc řeší společně nadřízený správní orgán, nebo ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům.

Na procesu pořizování územně plánovací dokumentace může průběžně participovat také veřejnost. Napříště však bude možné uplatnit pouze připomínky. Ty může uplatnit kdokoli, aniž by bylo rozlišováno, zda se jedná o vlastníka, občana obce nebo někoho jiného. Došlo tak k odchýlení od SZ2006 a také od obecné úpravy správního řádu, která odlišuje námitky jako silnější nástroj a připomínky. Zatímco o námitkách musí být rozhodnuto, připomínky se pouze vypořádají v odůvodnění. Důvodová zpráva se k tomu staví tak, že vzhledem k tomu, že vyhodnocení připomínek není rozhodnutím, nelze na ně klást stejné nároky.⁶² K tomu lze připomenout judikaturu Nejvyššího správního soudu, na niž odkazuje komentářová literatura,⁶³ svědčící pro náležité vyhodnocení i pokud jde o připomínky, a trvat alespoň na naplnění tohoto přístupu. Nelze dovodit „*že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti*“.⁶⁴

Veřejnost může své připomínky uplatnit zejména v návaznosti na veřejné jednání.⁶⁵ Připomínky musí být uplatněny nejpozději do 15 dnů ode dne veřejné

⁶¹ Viz § 54 SZ2021.

⁶² Důvodová zpráva k SZ2021, s. 276.

⁶³ HEJČ, David. § 172 [Řízení o návrhu opatření obecné povahy]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 834–835, marg. č. 20.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 09. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48.

⁶⁵ Podle § 96 odst. 1 SZ2021 „Veřejným projednáním se rozumí prezentace návrhu územně plánovací

ho projednání a musí splňovat zákonem stanovené náležitosti (kromě obecných náležitostí podání podle správního řádu odůvodnění a vymezení území dotčeného připomínkou). Veřejnost může svou účastí podpořit konkrétní žádoucí řešení a kromě toho také poskytnout vlastní náhled na územně plánovací dokumentaci a priority v území.

2.6 Veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření

Územně plánovací dokumentace se musí vypořádat s koncepcí veřejné infrastruktury. Tou se rozumí pozemky, stavby a zařízení sloužící veřejné potřebě, a to v oblasti dopravy, technické infrastruktury (systémy a sítě technické infrastruktury a s nimi související stavby a zařízení pro zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, energetiku, produktovody a elektronické komunikace, a dále stavby a zařízení ke snižování nebezpečí v území a pro zlepšování stavu povrchových a podzemních vod nebo k nakládání s odpady), zelené infrastruktury zahrnující územní systém ekologické stability krajiny, občanské vybavení, veřejná prostranství.⁶⁶

Veřejně prospěšné stavby jsou stavby nebo zařízení pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu vymezená v územně plánovací dokumentaci a stavby a zařízení s ní související nebo podmiňující její realizaci. Veřejně prospěšná opatření jsou opatření nestavební povahy sloužící ke snižování nebezpečí v území, vytváření prvků územního systému ekologické stability a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené v územně plánovací dokumentaci.⁶⁷

Nastavení veřejné infrastruktury a veřejně prospěšných staveb a opatření důležitou roli, a to v návaznosti na omezení nebo odejmutí práv k pozemkům a stavbám, tj. zásah do vlastnického práva.⁶⁸

3. Závěr

Cílem předloženého příspěvku bylo zdůraznit význam územního plánování pro řešení změny klimatu, a to na všech jeho úrovních. Dále bylo jeho cílem charakterizovat strukturu nástrojů územního plánování, konkrétně územně plánovací dokumentace, a zohlednit připravenost veřejného stavebního práva na řešení klimatické změny.

Závěrem lze shrnout, že územní plánování je jako nástroj k řešení projevu změny klimatu podpořen již na mezinárodní úrovni. Současné lze považovat

dokumentace a vyhodnocení vlivů, zpracovává-li se, veřejnosti se zajištěním odborného výkladu, který zajistí pořizovatel ve spolupráci s projektantem, a umožnění dotazů veřejnosti.“

⁶⁶ Viz § 10 SZ2021.

⁶⁷ Viz § 11 SZ2021.

⁶⁸ Viz § 170 odst. 1 SZ2021.

za klíčový nástroj k naplňování unijních závazků v klimatickém právu, které jsou v řadě případů přímo či nepřímo spojeny s využitím půdy, přičemž tlak na využití půdy se bude dále stupňovat (též ve spojení s intenzitou projevů klimatické změny).

V cílech a úkolech územního plánování v SZ2021 se objevují prvky vyplývající z požadavků adaptační strategie, nicméně podpora resilience by měla být důraznější. Plnění cílů a úkolů územního plánování by mělo důsledněji promítnout potřebu přizpůsobení území a zajištění jeho odolnosti v reakci na projevy klimatické změny. Adaptabilní a odolné prostředí musí být zajištěno v urbanizovaném prostoru, kde je dále provázáno s požadavky odolnosti staveb včetně energetické úspory budov, tak i ve volné krajině. Současné musí být zohledněny vztahy a možné konflikty mezi opatřeními adaptačními a mitigačními.

Územní plánování ve stávajících podmínkách a s ohledem na prognózy spojené se změnou klimatu musí být proaktivní a připravovat území na zajištění potřebných ekosystémových služeb, což by mělo být patrné již z postojů na úrovni vlády včetně zajištění komplexního metodického řízení. Řešení změny klimatu vyžaduje vhodné plánovací postupy již na celostátní úrovni, když priority zde stanovené se dále promítají do nižších úrovní veřejné správy. V tomto procesu hraje zásadní roli mezioborový koordinovaný přístup, důsledné posouzení a zohlednění veřejných zájmů, podpora řešení (záměrů) z hlediska veřejných zájmů řádně vykomunikovaných, informovanost a zapojení veřejnosti. Klíčovou roli při pořizování územně plánovací dokumentace mají dotčené orgány, které musí relevantním způsobem vyhodnotit dopady na jimi chráněný veřejný zájem, aby nedocházelo k degradaci jimi chráněných hodnot. Pro územní plánování je velmi důležité, aby již sami zadavatelé územně plánovací dokumentace na všech úrovních kladli důraz na zohlednění přizpůsobení, připravenosti a odolnosti území a tomu odpovídala také práce projektantů při přípravě jednotlivých dokumentací.

Klíčová slova:

územní plánování, změna klimatu, adaptace, mitigace, odolnost

Použitá literatura:

CALSTER, Geert. The laws of Sustainable Development. In MAUERHOFER, Volker, RUPO, Daniela, TARQUINIO Lara (Ed.) *Sustainability and Law*. Cham: Springer, 2020, s. 49–64.

DAYA-WINTERBOTTOM, Trevor. Resilience: Is Sustainability Dead? In MAUERHOFER, Volker, RUPO, Daniela, TARQUINIO, Lara (Ed.) *Sustainability and Law*. Cham: Springer, 2020, s. 87–100.

DROBNÍK, Jaroslav. Hlavní zásady (kap. II, oddíl 6). In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49–54.

DROBNÍK, Jaroslav. Územní plánování (kap. VI, oddíl 1). In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 203–217.

FIALOVÁ, Eva. § 54 [Vydání územního plánu]. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018.

GROW SUN, Lisa a CURTIS, Brandon. Urban planning and climate change. In FAURE, Michael, FARBER, Daniel A., PEETERS, Marjan (Ed.) *Climate change law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 649–660.

HEJČ, David. § 172 [Řízení o návrhu opatření obecné povahy]. In POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 834–835.

TOMOSZKOVÁ, Veronika. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 1/2019 (51), s. 37–58.

ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 3/2021 (61), s. 18–63.

Autorka je vědeckou pracovnící Ústavu státu a práva AV ČR

Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

Abstract

This paper deals with the importance of land use planning in relation to the need to address the impacts of climate change. It then examines the structure of land use planning instruments, specifically land use planning documentation and aspects of its hierarchical organization in the light of the existing and new Building Act. It reflects on the need for the preparation of some mitigation and adaptation measures in a national context. It also assesses the readiness of land and spatial planning legislation in terms of response to climate change through the goals and objectives of land use planning.

Key words:

land use planning, climate change, adaptation, mitigation, resilience



 INFORMACE

SEDM DŮVODŮ PROTI NOVÉMU STAVEBNÍMU ZÁKONU PODLE ASOCIACE NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ ZELENÝ KRUH

Asociace nevládních organizací Zelený kruh zveřejnila loni v květnu tiskovou zprávu a doprovodný materiál, ze kterého na tomto místě přetiskujeme podstatnou část, týkající se návrhu nového stavebního zákona, ve znění před závěrečným 3. čtením v Poslanecké sněmovně, kde, jak již víme, návrh zákona v květnu 2021 prošel (návrh následně zamítl Senát a Sněmovna jej v červenci přehlasovala víc jak většinou 101 hlasů).

Originál spolu s tiskovou zprávou je na <http://zelenykruh.cz/sedm-duvodu-pro-neschvaleni-noveho-stavebniho-zakona/>

resp. na http://zelenykruh.cz/wp-content/uploads/2021/05/Infolist_stavebni_zakon_III_cteni_zelenykruh.pdf

Tisková zpráva Asociace nevládních organizací Zelený kruh vznikla v rámci projektu *Měníme klima v legislativě pro naše obce a města*, na kterém se podílí i Česká společnost pro právo životního prostředí.

Návrh nového stavebního zákona: sedm důvodů pro zamítnutí ve 3. čtení

Návrh nového stavebního zákona považujeme za výrazně rizikový a zhoršující současnou situaci. Předložené pozměňovací návrhy jeho systémové vady neřeší. Zelený kruh proto doporučuje návrh přepracovat a schválit v novém volebním období.

1. **Není shoda nad hlavními principy změn.** To s sebou nese vysoké riziko řady úprav bezprostředně po schválení zákona (nestabilní systém) nebo zrušení celé finančně nákladné reorganizace v následujících letech.
2. **Návrh likviduje ochranu veřejných zájmů založenou na odborném posouzení,** které je doposud nezávislé na stavebním úřadu. Dopady projektů na životní prostředí budou posuzovány pouze v rámci stavebního úřadu, a to i v případě zvláště cenných území.
3. **Zásadní návrhy na úpravy územního plánování** byly předloženy na poslední chvíli, bez potřebného projednání se všemi relevantními aktéry a bez posouzení dopadů.

4. **Veřejnost i vlastníci nemovitostí budou mít omezené možnosti** argumentovat ve standardním řízení. Více sporů skončí u soudu.
5. **Lhůty pro povolování staveb zůstávají nevymahatelné.** Krajské stavební úřady, které budou rozhodovat o všech větších stavbách, mají pro rozhodování stanoveny pouze pořádkové lhůty bez nástrojů pro jejich vymození.
6. **Rozsáhlá reorganizace veřejné správy**, s přesunem tisíců zaměstnanců, si vyžádá jednorázový výdaj v řádu miliard korun v období propadu příjmů veřejných rozpočtů. Rozhodování o stavbách bude paralyzováno až na 1,5 roku.
7. **Centralizace rozhodování posílí korupční potenciál** povolovacího řízení.

Sedm důvodů podrobněji:

1. **Není shoda nad hlavními principy změn:** Zásadní spory o věcné řešení, které nebyly vyřešeny při přípravě věcného záměru, způsobily, že klíčoví aktéři mají k paragrafovanému návrhu zásadní výhrady. Proti návrhu se stavějí nejen samosprávy, ale zásadní námitky má i řada odborných asociací. Takto důležitý zákon, přinášející největší reformu veřejné správy od roku 2000, by neměl být schvalován bez elementární odborné shody a dohody s opozicí. Viz přehled aktérů, kteří mají zásadní výhrady¹ a krátký sestřih projevů panelistů ze semináře konaného v Senátu 25. 2. 2021.²
2. **Návrh likviduje ochranu veřejných zájmů:** Ochrana veřejných zájmů bude zásadně oslabena především tzv. integrací dotčených orgánů. Nejvyšší správní soud k tomu ve svých připomínkách uvedl: „jsou ovšem **odstraňovány významné institucionální a procesní záruky řádného zohlednění jednotlivých dotčených veřejných zájmů** (...) Tím ovšem dojde k podstatnému přesunu řešení skutkových i právních otázek do odvolacího řízení. (...) To bude mít za následek i nepředvídatelnost rozhodování správních soudů přezkoumávajících rozhodnutí stavebního úřadu v povolovacím řízení.“ Tzv. integrace znamená zejména oslabení ochrany přírody a životního prostředí, neboť závažné dopady projektu na ochranu vod, zemědělskou půdu či lesy bude ve většině případů posuzovat již jen stavební úřad. Proti tomu se postavilo mj. 101 akademiků v otevřené výzvě³ či Komise životního prostředí Akademie věd⁴.
3. **Zásadní návrhy na úpravy územního plánování bez projednání:** Vládní návrh neobsahoval potřebné posílení samospráv v oblasti územního plánování. Byl to mj. důsledek pouze formálního vypořádání připomínek k věcnému záměru i paragrafovanému znění. Poslanecké návrhy, které zásadně mění po-

¹ <http://zelenykruh.cz/navrhu-noveho-stavebniho-zakona-chybi-sirsi-podpora/>

² <https://www.youtube.com/watch?v=ddNAve4Qigg>

³ <https://www.respekt.cz/agenda/101-akademiku-zkousi-zastavit-stavebni-zakon-je-to-zmar-pisi-poslancum>

⁴ <http://zelenykruh.cz/sedm-duvodu-pro-neschvaleni-noveho-stavebniho-zakona/>

stupy v územním plánování, zveřejněné jen několik týdnů před závěrečným hlasováním, nebyly projednány s odbornou veřejností (viz např. stanovisko Asociace pro urbanismus a územní plánování⁵), ani neproběhlo standardní meziresortní připomínkové řízení. K dispozici není analýza dopadů (RIA). Změna, která se dotkne významným způsobem všech obcí v České republice, by měla projít standardní přípravou a pečlivou analýzou dopadů.

4. **Veřejnost i vlastníci nemovitostí budou mít omezené možnosti účastnit se standardních řízení:** Místo plnohodnotné účasti v územním plánování a povolování staveb se budou strany více obracet na soudy. Jako příklad uvedme zrušení námítky při projednávání územního plánu. Námítka umožňuje všem zúčastněným, tedy i zastupitelům, aby na některé připomínky bylo více vidět a musely se vypořádat pečlivě. Zastupitelé o nich hlasují odděleně. Tento postup má být opuštěn.
5. **Lhůty pro povolování staveb zůstávají nevymahatelné:** Týká se to jak lhůt pro vyjádření správců či vlastníků inženýrských sítí, tak lhůt pro rozhodování stavebních úřadů. Ačkoli měl návrh učinit lhůty závazné, opravné prostředky v případě jejich nerespektování v návrhu chybí. Průtahy v povolování tak budou pokračovat.
6. **Rozsáhlá reorganizace veřejné správy způsobí paralýzu rozhodování:** Jednorázové výdaje na radikální změnu v organizaci veřejné správy jsou podle hodnocení RIA odhadovány na 1,4 mld. Kč. V této kalkulaci však nejsou zahrnuty náklady na digitalizaci, pronájem nových prostor a na odstupné vyplácené pracovníkům rušených stavebních úřadů a pracovníků dotčených orgánů. V současné době je v systému stavebních úřadů 5 849 úvazků (tab. č. 29 v RIA), po změně jich má být 7 216 (tab. č. 31 v RIA). Dopadová studie zpracovaná Ministerstvem vnitra⁶ vyčíslila min. vstupní jednorázové výdaje na 2,2 mld., maximální by mohly přesáhnout 30 mld. Kč. Je zřejmé, že miliardové výdaje budou probíhat v čase, kdy veřejné příjmy klesnou z důvodu hospodářské recese. Rozsáhlá reorganizace způsobí podle Ministerstva vnitra paralýzu rozhodování o stavbách v délce min jeden rok.
7. **Centralizace rozhodování posílí korupční potenciál:** Odpovědnost za rychlé povolování staveb bude náležet Nejvyššímu stavebnímu úřadu a jeho předsedovi, kterého jmenuje a odvolává vláda. Odpovědnost za obhajobu veřejných zájmů bude rozpuštěna v týmu jeho úředníků.

⁵ [http://www.urbanismus.cz/assets/user/novinky/%C3%9Azemn%C3%AD_pl%C3%A1nov%C3%A1n%C3%AD_a_samostatn%C3%A1_p%C5%AFsobnost_komplet%20\(1\).pdf](http://www.urbanismus.cz/assets/user/novinky/%C3%9Azemn%C3%AD_pl%C3%A1nov%C3%A1n%C3%AD_a_samostatn%C3%A1_p%C5%AFsobnost_komplet%20(1).pdf)

⁶ <https://www.mvcr.cz/clanek/dopadova-studie-ke-zmene-stavebniho-prava.aspx>

Závěr

Návrh je potřeba přepracovat na základě analýz a shody na hlavních pilířích reformy. S ohledem na rozsah úpravy a jeho věcnou složitost, považujeme možnost opravit návrh v rámci pozměňovacích návrhů v PSP za nereálný. Nejvyšší správní soud ve svých připomínkách uvedl: „S ohledem na rozsah a povahu uvedených připomínek nedoporučujeme pokračování v přípravě předloženého návrhu v jeho stávající podobě. Má-li být návrh podkladem pro další přípravu nové právní úpravy stavebního práva, je nezbytné jeho přepracování ve smyslu uplatněných připomínek. S ohledem na krajně problematický proces jeho přípravy je žádoucí také poskytnutí odpovídajícího času a vytvoření reálných příležitostí k připomínkování upraveného návrhu ze strany odborné veřejnosti a dotčených skupin.“⁷

Abstract

In this section of the journal we bring information about a press release issued in early May 2021 by the association NGO's Green Circle, which concerns criticism of the then government's draft of the new construction law. The Association lists seven reasons against the new construction law as recommendations to the deputies of the Parliament who were to decide on the draft law in the final reading in May 2021. As is well known, the recommendations were not heeded by deputies.



⁷ <http://zelenykruh.cz/sedm-duvodu-pro-neschvaleni-noveho-stavebniho-zakona/>

☛ Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR ☚

JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU KE STAVEBNÍMU ZÁKONU

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Úvodem

Dne 29. 7. 2021 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon,¹ a zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Nabytí účinnosti těchto zákonů se, s určitými výjimkami², předpokládá k 1. 7. 2023.³ Rekodifikace veřejného stavebního práva a přijetí nového stavebního zákona dává příležitost blíže nahlédnout na dosavadní judikaturu Ústavního soudu k dosud platnému zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále též jen „stavební zákon z roku 2006“ nebo „StavZ2006“).⁴

Účelem tohoto příspěvku je proto představit nejdůležitější rozhodnutí (zejména nálezy) Ústavního soudu vztahující se k jednotlivým hmotněprávním či procesním institutům stavebního práva zakotveným ve stavebním zákoně z roku 2006.⁵ Z judikatury Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu z roku 2006 bude věnována pozornost nálezhům týkajícím se přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí se

¹ K tomu blíže srov. např. PRŮCHA, P. Nový stavební zákon. *Právo a bezpečnost*, č. 3/2021, s. 34–63 nebo PRCHALOVÁ, J. Posuzování vlivů na životní prostředí a nový stavební zákon. *Právní rozhledy*, č. 23–24/2021, s. 846 a násled.

² § 335 zákona č. 283/2021 Sb.

³ O posunutí tohoto data a odložení nabytí účinnosti alespoň části nového stavebního zákona se již diskutuje v Poslanecké sněmovně PČR (srov. sněmovní tisky 18/0 a 63/0).

⁴ Z komentářové literatury k tomuto zákonu blíže srov. např. DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související: s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, HEGENBART, M. *Stavební zákon: komentář*. Praha: Beck, 2008, MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, PLOS, J. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2013, ROZTOČIL, A. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon – komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, MAREČEK, J. a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018, BLÁŽEK, J. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy: správní řád, katastr nemovitostí, pozemní komunikace, inženýrské sítě, bytová výstavba, nemovitosti, stavba, dotčené orgány ve stavebních řízeních*. 5. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2019 nebo PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 6. 2020. Praha: Leges, 2020.

⁵ Ke dni 31. 12. 2021 bylo v databázi Nalus (<http://nalus.usoud.cz>) dostupných celkem 280 rozhodnutí Ústavního soudu se vztahem ke stavebnímu zákonu z roku 2006. Z toho bylo 1 stanovisko pléna, 36 nálezhů (12 plenárních a 24 senátních) a 243 usnesení.

vztahem ke stavebnímu zákonu (sp. zn. Pl. ÚS 10/06, sp. zn. Pl. ÚS 44/06, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, sp. zn. Pl. ÚS 47/06, nebo sp. zn. Pl. ÚS 58/05), zajištění práva obce na územní samosprávu v rámci územního plánování (sp. zn. III. ÚS 1669/11, sp. zn. I. ÚS 655/17 a sp. zn. I. ÚS 178/15), zásahům územního plánu do vlastnického práva k nemovitostem (sp. zn. III. ÚS 456/09), náhrady za omezení vlastnického práva územní rezervou (sp. zn. III. ÚS 950/17), ochrany dobré víry a důvěry v zákonost postupu stavebních úřadů (sp. zn. I. ÚS 17/16), přiměřenosti zásahu do vlastnického práva rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění části stavby (sp. zn. I. ÚS 1956/19), povolení nezbytné cesty na sousedním pozemku nebo stavbě (sp. zn. III. ÚS 2408/18), ústavnosti vstupu kontrolních pracovníků do obydlí (sp. zn. Pl. ÚS 2/17), náhrady škody při výkonu veřejné moci podle stavebního zákona (sp. zn. I. ÚS 2330/16 a sp. zn. III. ÚS 157/16), vrácení státního příspěvku na výstavbu z důvodu užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí (sp. zn. I. ÚS 3758/11), principu kontradiktornosti řízení při rozhodování o nákladech soudního řízení (sp. zn. II. ÚS 771/16), omezení ekologických spolků ve správních řízeních podle stavebního zákona (sp. zn. Pl. ÚS 22/17) a použití stavebního zákona při určování pravomoci obecných soudů v restitučních sporech (sp. zn. III. ÚS 3804/19 a sp. zn. II. ÚS 1778/21).

Současně je v příspěvku představena i významnější judikatura Ústavního soudu vztahující se k předcházejícímu stavebnímu zákonu z roku 1976,⁶ tedy k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále též jen „stavební zákon z roku 1976“ nebo „StavZ1976“).⁷ Z tohoto období jsou zřejmě nejzajímavější nálezy přijaté plénem Ústavního soudu dne 22. 3. 2000, které se týkají vymezení účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona z roku 1976 (sp. zn. Pl. ÚS 2/99 a sp. zn. Pl. ÚS 19/99). Dále je v této části věnována pozornost nálezům vztahujícím se k ústavnosti soudního přezkumu územních plánů vydaných podle stavebního zákona z roku 1976 (sp. zn. Pl. ÚS 14/07, sp. zn. Pl. ÚS 34/10), ke svévolné aplikaci a interpretaci § 104 odst. 1 StavZ1976 obecnými soudy v rámci dokazování (sp. zn. IV. ÚS 1796/11), k náhradě za majetek vyvlastněný podle stavebního zákona z roku 1976 (sp. zn. II. ÚS 1135/14) a k ústavnosti nařízení obce o stavební uzávěře vydaného po zrušení stavebního zákona z roku 1976 (sp. zn. Pl. ÚS 24/20).

⁶ Ke dni 31. 12. 2021 bylo v databázi Nalus (<http://nalus.usoud.cz>) dostupných celkem 343 rozhodnutí Ústavního soudu se vztahem ke stavebnímu zákonu z roku 1976. Z toho bylo 47 nálezů (18 plenárních a 29 senátních) a 296 usnesení.

⁷ K tomuto zákonu blíže např. DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., VOBOŘIL, O. *Stavební zákon v teorii a praxi: podle stavu k 1. 6. 1996*. 3. aktualizované vyd. Praha: Linde, 1996.

Judikatura Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu z roku 1976

Účastenství ve správních řízeních vedených podle StavZ1976

Problematickou účastenství v kolaudačním řízení se Ústavní soud zabýval v rámci abstraktní kontroly ústavnosti v nálezu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99,⁸ v němž zrušil § 78 odst. 1 StavZ1976, v tehdy účinném znění, kterým tehdejší zákonodárce vyloučil vlastníka pozemků, na kterých byla realizována cizí stavba, z kolaudačního řízení. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že „se vyloučením z kolaudačního řízení vlastníků pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastníci pozemků, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla) ztrácí možnost účastnit se řízení, ve kterém, mimo jiné, má být orgánem státu kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací. Taková úprava navíc znamená, že majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby (§ 250 odst. 2 občanského soudního řádu) ... Uvedené nepříznivé postavení některých subjektů je pak umocněno vymezením subjektů aktivně legitimovaných k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o. s. ř.“ „Jinak řečeno, to že vlastníci pozemků je vyloučen z řízení správního a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.“

V nálezu ze dne 22. 3. 2000⁹ sp. zn. Pl. ÚS 19/99 se Ústavní soud vyjádřil k vymezení pojmu „soused“ pro účely účastenství ve stavebním řízení podle stavebního zákona z roku 1976. Předmětem řízení v uvedené věci bylo posouzení ústavnosti § 139 písm. c) StavZ1976, ve znění účinném do vyhlášení uvedeného nálezu Ústavního soudu, které obsahovalo - pro potřeby uvedeného zákona - legální definici pojmu „sousední pozemek a stavby na nich“. Uvedená definice byla do stavebního zákona z roku 1976 zařazena jeho novelou provedenou zákonem č. 83/1998 Sb. a byla relevantní ve vztahu k těm ustanovením stavebního zákona, která vymezují okruhy účastníků řízení. Důvodem, který vedl Ústavní soud ke zrušení uvedeného ustanovení, bylo v podstatě to, že omezení pojmu soused jen na vlastníky nemovitostí, které bezprostředně souvisí, resp. mají společnou hranici (mezující) se stavebním pozemkem, není v souladu s ústavními principy ochrany základních práv. Ústavní soud také v návaznosti na tehdejší úpravu legitimace k podání správní žaloby (§ 250 odst. 2 o. s. ř. v tehdy platném znění) konstatoval, že daný stav vymezení účastníků stavebního řízení, v době, kdy jsou či mají být ctěna lidská práva, je pro „sousedy“ podstatně horší - s poukazem

⁸ Publikován ve Sbírce zákonů pod č. 95/2000 Sb.

⁹ Publikován ve Sbírce zákonů pod č. 96/2000 Sb.

na judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu – nežli stav na počátku století. Napadené ustanovení totiž tím, že vymezovalo pojem „soused“ bralo správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s vlastníky jiných než sousedních pozemků, vlastníky pozemků „za potokem“, či „za cestou“, tedy s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i ve svých právech ústavních jako je právo vlastnické a právo na pokojné užívání majetku. Ústavní soud proto zrušil § 139 písm. c) StavZ1976 pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Na druhý z citovaných plenárních nálezů navázal Ústavní soud (III. senát¹⁰) v nálezu ze dne 7. 4. 2005 sp. zn. III. ÚS 609/04, v němž se vyjádřil k postavení „mezujícího souseda“ v rámci vymezení účastníků územního řízení v § 34 odst. 1 StavZ1976. V odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 dal sice Ústavní soud najevo nezbytnost individuálních přístupů v jednotlivých konkrétních věcech - to však, jak výslovně uvedl - při posuzování otázky „až kam“ a do jaké šíře či vzdálenosti mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahát. Právě z uvedeného je evidentní, že Ústavní soud „mezujícího souseda“ rozhodně nemínil s okruhu účastníků správního řízení vyloučit, možné dotčení jeho práv více méně předpokládal a v podstatě naznačil nutnost extenzivního výkladu příslušných norem otázky účastenství upravujících.

K ústavnosti soudního přezkumu územních plánů vydaných podle StavZ1976

V řadě svých rozhodnutí se Ústavní soud zabýval ústavností soudního přezkumu územních plánů vydaných formou obecně závazné vyhlášky podle StavZ1976.¹¹ Stavební zákon z roku 2006 totiž v § 43 odst. 4 výslovně stanoví, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy; přitom však původně nestanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle stavebního zákona z roku 1976, jejichž závazné části byly vyhlášeny obecně závaznými vyhláškami. Nejvyšší správní soud původně vycházel při přezkumu takovýchto územních plánů z toho, že nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) opatření obecné povahy nedefinuje a ponechává na zákonodárci, aby ve zvláštních případech stanovil, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mohou tedy být projednávána Nejvyšším správním soudem. Za opatření obecné povahy tak považoval jen takové právní akty, které zvláštní zákon takto označí (formální přístup).¹² Teprve pozdější novela StavZ2006 provedená zákonem č. 191/2008 Sb. s účinností od 3. 6. 2008 stanovila, že obecně

¹⁰ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Pavel Holländer.

¹¹ Blíže srov. PRŮCHA, P. Ještě k soudní přezkoumatelnosti dřívějších územních plánů. *Bulletin Stavební právo*, č. 1–2/2009.

¹² Např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007 č. j. 3 Ao 1/2007-44.

závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územního plánu obce, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.

Cestu k soudnímu přezkumu územních plánů vydaných podle StavZ1976 na základě jejich materiálního pojetí otevřel Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07,¹³ kterým bylo zrušeno výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud zde dospěl k přelomovému závěru, na jehož základě obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územního plánu¹⁴, schválené do účinnosti StavZ2006, jsou opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu, a podléhají tak soudnímu přezkumu v řízení podle § 101a s. ř. s. Odmítnutí jejich přezkumu v tomto řízení pro nedostatek pravomoci představuje podle Ústavního soudu porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud dovodil, že StavZ2006 materiální chápání institutu opatření obecné povahy nevyloučil. Při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je podle Ústavního soudu nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy pak podle Ústavního soudu odpovídala též novela stavebního zákona č. 191/2008 Sb., podle které se obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.

K uvedenému právnímu závěru se Ústavní soud přihlásil i v navazujících senátních nálezech, kterými byla pro rozpor s čl. 36 odst. 1, popř. 2 Listiny rušena jednotlivá usnesení Nejvyššího správního soudu, jimiž byly odmítány návrhy k přezkumu územních plánů vydaných podle StavZ1976 s odůvodněním, že tyto nejsou opatřením obecné povahy a není zde dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 2 písm. c) k přezkumu podle § 101a a násl. s. ř. s. Nálezem ze dne 5. 3. 2009 sp. zn. I. ÚS 960/08 Ústavní soud (I. senát¹⁵) na návrh stěžovatele zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu,¹⁶ jímž tento soud odmítl návrh stěžovatele na zrušení změny územního plánu schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy, jejímž předmětem byla realizace nové letové dráhy v prostoru letiště Ruzyně. Nálezem ze dne 16. 6. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1639/07 Ústavní soud (IV. senát¹⁷) na návrh stěžovatelů zrušil výrok II. a III. usnesení Nejvyššího správního soudu¹⁸, kterým byl od-

¹³ Soudkyní zpravodajkou v této věci byla Michaela Židlická.

¹⁴ V dané věci (sp. zn. Pl. ÚS 14/07) se jednalo o obecně závaznou vyhlášku Jihomoravského kraje, kterou se vyhlašuje závazná část územní plán velkého územního celku (VÚC) Břeclavska.

¹⁵ Soudkyní zpravodajkou byla Ivana Janů.

¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008 č. j. 3 Ao 5/2007-55.

¹⁷ Soudkyní zpravodajkou v této věci byla Michaela Židlická.

¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2007, sp. zn. 5 Ao 3/2007.

mítnut jejich návrh na zrušení změny územního plánu obce Domousnice, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 01/2006. Nálezem ze dne 29. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2087/07 Ústavní soud (IV. senát¹⁹) na návrh stěžovatelů zrušil výroky II. a III. usnesení Nejvyššího správního soudu,²⁰ jímž tento soud odmítl jejich návrh na zrušení územního plánu obce Zdiby, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 6/2006.

V návaznosti na výše uvedenou judikaturní linii Ústavní soud posuzoval rovněž ústavnost soudního přezkumu opatření obecné povahy před novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Nálezem ze dne 24. 7. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 34/10²¹ Ústavní soud zamítl návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 127/2005 Sb., který byl založen na tvrzení o neústavnosti neomezení doby pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Většina argumentů navrhovatele však byla podle Ústavního soudu založena na judikatuře věnované problematice existence určité lhůty a její délky, nikoli její absence. Právní úprava, která možnost podání návrhu neomezuje nějakou lhůtou, není podle Ústavního soudu sama o sobě neústavní, tak jako jí není časově neomezená možnost podat návrh na zrušení platného právního předpisu nebo vyslovení protiústavnosti právního předpisu, který má být v soudním řízení aplikován. Vyslovení neústavnosti aplikovatelné úpravy by podle Ústavního soudu navíc bez dalšího vedlo k závěru, že princip právní jistoty, jak jej chápe navrhovatel, má mít (po určité době) bez dalšího přednost před základním právem na přístup k soudu (a tím k ochraně subjektivních práv a svobod) a principem legality (respektování právních předpisů a jejich hierarchie). Tomu nemohl Ústavní soud bez dalšího přisvědčit, neboť zde existovaly okolnosti, které by bylo naopak možno vyložit ve prospěch zvoleného řešení, které se v rámci kontextuálního posouzení může jevit jako ústavně akceptovatelné.

Ke svévolné aplikaci a interpretaci § 104 odst. 1 StavZ1976 obecnými soudy v rámci dokazování

Nálezem ze dne 18. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1796/11 Ústavní soud (IV. senát²²) v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zamítl návrh stěžovatelů směřující proti rozsudkům obecných soudů.²³ V řízení před těmito soudy se stěžovatelé do-

¹⁹ Soudkyní zpravodajkou v dané věci byla Michaela Židlická.

²⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 1/2007 ze dne 14. 6. 2007.

²¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 34/10 byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 284/2012 Sb. Soudcem zpravodajem v této věci byl Jiří Mucha.

²² Soudcem zpravodajem v této věci byl Pavel Rychetský.

²³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2011 č. j. 26 Cdo 3127/2008-152, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2007 č. j. 18 Co 355/2007-122 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 11. 6. 2007 č. j. 5 C 166/2005-96.

máhali přivolení k výpovědi z nájmu bytu, který užívali vedlejší účastníci, neboť podle jejich názoru byl dán výpovědní důvod ve smyslu § 711 odst. 1 písm. g) občanského zákoníku, ve znění před nabytím účinnosti zákona č. 107/2006 Sb., který umožňoval podání výpovědi v případě, že nájemce má dva nebo více bytů, vyjma případů, že na něm nelze spravedlivě požadovat, aby užíval pouze jeden byt. Vedlejší účastníci se totiž na základě kupní smlouvy z roku 1999 stali v rozsahu ideálního podílu 9/20 spoluvlastníky vícepodlažního obytného domu, vedlejší účastnice zároveň nabyta v roce 2000 darem vlastnické právo k domu. První z domů byl přitom již obýván a navíc prostory v něm byly kolaudovány jako nebytové prostory, druhá z nemovitostí nesloužila trvalému bydlení. Obvodní soud žalobu zamítl, neboť na základě skutkových zjištění nepovažoval vlastnictví daných nemovitostí za dostatečný důvod pro vyhovění žalobě, odvolací soud rozhodnutí prvoinstančního soudu potvrdil. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelů odmítl jako nepřípustné z důvodu, že rozsudek odvolacího soudu neměl po právní stránce zásadní právní význam. Ústavní soud v citovaném nálezu dovodil, že § 104 odst. 1 StavZ1976²⁴ nelze interpretovat takovým způsobem, že se vztahuje i na případy, kdy v důsledku stavebních zásahů přestal být faktický stav nemovitosti v souladu s původním kolaudačním rozhodnutím, aniž by přitom bylo vydáno nové kolaudační rozhodnutí nebo nastala jiná skutečnost, se kterou by zákon spojoval změnu účelu užívání stavby. Pokud obecný soud při posouzení účelu stavby odmítne vyjít z kolaudačního rozhodnutí, jehož zachování nebylo v rámci řízení zpochybněno, pouze s odkazem na pozdější podstatné stavební zásahy v této nemovitosti, má takovýto jeho postup podle Ústavního soudu prvky svévole a v závislosti na významu této otázky pro rozhodnutí ve věci samé může představovat porušení základního práva účastníka řízení na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

K náhradě za majetek vyvlastněný ve veřejném zájmu podle StavZ1976

V nálezu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. II. ÚS 1135/14 se Ústavní soud (II. senát²⁵) zabýval stanovením spravedlivé a přiměřené náhrady za majetek vyvlastněný ve veřejném zájmu za účinnosti StavZ1976 a tedy ještě před nabytím účinnosti zákona č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).²⁶ V dané věci se jednalo o aplikaci § 111 odst. 2 StavZ1976, ve znění účinném do 30. 6. 2006, který stanovil, že náhradu za vyvlastnění, způsob náhrady, kdo a komu náhradu poskytuje, popřípadě maximální výši

²⁴ § 104 odst. 1 StavZ1976 zněl: „(1) Nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.“

²⁵ Soudcem zpravodajem v uvedené věci byl Jiří Zemánek.

²⁶ K této problematice blíže srov. GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021.

náhrady stanoví obecně závazný právní předpis. Tímto předpisem byla vyhláška č. 122/1984 Sb., o náhradách při vyvlastnění staveb, pozemků, porostů a práv k nim, podle jejíhož § 2 odst. 1 se náhrada za stavby, pozemky a porosty občanům a jiným organizacím než socialistickým stanovila ve výši ceny zjištěné podle platných cenových předpisů. Platnými cenovými předpisy byly zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění vyhlášky č. 452/2003 Sb.

Citovaná právní úprava účinná do dne 30. 6. 2006 byla postavena na tom, že se při stanovení náhrady vychází z ceny „úřední“, teprve na základě zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, bylo s účinností od 1. 7. 2006 možno přiznat za vyvlastněnou nemovitost cenu obvyklou (tržní). Stěžovatelé v ústavní stížnosti vyjádřili svůj nesouhlas se závěrem Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci, že správní orgány stanovily výši náhrady za vyvlastnění správně, když ji přiznaly v souladu s v rozhodující době platnou právní úpravou ve výši úřední ceny v částce 1 482 000 Kč. Stěžovatelé poukázali na skutečnost, že jejich pozemky měly ke dni 12. 3. 2004 (tj. ke dni vydání rozhodnutí odvolacím správním orgánem) podle znaleckého posudku tržní hodnotu 11 139 700 Kč. Stěžovatelům však byla Ředitelstvím silnic a dálnic ČR vyplacena pouze částka 1 482 000 Kč stanovená správním rozhodnutím coby náhrada za vyvlastnění. Ústavní soud dospěl k závěru, že pokud Vrchní soud v Olomouci a Nejvyšší soud v napadených rozhodnutích vycházely z toho, že bylo nutno určit výši náhrady za vyvlastnění podle právních předpisů účinných v době vyvlastnění, tedy přiznat stěžovatelům cenu „úřední“, takový jejich závěr nejenže není v souladu s § 154 odst. 1 o. s. ř., ale není ani v souladu s mezinárodními závazky České republiky (čl. 1 odst. 1 Ústavy), které vzhledem k bezprostřední aplikovatelnosti mezinárodních smluv (čl. 10 a čl. 95 odst. 1 Ústavy) vedou k nutnosti aplikovat vnitrostátní předpisy způsobem souladným s interpretací mezinárodních smluv mezinárodními soudy, zejména s interpretací Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) Evropským soudem pro lidská práva, a to ať již se týká řízení vedených proti České republice²⁷, či věcí, které se sice týkají jiné smluvní strany Úmluvy, ale mají, podle své povahy, význam též pro interpretaci Úmluvy v českém kontextu. Ústavní soud proto zrušil citovaná rozhodnutí civilních soudů, neboť jimi došlo k poru-

²⁷ Rozsudek ESLP ve věci Pincová a Pinc proti České republice ze dne 5. 11. 2002, stížnost číslo 36548/97, nebo rozsudek ve věci Pešková proti České republice ze dne 26. 5. 2009, stížnost číslo 22186/03.

šení čl. 36 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

K ústavnosti nařízení obce o stavební uzávěře vydaného po zrušení StavZ1976

Zajímavý spor s vazbou ke stavebnímu zákonu z roku 1976 řešil Ústavní soud ještě i v roce 2020. Nálezem ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/20²⁸ zrušil Ústavní soud nařízení obce Provodov ze dne 8. 1. 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře, a to pro jeho rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, s čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny a rovněž s § 11 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích. Předmětem řízení v této věci bylo posouzení ústavnosti podzákonného právního předpisu, který byl obcí přijat po zrušení zákonného zmocnění, jímž bylo ustanovení § 33 odst. 3 StavZ1976. Dne 1. 1. 2007 nabyl účinnosti StavZ2006, kterým byl StavZ1976 zrušen. Obec Provodov vydala napadenou úpravu o stavební uzávěře dne 8. 1. 2007 ve formě nařízení podle v té době již zrušeného stavebního zákona z roku 1976. V rozhodné době však bylo zmocnění obce k vydání opatření o stavební uzávěře založeno již v § 97 a násl. StavZ2006 (účinného od 1. 1. 2007), který umožňoval obci vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy. Vydání takového územního opatření musí předcházet písemné projednání s dotčenými orgány i možnost dotčených subjektů podat námitky proti návrhu takového územního opatření. V projednávané věci tedy měla obec Provodov k dispozici pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře pouze formou opatření obecné povahy podle StavZ2006. Za těchto okolností Ústavní soud dospěl k závěru, že bez zákonného zmocnění nemohla obec Provodov platně vydat nařízení o stavební uzávěře; učinila-li tak, jednala mimo rozsah svých pravomocí (*ultra vires*), což bylo důvodem pro jeho zrušení.

Judikatura Ústavního soudu ke stavebnímu zákonu z roku 2006

K přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí se vztahem k StavZ2006

Jak již bylo na stránkách tohoto časopisu uvedeno,²⁹ v souvislosti s posuzováním obecně závazných vyhlášek obcí a kontrolou jejich ústavnosti a zákonnosti vytvořil Ústavní soud za dobu své existence poměrně bohatou judikaturu, která v průběhu času prodělala značného vývoje.³⁰ V počátcích své existence Ústavní

²⁸ Publikován ve Sbírce zákonů pod č. 348/2020 Sb. Soudkyní zpravodajkou v této věci byla Kateřina Šimáčková.

²⁹ VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahující se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 4/2017 (46), s. 123–138,

³⁰ Bližše srov. např. ŠIMÍČEK, V. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1997, č. 10, s. 6–7, KOHOUT, M. Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní teorii a praxi*, roč. II, č. 2, 2009, s. 35–43 nebo HUMLÍČKOVÁ, P. *Co smí*

soud vycházel z názoru, že obecně závazné vyhlášky obcí, jejichž obsahem je stanovení povinností, lze vydávat pouze na základě výslovného zákonného zmocnění.³¹ Následně tento svůj názor modifikoval tak, že vydávání obecně závazných vyhlášek patří do samostatné působnosti a není k němu zapotřebí výslovného zákonného zmocnění, protože se jedná o originární normotvorbu, která ale musí být v souladu se zákonem.³²

Za účelem posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem a zákony formuloval Ústavní soud tzv. test čtyř kroků, který byl poprvé výslovně použit v nálezu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci přezkumu obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova³³ a podrobněji pak rozpracován nálezem ze dne 19. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ve věci přezkumu obecně závazné vyhlášky města Kopřivnice č. 1/2004 o veřejné zeleni.³⁴ Na základě tohoto postupu byly rušeny téměř všechny obecně závazné vyhlášky, prostřednictvím nichž se obce snažily regulovat záležitosti týkající se ochrany veřejné zeleně, hluku nebo pohybu psů.³⁵ Stav, kdy obce mohli upravovat pouze oblasti, ke kterým měly přímé zákonné zmocnění, se však stal neudržitelným a vedl k zásadnímu obratu v postoji Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí. Stalo se tak nálezem ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06³⁶, kterým Ústavní soud zamítl návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Jirkov č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Ústavní soud v tomto rozhodnutí dovodil, že čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují

obec regulovat obecně závaznou vyhláškou? In: PERDUKOVÁ, V., KOŘOVÁ, S. (ed.). Ochrana životního prostředí v podmínkách územní samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2011, s. 118–125.

³¹ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93 nebo sp. zn. Pl. ÚS 31/93.

³² Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999.

³³ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 210/2005 Sb. K tomuto nálezu srov. VÍCHA, O. K pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, č. 1/2005 (15), s. 116–119.

³⁴ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 520/2006 Sb.

³⁵ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. 6. 2007 nebo sp. zn. Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007.

³⁶ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 20/2008 Sb.

(s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

V některých nálezech týkajících se přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí posuzoval Ústavní soud také jejich soulad se stavebním zákonem a vyjádřil se k některým jeho ustanovením či pojmům (jako např. k pojmu zastavěné území). Nálezem ze dne 13. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 10/06³⁷ Ústavní soud zamítl návrh ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 17/2004 o vymezení veřejných prostranství, na nichž se zakazuje prostituce, a obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzně č. 3/2006 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kterou se vymezují veřejná prostranství, na nichž se zakazuje prostituce. Ministerstvo vnitra odvozovalo protiústavnost uvedených vyhlášek od neurčitosti delimitace veřejných prostranství, na nichž statutární město Plzeň zakazovalo nabízení, sjednávání, provozování a využívání prostituce.³⁸ Ústavní soud odkázal na svoji rozhodovací praxi, v níž opakovaně vyslovil názor, že lokalizace veřejných prostranství musí být konkrétní a nesmí vyvolávat interpretační pochybnosti, to z důvodu, aby nebyla narušena právní jistota občanů.³⁹ Ústavní soud se v citovaném nálezu vyjádřil k tomu, jak rozumět obsahu a rozsahu pojmu „současně zastavěné území“, který byl použit v obou vyhláškách. Poukázal přitom na to, že stavební zákon z roku 1976 obsahující legální definici pojmu současně zastavěného území, byl s účinností od 1. 1. 2007 zrušen stavebním zákonem z roku 2006 s tím, že pojem „zastavěné území“ je (s účinností od 1. 1. 2007) blíže definován v § 189 odst. 1, § 2 odst. 1 písm. d), § 58 StavZ2006, a že se zastavěné území vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou. Územní plán ve smyslu této zákonné úpravy potom podléhá povinnosti zveřejnění (§ 165 StavZ2006). Podle Ústavního soudu nebylo relevantní, že StavZ2006 v době projevu právotvorné vůle Zastupitelstva statutárního města Plzně tomuto nebyl a z povahy věci ani nemohl být znám. Připomněl též, že pojem „současně zastavěné území“ byl přitom „*nota bene* v zákonodárství nikoliv

³⁷ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 163/2007 Sb. Soudcem zpravodajem v této věci byl Pavel Holländer.

³⁸ Ministrem vnitra zpochybňovaná lokalizace byla vymezena v napadených vyhláškách s tím, že uvedený zákaz byl formulován ve vztahu k „veřejným prostranstvím, která se nacházejí v současně zastavěném území města Plzně“. V poznámce pod čarou vyhláška č. 3/2006 odkazovala na § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších právních předpisů, a § 139a odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dále se v ní uvádělo, že hranice současně zastavěného území města Plzně jsou v souladu s § 10 odst. 1 stavebního zákona vyznačeny ve vyhlášce statutárního města Plzně č. 9/1995 o závazných částech územního plánu města Plzně, v platném znění.

³⁹ Např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/95, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, sp. zn. Pl. ÚS 1/05, sp. zn. Pl. ÚS 3/05 nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/05. K této problematice blíže srov. MÁCHA, A., HUNEŠ, K., RANDUSOVÁ, E. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, č. 10, 2017, s. 366-371.

ojediněle užíván.⁴⁰ Ústavní soud na základě výše uvedeného dovodil, že jsou-li hranice současně zastavěného území města Plzně vyznačeny ve veřejné (a v tom rámci bezplatně) přístupné vyhlášce statutárního města Plzně č. 9/1995 o závazných částech územního plánu města Plzně, není důvodu nevyvozovat v daném případě opodstatněné vůči adresátům v záhlaví uvedených vyhlášek konsekvence plynoucí ze zásady *ignorantia iuris neminem excusat*, dle níž v případě řádné publikace právního předpisu se nikdo nemůže dovolávat toho, že s jeho obsahem nebyl seznámen, a tudíž se nechoval při výběru alternativ svého jednání v rámci prostoru jím vymezeného.

Nálezem ze dne 3. 4. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 44/06⁴¹ Ústavní soud k návrhu ministra vnitra zrušil některá ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Těrlicko č. 3/2003 o ochraně veřejného pořádku na území obce Těrlicko. Tato vyhláška mj. zakazovala za účelem ochrany veřejného prostranství některé činnosti taxativně uvedené v § 3 odst. 6 (mj. i umisťovat přenosné přístřešky pro vozidla a skládací garáže). Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že režim rozhodování o umisťování staveb nebo zařízení upravuje stavební zákon (§ 76 a násl. StavZ2006), problematika umisťování staveb nepatří do samostatné působnosti obce, která do této oblasti tedy zasahovat nemůže.⁴² Ústavní soud dovodil, že rušená ustanovení této vyhlášky ukládají adresátům povinnosti a stanoví omezení bez zákonného podkladu nebo pouze parafrázuji ustanovení jiných právních předpisů. Nemůže tedy sloužit k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku tak, jak to předpokládá zákon o obcích.

Nálezem ze dne 21. 10. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 46/06⁴³ Ústavní soud na návrh ministra vnitra zrušil část ustanovení⁴⁴ obecně závazné vyhlášky města Mariánské

⁴⁰ Ústavní soud jako příklad uvedl § 11a odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, § 2 písm. e) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 4 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 1 písm. a) a e) zákona č. 366/2003 Sb., § 19 odst. 1 zákona č. 460/2004 Sb. nebo § 3 odst. 1 nařízení vlády č. 600/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Krkonoše.

⁴¹ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 189/2007 Sb. Soudcem zpravodajem v této věci byl Jiří Nykodým. Odlišné stanovisko, které se však nevztahovalo k souladu vyhlášky se stavebním zákonem, uplatnila soudkyně Eliška Wagnerová.

⁴² Bod 34 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

⁴³ Nález byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 22/2009 Sb. Soudcem zpravodajem v dané věci byl Miloslav Výborný.

⁴⁴ Čl. 3 odst. druhý, čl. 4 odst. první věta druhá ve slovech „a nesmí rušit veřejný pořádek nebo noční klid, který je vymezen od 22. hod do 6. hod.“, čl. 4 odst. první věta třetí ve slovech „a hřbitovy“, čl. 5 odst. druhý písm. a), b), g) ve slově „odpad“, písm. h), ch), čl. 6 odst. třetí, odst. čtvrtý ve slovech „a nájíždění na chodníky motorovými vozidly, ať z důvodu skládání a nakládání nebo parkování“, čl. 7 odst. druhý písm. a), b), e) ve slovech uzávěrům plynu, vody, apod.“, písm. g), h), i), j) a čl. 9.

Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně, a ve zbytku návrh zamítl. Obecně závazná vyhláška stanovila povinnosti fyzických a právnických oblastí v oblasti provozu ve městě jako lázeňském místě, chovu a držení psů, koček, hospodářských a jiných zvířat, dodržování čistoty veřejných prostranství, podmínek pro jízdu motorových vozidel, zvláštního užívání veřejného prostranství, udržování čistoty veřejného prostranství servisní službou a při údržbě nájemních domů a přilehlých chodníků. Ústavní soud v citovaném nálezu mj. neshledal protizákonnost vyhlášky v případě plošného zákazu umísťování velkoplošných reklamních, propagačních a informačních zařízení o stanovené ploše;⁴⁵ neshledal tedy její nesoulad se stavebním zákonem z roku 2006, který v tehdy platném znění vyžadoval ohlášení takových zařízení větších než 0,6 m² [srov. § 103 odst. 1 písm. c) bod 8 a § 104 odst. 2 písm. j) StavZ2006]. K tomu Ústavní soud dodal, že na rozdíl od § 71 odst. 6 StavZ1976 nyní účinný stavební zákon (StavZ2006) již neobsahuje limitující zmocnění pro obce, aby v samostatné působnosti stanovily své požadavky pro umísťování zařízení ve svém územním obvodu z hlediska místních podmínek. Výše uvedený zákaz umísťování takových velkoplošných zařízení lze podle Ústavního soudu podřadit pod § 10 písm. c) zákona o obcích, neboť jak Ústavní soud naznačil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (vyhláška města Jirkova k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích), obec může stanovit jisté povinnosti i z důvodu zlepšení estetického vzhledu obce, aniž by jí byl vytýkán pokus normovat oblasti, které by i byly upraveny speciálními zákony. Ústavní soud proto považoval napadené ustanovení za realizaci legitimního cíle v rámci věcně vymezené oblasti, v níž město Mariánské Lázně může ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti, a dodal, že ob stojí-li zákaz „umísťování“, je v takovémto zákazu zahrnut i zákaz umístění, byť i povolených, zařízení.⁴⁶ A dále, právě naopak, pro rozpor s § 103 odst. 1 písm. c) StavZ2006 (v tehdy platném znění) neobstála povinnost instalovat informační reklamní a propagační zařízení jen na základě územního a stavebního povolení [čl. 7 odst. 2 písm. j) přezkoumávané vyhlášky⁴⁷]. Uvedené ustanovení bylo

⁴⁵ Čl. 3 odst. 3 vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993 zněl:

„3. Ve vnitřním lázeňském území je zakázáno umísťovat a povolovat velkoplošná reklamní, propagační a informační zařízení o celkové ploše nad 1 m². Výjimku tvoří:

– umístění a povolení informačního zařízení, které úrovní svého estetického zpracování obohatí prostředí místa,

– vyvěšení příležitostních textilních transparentů nejdříve 14 dní před konáním propagované akce a jejich sejmutí nejpozději následující den po skončení akce,

– označení objektu o tom, že se v něm nachází provozovna,

– vyznačení jména objektu na jeho fasádě.

Povinnost opatřit si příslušné povolení není tímto ustanovením dotčena.“

⁴⁶ Bod 29 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

⁴⁷ Čl. 7 (Zvláštní užívání veřejného prostranství) vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993 zněl:

„1. Používat veřejné prostranství nad obvyklou mírou nebo k jinému účelu, než pro který je určeno lze

Ústavním soudem zrušeno, neboť na něj dopadá StavZ2006 (v tehdy platném znění), který v § 103 odst. 1 písm. c) v bodech 8 a 9 pro některé informační, reklamní a propagační zařízení stavební povolení ani ohlášení nevyžaduje. Napadené ustanovení Ústavní soud nechápal jako pouhou transpozici zákonných ustanovení, jež nezakládá bez dalšího důvod pro derogaci, neboť ve vztahu k deklarovaným povinnostem neshledal potřebu systematické úpravy.⁴⁸

Nálezem ze dne 2. 6. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 47/06⁴⁹ Ústavní soud k návrhu ministra vnitra zrušil čl. 2 odst. 1, odst. 2 písm. a), b), c) a d) a čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Sušice č. 4/1998 o vzhledu, čistotě, pořádku a ochraně životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Návrh na zrušení čl. 2 odst. 2 písm. e) a f) a čl. 2a téže vyhlášky Ústavní soud zamítl. Obecně závazná vyhláška stanovila povinnosti ve vztahu k užívání a úklidu veřejného prostranství, jakož i pohyb psů na veřejném prostranství. Ve vztahu k zákazu volného pobíhání psů na veřejném prostranství [čl. 2 odst. 2 písm. e) předmětné vyhlášky] Ústavní soud nejprve odkázal na § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, který nevyžaduje, aby se pravidla pro pohyb psů vztahovala jen na některá určená veřejná prostranství. Podle Ústavního soudu ale navzdory tomu musí případná bližší úprava takového ustanovení obstát z hlediska požadavku určitosti vymezení území, na které se omezení volného pohybu psů vztahuje. V dané věci se toto omezení vztahovalo pouze na veřejná prostranství v zastavěném území města. Ačkoliv pojem intravilán města (zastavěné území) nebyl vymezen ve vyhlášce č. 4/1998, bylo podle Ústavního soudu třeba otázku obsahu a rozsahu tohoto pojmu zodpovědět s ohledem na maximum vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu plynoucí z čl. 1 odst. 1 Ústavy (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/06). Proto Ústavní soud odkázal také na definici pojmu „zastavěné území“ v § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 StavZ2006. Za zastavěné území se přitom podle § 189 odst. 1 StavZ2006 považuje i současně zastavěné území podle právních předpisů účinných do účinnosti stavebního zákona, tedy do 1. 1. 2007. Toto území se podle § 58 odst. 3 StavZ2006 vymezuje v územním plánu. V této souvislosti Ústavní soud nemohl též opomenout, že hranice zastavěného území města byly vymezeny v územním plánu města Sušice, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou č. 2/2000. Takovéto vymezení ve veřejně přístupné obecně závazné

jen na základě povolení příslušného odboru městského úřadu. Toto povolení nenahrazuje rozhodnutí stavebního úřadu o přípustnosti stavby, popř. jiného povolení.

2. Každý, komu bylo povoleno zvláštní užívání veřejného prostranství je povinen:

(...)

j) instalovat informační reklamní a propagační zařízení lze jen na základě územního a stavebního povolení.“

⁴⁸ Bod 51 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

⁴⁹ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 250/2009 Sb. Soudkyní zpravodajkou v dané věci byla Eliška Wagnerová.

vyhlášce považoval Ústavní soud za dostatečné z hlediska právní jistoty adresátů právní normy.⁵⁰ Ústavní soud tedy návrh na zrušení předmětného ustanovení vyhlášky zamítl.

Nálezem ze dne 8. 6. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 58/05⁵¹ Ústavní soud na návrh ministra vnitra zrušil čl. 3 odst. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 3 obecně závazné vyhlášky města České Velenice č. 2/2005, o některých opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Ve zbývající části návrh zamítl či odmítl jako zjevně neopodstatněný. Zrušení čl. 3 odst. 3 uvedené vyhlášky, které zakazovala provozovat veřejně přístupnou hudební produkci v nebytových i bytových prostorách, které k tomuto účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu, a naopak dovoľovalo hudební produkce toliko v prostorách k tomuto účelu kolaudovaných, Ústavní soud odůvodnil s odkazem na kolizi s právní úpravou kolaudace staveb ve stavebním zákoně.⁵² Zkoumané ustanovení obecně závazné vyhlášky ukládalo povinnost užívat blíže vymezené nemovitosti k účelu, k němuž byly kolaudovány, resp. neužívat je k účelu jinému (v konkrétním případě k veřejné produkci hudby). Ústavní soud vyjádřil přesvědčení, že takové ustanovení nemůže být podřazeno pod zabezpečení či zajištění místních záležitostí veřejného pořádku. Dovodil, že obec v samostatné působnosti a ve formě obecně závazné vyhlášky není oprávněna ukládat uživatelům staveb omezení či zákazy v užívání staveb na základě toho, zda stavba je či není užívána v souladu s kolaudačním rozhodnutím či jiným individuálním právním aktem stanovícím účel a podmínky užívání staveb.

Obecná východiska k územnímu plánování

Ústavní soud ve své judikatuře k územnímu plánování konstantně uvádí, že územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí. Rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy, kterou právě Ústava v čl. 100 odst. 1 definuje jako „územní“ společenství občanů (např. nález sp. zn. III. ÚS 1669/11). Ve schváleném územním plánu

⁵⁰ Bod 34 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/06.

⁵¹ Nález byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 230/2010 Sb. Soudkyně zpravodajkou v dané věci byla Michaela Židlická. Odlišné stanovisko v rozsahu výroku I. a k němu se vztahujícímu odůvodnění uplatnila soudkyně Eliška Wagnerová.

⁵² Problematika kolaudace staveb, jejich užívání a dohledu nad užíváním v souladu s kolaudačním či jiným rozhodnutím regulují speciální stavebně-technické předpisy (v době přijetí vyhlášky především StavZ1976, nyní StavZ2006). Stavební zákon přitom stanoví podmínky, za nichž lze stavbu užívat, reguluje aprobované účely užívání staveb, a zejména svěřuje dozor na úseku stavebního plánování a stavebního řádu orgánům státní správy (§ 171 StavZ2006). Konkrétně povinnost užívat stavbu jen k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu upravuje § 126 StavZ2006. Oprávnění stavebního úřadu provádět kontrolu toho, zda je stavba užívána v souladu s povoleným účelem a stanoveným způsobem, pak upravuje § 133 odst. 2 StavZ2006 (bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 58/05).

se projevuje zájem obce na rozvoji území, který v sobě nutně zahrnuje i sumu soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím i uchování hodnoty nemovitostí v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené zastupitele. Ostatně stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování je součástí legitimního rozhodnutí zastupitelstva obce, které plně spadá do samostatné působnosti obce, do níž správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně (usnesení sp. zn. III. ÚS 2833/19).

Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy je dovozováno, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území, a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost.⁵³ Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3 a čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 87 odst. 1 písm. c), popř. d) Ústavy. Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, jimiž je případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákonu vyhrazené oblasti zasahovat, aniž by nešlo o projev svévole nebo libovůle státu vůči územní samosprávě.

Ústava zaručuje jednak existenci územních samosprávných celků relativně nezávislých na státu (institucionální garance), jednak zaručuje těmto územním samosprávným celkům právo regulovat a řídit část veřejných záležitostí v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Územní samospráva je v tomto smyslu jednou z nezastupitelných složek rozvoje demokracie (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96). Ústava také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce (čl. 104). Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, však Ústava svěřuje zákonodárci, který má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu totiž mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou pře-

⁵³ Blíže srov. FILIP, J., in BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Linde Praha 2010, s. 1106 a násl.

nášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel. Samotným zákonným vymezením samosprávy ovšem nesmí být dotčena samotná podstata územní samosprávy (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

V souvislosti s úpravou územní samosprávy je třeba rozlišovat její vlastní vymezení, k němuž dochází prostřednictvím zákona podle čl. 104 odst. 1 Ústavy (při respektu ke znakům samosprávy výslovně vyjádřeným v ústavním pořádku), a státní zásahy do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy. V tom rozsahu, v němž bylo územní plánování svěřeno do pravomoci územně samosprávných celků, jsou státní zásahy možné, pouze pokud jsou v souladu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (nález sp. zn. IV. ÚS 331/02). Takovým zásahem může být například zrušení některého z nástrojů územně plánovací dokumentace ze strany správního soudu (nálezy sp. zn. III. ÚS 1669/11 a sp. zn. I. ÚS 655/17), případně stanovení podmínek pro výkon činnosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17). Samotné určení rozsahu účasti zastupitelstev územně samosprávných celků na územním plánování a řešení případné kolize působnosti je pak stanovením působnosti ve smyslu čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy, které je odůvodněno věcnými i politickými hledisky (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

Vydání opatření obecné povahy sice výkonem veřejné moci je (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však (alespoň u některých opatření obecné povahy) o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy tedy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Územní samospráva tak zahrnuje i rozhodování o rozvoji území příslušného územního samosprávného celku, které bylo státem decentralizováno, svěřeno do jeho samostatné působnosti v rozsahu vymezeném zákonem, přičemž stát do tohoto rozhodování může zasahovat jen v případě porušení takového zákona a způsobem a postupy, které určuje opět jen zákon. Územní samospráva je tedy v takovém rozsahu v otázce přijímání územních plánů ve formě opatření obecné povahy také ústavně zaručeným právem obcí a krajů, k jehož ochraně slouží mimo jiných prostředků předvídaných podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny právě institut specifické formy tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zajišťuje, aby případné zá-

sahy do tohoto ústavně zaručeného práva probíhaly pouze v mezích vyznačených v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Územní plán se podle § 43 odst. 4 poslední věty StavZ2006 vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Vydání opatření obecné povahy je sice výkonem veřejné moci (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však v případě opatření obecné povahy, jímž se vydává územní plán obce, o výkon její samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Opatření obecné povahy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si totiž plnění úkolů veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty *sensu lato*, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

Z judikatury Ústavního soudu se podává, že specifický charakter opatření obecné povahy a zvláštní institut jeho přezkumu ve správním soudnictví (nikoli prostřednictvím institutu obecného, tj. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) vylučuje, aby ústavní stížnost mohla být efektivně podána přímo proti tomuto opatření, nýbrž lze ji uplatnit toliko až proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo opatření obecné povahy přezkoumáno (srov. např. usnesení ze dne 2. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 22/08). Výlučnému přezkumnému oprávnění Nejvyššího správního soudu odpovídá, že ústavní stížnost směřující proti opatření obecné povahy by musela být - pro nedostatek příslušnosti Ústavního soudu podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu - odmítnuta (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 16/07), v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že „*v dané věci se ve své podstatě jedná o její posouzení z pohledu práva správního, nikoli ústavního. K jejímu přezkumu je tedy prvotně příslušný ve smyslu § 101c s. ř. s. Nejvyšší správní soud, což znamená, že tato ústavní stížnost je návrhem, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný*“.⁵⁴

Nelze v této souvislosti nedodat, že z judikatury Ústavního soudu se dovozuje též aktivní žalobní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce v rámci správního soudnictví (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14), o čemž již bylo na stránkách tohoto časopisu též pojednáno.⁵⁵

⁵⁴ K tomu blíže srov. např. ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016.

⁵⁵ STEJSKAL, V. Přezkum aktivní legitimace v souladu s ust. § 101a s.ř.s. z hlediska materiálního

K zajištění práva obce na územní samosprávu v rámci územního plánování

Ústavní soud se k problematice zajištění práva obcí na územní samosprávu v rámci procesu územního plánování, která vychází z výše nastíněných obecných východisek, vyjádřil v celé řadě nálezů. Některé z nich již byly představeny rovněž na stránkách tohoto časopisu; jmenovitě se jedná o nálezy sp. zn. I. ÚS 178/15 (ústavní stížnost obce Nové Heřminovy, jež brojila proti stavbě vodní nádrže)⁵⁶, sp. zn. III. ÚS 3817/17 (tzv. regulační bubliny v Peci pod Sněžkou)⁵⁷ a sp. zn. III. ÚS 709/19 (k omezení územního plánu obce Lednice dohodou dle § 133 odst. 3 ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu).⁵⁸

Nálezem ze dne 7. 5. 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11 Ústavní soud (III. senát⁵⁹) na návrh zastupitelstva města Rokytnice nad Jizerou v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy zrušil dva rozsudky Nejvyššího správního soudu,⁶⁰ a to pro jejich rozpor s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. Ústavní soud v citovaném nálezu dovodil, že schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu. Požadavky vznášené správními soudy vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů.

Nálezem ze dne 9. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 655/17 Ústavní soud (I. senát⁶¹) v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zamítl komunální ústavní stížnost zastupitelstva obce Tisá, proti rozsudkům správních soudů⁶² spojené s návrhem

pohledu na věc. *České právo životního prostředí*, č. 2/2016 (40), s. 74-78, STEJSKAL, V. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. *České právo životního prostředí*, č. 1/2014 (35), s. 69–81 nebo STEJSKAL, V. Aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. *České právo životního prostředí*, č. 2/2014 (36), s. 149–154.

⁵⁶ VÍCHA, O. Ústavní soud zamítl ústavní stížnost obce Nové Heřminovy. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 4/2018 (50), s. 100–113.

⁵⁷ K tomu blíže srov. MÁCHA, A. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. *České právo životního prostředí*, roč. XIX., č. 3/2019 (53), s. 121–135.

⁵⁸ K tomu blíže srov. MÁCHA, A. Řešení rozporů v územním plánování a právo obcí na samosprávu. *České právo na životní prostředí*, roč. XX, č. 2/2020 (56), s. 90–101.

⁵⁹ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jan Musil. Odlišné stanovisko uplatnil soudce Vladimír Kůrka.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2011 č. j. 8 Ao 1/2011-107 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011 č. j. 9 Ao 1/2011-96.

⁶¹ Soudkyní zpravodajkou byla Milada Tomková.

⁶² Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015 č. j. 40 A 4/2015-131 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016 č. j. 8 As 152/2015-103.

na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí.⁶³ Dovodil přitom, že pokud správní soudy přistoupí k dílčí derogaci některých částí územního plánu bez toho, že by tím vytvořily neregulované plochy („bílá místa“), nelze bez dalšího považovat tento postup za jednání soudů mimo jejich zákonem stanovenou kompetenci, resp. automatické porušení práva na samosprávu obce ve smyslu čl. 100 odst. 1 Ústavy.⁶⁴ K námitce stěžovatele, že došlo k neoprávněnému upřednostnění vlastnického práva vedlejší účastnice (vlastnice dotčených pozemků) před právem obce na samosprávu, Ústavní soud vyslovil souhlas se závěrem správních soudů, že otázku přiměřenosti lhůty je nutno objektivizovat a vykládat v kontextu § 55 odst. 1 StavZ2006, a proto by lhůta pro pořízení územní studie neměla přesahovat dobu 4 let. Lhůta téměř 18 let, navíc bez jakýchkoli bližších časových či věcných podmínek pro pořízení územní studie, je podle Ústavního soudu výrazem svévole a popírá smysl územní studie, jakožto podkladu pro samotné územní plánování. Vlastník dotčených pozemků byl podle názoru Ústavního soudu vystaven nejistotě, spočívající v tom, kdy a jak bude moci své pozemky v souladu s účelem stanoveným územním plánem (tj. zástavbou) využít. Závěr správních soudů ohledně možného výkladu přiměřenosti doby pro pořízení územní studie byl podle Ústavního soudu rovněž v kontextu následovaných legislativních změn, kdy požadavek na přiměřenost uvedené lhůty posléze zakotvil zákonodárce novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb. účinnou od 1. 1. 2013, proto akceptovatelným. Jestliže stěžovatel namítal, že se zakotvením podmínky územní studie s takto dlouhou lhůtou snažil o pozvolný a promyšlený rozvoj obce, měl podle Ústavního soudu k realizaci těchto jistě legitimních cílů zvolit také odpovídající prostředky. Takovým prostředkem může podle Ústavního soudu být etapizace, kterou obec

⁶³ V uvedeném případě zastupitelstvo obce Tisá (stěžovatel) vydalo v červnu 2012 opatření obecné povahy – územní plán se lhůtou pro pořízení územních studií do konce roku 2030. Vedlejší účastnice, vlastnice některých dotčených pozemků, se následně ve správním soudnictví domáhala zrušení části územního plánu, přičemž nerozpороvala samotnou podmínku pořízení územních studií, nýbrž lhůtu pro jejich pořízení. Správní soudy jejímu návrhu částečně vyhověly, když vyšly z toho, že podmínky pořízení územní studie měla plnit obdobnou funkci jako stavební uzavěra. Územní studie má zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a doba stanovená pro vypracování územní studie by neměla přesahovat dobu 4 let, ve které dochází k vyhodnocování naplňování územního plánu. Lhůta uvedená v napadeném územním plánu v délce 18 let byla podle správních soudů zcela nepřiměřená, neboť vykazovala prvky libovůle a diskriminace vedlejší účastnice. Stěžovatel ve své komunální ústavní stížnosti především namítal, že napadenými rozhodnutími došlo k nezákonnému zásahu státu do práva obce na samosprávu; soudy měly především překročit svou pravomoc, neboť podstatou soudního rozhodnutí nebylo zrušení územního plánu, ale jeho kvalitativní změna a rovněž upřednostnění jiné zájmy způsobem, který právo na samosprávu věcně popírá.

⁶⁴ Ústavní soud tímto nálezem v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zamítl komunální ústavní stížnost zastupitelstva obce Tisá, proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2015 č. j. 40 A 4/2015-131 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016 č. j. 8 As 152/2015-103 spojené s návrhem na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí.

realizuje své právo na samosprávu, neboť je to právě zastupitelstvo, kdo o etapi-
zaci, jakožto součásti územního plánu v konečném důsledku rozhodne. Naopak
na podobu územní studie nemá zastupitelstvo vliv, protože tu vydává obec v pře-
nesené působnosti. Postup, který při přijímání územního plánu zvolil stěžovatel,
paradoxně, dostatečně právo na samosprávu nevyužívá a ponechává rozhodnutí,
která mají být dle dikce stížnosti zásadní pro samosprávu obce, na státní správě.

V nálezu ze dne 8. 11. 2018 sp. zn. I. ÚS 178/15 Ústavní soud (I. senát⁶⁵) dovo-
dil, že přesahují-li plochy či koridory na území obce svým významem obec samu,
jsou zájmy obce při rozhodování krajské samosprávy chráněny pouze v proces-
ní rovině při pořizování zásad územního rozvoje, a to jednak požadavky na zá-
konnost a odbornost pořízení zásad, jednak účastí dotčených obcí, které mohou
uplatnit své námitky. Nejsou-li námitkami uplatněné zájmy zohledněny takovým
způsobem, že tím dochází k porušení procesních či hmotných práv obce, může
obec navrhnout zrušení zásad územního rozvoje správním soudem. Před správ-
ním soudem však zpravidla nelze uspět s tvrzením o nepřezkoumatelnosti, nedo-
statečném či nesprávném vyvážení veřejných a soukromých zájmů, pokud tyto
zájmy nebyly uplatněny v procesu pořizování územního plánu. V nálezu ze dne
14. 5. 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17 Ústavní soud (III. senát⁶⁶) dovodil, že pokud
územně samosprávný celek přijme při realizaci svého ústavně zaručeného práva
na samosprávu podle hlavy sedmé Ústavy územně plánovací dokumentaci, která
obsahuje jiné prvky regulace než ty obsažené ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o úze-
mně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence
územně plánovací činnosti, přičemž tato regulace není v rozporu se stavebním
zákonem, pak jeho postup bez dalšího nevybočuje z mezí zákonitosti a ústavnos-
ti za předpokladu, že nezasahuje do věcí, jejichž regulace má celostátní význam,
ale pouze do věcí, které mají význam pro konkrétní územní společenství občanů.
A konečně v nálezu ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19 Ústavní soud (III.
senát⁶⁷) dovodil, že otázku, zda jde o věc týkající se práva na územní samosprá-
vu, je třeba v pochybnostech posuzovat ve prospěch ústavně zaručeného práva
na samosprávu. A. Mácha⁶⁸ uvedenou judikaturu Ústavního soudu shrnuje tak, že
*„zatím neupřednostňuje a nerozvažuje „ruce“ samosprávě co do možností, jakkoliv
regulovat území obce prostřednictvím územně plánovacích dokumentací, nicméně
klade zvýšené požadavky na orgány hájící ochranu veřejných zájmů podle právních
předpisů v oblasti odůvodnění jejich aktů ve vztahu k právu obce na samosprávu.“*

⁶⁵ Soudcem zpravodajem v dané věci byl David Uhlíř.

⁶⁶ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jan Filip.

⁶⁷ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Radovan Suchánek.

⁶⁸ MÁCHA, A. *Právo na samosprávu a územní plánování v recentní judikatuře Ústavního soudu. Měny v územním plánování. Co nás čeká? Sborník z konference AUÚP ČR, Praha, 8. 10. 2020. Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2020, s. 37–42.*

K zásahům územního plánu do vlastnického práva k nemovitostem

Ústavní soud se ve své rozhodovací činnosti již vícekrát zabýval i otázkou způsobilosti územního plánu (popř. jeho změny) zasáhnout do vlastnického práva k nemovitostem v jeho obvodu. Dospěl přitom k závěru, že obecně jde o zásah ústavním pořádkem aprobovaný (srov. např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2194/15), a to za předpokladu, že je vlastnické právo omezeno v souladu se zákonem a v přiměřené míře (blíže např. nález sp. zn. II. ÚS 482/02). Vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Stávající koncepce ochrany vlastnického práva podle judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva vychází z toho, že každému je zaručeno právo vlastnit majetek a vlastnickému právu všech vlastníků je přiznán stejný zákonný obsah a ochrana. Současné však zdůrazňuje, že vlastnické právo není absolutně nedotknutelné. Naopak připouští omezení vlastnického práva zákonem z důvodu ochrany práv druhých a ochrany veřejného zájmu, kterým se rozumí zejména ochrana lidského zdraví, přírody a životního prostředí. S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) však nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přípustné míře a pouze tehdy, když je to nezbytné. Nicméně tak jako jiná základní práva lze rovněž vlastnické právo omezit, a to v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu (srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 102/94).

Nálezem ze dne 21. 1. 2010 sp. zn. III. ÚS 456/09 Ústavní soud (III. senát⁶⁹) v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zamítl ústavní stížnost stěžovatele L. K. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu,⁷⁰ kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na zrušení územního plánu obce Strážný, který byl schválen usnesením zastupitelstva obce. Podle stěžovatele došlo schválením územního plánu ke změně způsobu využití jeho pozemků, a to z pozemků určených k zástavbě na pozemky ostatní, určené k zeleni, na kterých je výstavba omezena či vyloučena. Ústavní soud v citovaném nálezu dovodil, že v případě posuzování ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým bylo přezkoumáváno opatření obecné povahy podle § 101a až 101d soudního řádu správního, jsou primárně relevantní toliko principy spravedlivého procesu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Další ústavně zaručená práva (například právo vlastnit majetek nebo právo vykonávat podnikatelskou činnost) mohou být dotčena až jako důsledek případných ústavně kvalifikovaných vad soudního řízení.

⁶⁹ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Vladimír Kůrka.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008 č. j. 7 Ao 1/2008-83.

K náhradě za omezení vlastnického práva územní rezervou

V nálezu ze dne 19. 12. 2017 sp. zn. III. ÚS 950/17⁷¹ se Ústavní soud (III. senát⁷²) vyjádřil k právu na náhradu za omezení vlastnického práva územní rezervou vymezovanou orgány územního plánování v rámci zásad územního rozvoje podle § 36 stavebního zákona. Absence výslovné zákonné úpravy poskytování náhrad za územní rezervu podle Ústavního soudu nutně neznamená, že náhrada poskytnuta být nemá, jelikož není vyloučeno její poskytování na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. Paušální vyloučení možnosti poskytnutí náhrady, aniž jsou konkrétní okolnosti případu a důvody zřízení územní rezervy posouzeny, představuje podle Ústavního soudu porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle Ústavního soudu je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností daného případu a závěr o (ne)možnosti přiznání náhrady učinit až na základě specifik dané věci, místa, času a délky trvání předmětného omezení, jakož i dalších významných okolností pro vymezení konkrétní územní rezervy.

K ochraně dobré víry a důvěry v zákonnost postupu stavebních úřadů

Nálezem ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 17/16 Ústavní soud (I. senát⁷³) v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy na návrh společnosti MESANA Real s.r.o. zrušil rozsudky správních soudů⁷⁴ pro jejich rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy. Stěžovatelka získala v roce 2010 ve spojeném územním a stavebním řízení rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny. Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přezkumného řízení tato rozhodnutí zrušilo pro nezákonnost a věc vrátilo k dalšímu řízení stavebnímu úřadu. Rozklad stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí ministr pro místní rozvoj zamítl. Následnou žalobu stěžovatelky Městský soud v Praze zamítl, neboť stěžovatelka podle jeho názoru nemohla nabýt práva v dobré víře. V průběhu územního a stavebního řízení si totiž musela být vědoma toho, že nesplnila podmínky pro připojení elektrárny k distribuční soustavě; v době rozhodování správních orgánů stěžovatelka neměla uzavřenou smlouvu o připojení s ČEZ Distribuce, a. s., jež navíc k možnosti připojení elektrárny vydala negativní stanovisko. Stavební úřad tak vydal své rozhodnutí v rozporu s § 111 odst. 2 StavZ2006, neboť si ve stavebním řízení neověřil budoucí užívání stavby. Nejvyšší správní soud následnou kasační stížnost stěžovatelky zamítl. Zamýšlená elektrárna stěžovatelky aktuálně nesplňovala pod-

⁷¹ K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Bezúhonnost myslivecké stráže a omezení vlastnického práva územní rezervou – ústavněprávní implikace. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 1/2018 (47), s. 107–116.

⁷² Soudcem zpravodajem byl Jan Filip.

⁷³ Soudcem zpravodajem byl David Uhlíř.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 106/2015-108 ze dne 22. 10. 2015 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 325/2011-61 ze dne 30. 3. 2015.

mínky pro připojení k distribuční soustavě a stěžovatelka tak nemohla být v dobré víře v rozhodnutí stavebního úřadu. V ústavní stížnosti stěžovatelka namítala, že smlouva o připojení výrobní k distribuční soustavě není povinným podkladem pro vydání rozhodnutí v územním a stavebním řízení. Aktuální nesplnění všech podmínek pro připojení tak nesouvisí s možností nabytí práv v dobré víře z rozhodnutí podle stavebního zákona.

Ústavní soud v citovaném nálezu dovodil, že je-li správní rozhodnutí (v daném případě rozhodnutí o umístění a povolení stavby) v rozporu s objektivním právem (nebo vydáno na základě vad řízení), musí správní orgán (stavební úřad) při uplatnění prostředků dozorčího práva při svém rozhodování zohlednit, z jakých důvodů k přijetí takového rozhodnutí došlo, a jaké následky by jeho zrušení mělo. Musí jednotlivé případy hodnotit z hlediska dobré víry oprávněných z rozhodnutí, jejich důvěry v zákonnost rozhodnutí, ale i jejich podílu na důvodech nezákonnosti. Tato kritéria musí hodnotit i správní soud, který přezkoumá zákonnost správního rozhodnutí o takovém prostředku dozorčího práva. Závěr o nedostatku dobré víry nemůže podle Ústavního soudu vyplývat jen z konstatování, že oprávněný měl povědomí o určitých skutečnostech, které podle mínění soudu způsobují nezákonnost správního rozhodnutí, pokud zároveň není prokázáno, že oprávněný věděl či měl vědět též o tom, že jde o skutečnosti právně relevantní. Nedostatek dobré víry tedy není dán jen tím, že oprávněný nepředpokládal, jaký výklad práva zaujmou orgány veřejné moci v rámci uplatnění prostředků dozorčího práva vůči pravomocnému rozhodnutí.

Okolnost, že § 111 odst. 1 a 2 StavZ2006 obsahují pouze demonstrativní výčet skutečností, které stavební úřad ověřuje, nemůže být podle Ústavního soudu ospravedlněním pro kladení neomezených požadavků na žadatele o stavební povolení. Ustanovení § 4 správního řádu, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti, není prázdnou proklamací zákonodárce, ale průmětem výše uvedeného ústavního principu. Je povinností správních orgánů postupovat tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány (§ 6 odst. 2 správního řádu a § 4 odst. 1 StavZ2006). Ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 StavZ2006 lze zpravidla bez toho, že by již předem byly splněny všechny veřejnoprávní podmínky pro její provozování.⁷⁵ Setrvají-li nicméně správní soudy v dalším či jiném řízení na stanovisku, že podle § 111 odst. 2 StavZ2006 je povinností stavebního úřadu hodnotit i schopnost stavby dosáhnout jejího účelu nejen ze stavebnětechnických hledisek, bude třeba, aby se zabývaly i rozsahem takového hodnocení (do jaké míry má stavební úřad ověřovat budoucí využití povolované stavby, včetně jeho právní dovolenosti, v případech, kde podklady pro takové hodnocení nejsou předvídány stavebním či zvláštním zákonem jako podklady pro jeho rozhodnutí). Stejně tak

⁷⁵ Bod 28 nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16.

bude třeba se zabývat i uplatnitelností takového požadavku v praxi: k naplnění jakého účelu je pro postup stavebníka podle stavebního zákona nezbytné, aby si před povolením stavby obstaral oprávnění k činnosti, jejíž výkon závisí teprve na uvedení stavby do provozu. Nepominou přitom, že Nejvyšší správní soud se v mezidobí vyjádřil k § 111 odst. 2 StavZ2006 výrazně zdrženlivěji⁷⁶: „Pravidlo, podle něž stavební úřad ve stavebním řízení ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby ... doplňuje ustanovení § 111 odst. 1 StavZ2006; obě pravidla míří k tomu, aby stavební úřad zajistil dostatečnou kvalitu projektové dokumentace a uložil stavebníkovi kromě povinností stavebně-technického charakteru i požadavky, které vznesly dotčené orgány, a to nejen po dobu výstavby (odstavec 1), ale i při užívání stavby (odstavec 2). Povinnost ověřit účinky budoucího užívání stavby však neznamená povinnost stavebního úřadu vnášet do stavebního řízení otázky týkající se záměru jako celku, které byly řešeny v řízení územním.“⁷⁷ Kladli Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření důraz na to, že rozhodnutí o umístění a povolení stavby stěžovatelky byla v přezkumném řízení zrušena po právu z důvodu opomenutí zájmů ostatních účastníků územního a stavebního řízení, nemá to pro rozhodnutí Ústavního soudu význam. Napadené rozsudky byly založeny výlučně na závěru o vadě postupu stavebního úřadu podle § 111 odst. 2 StavZ2006 a souvisejícího závěru o nedostatku dobré víry stěžovatelky. Správní soudy tedy logicky vůbec nepřezkoumávaly, zda byly naplněny požadavky § 94 odst. 4 a 5 spr. řádu: hodnocení újmy hrozící stěžovateli ve vztahu k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Jakkoliv tedy nelze v řízení o ústavní stížnosti vyloučit, že obecný soud teprve ve vyjádření podstatně doplní důvody svého rozhodnutí (srov. bod 25 nálezu sp. zn. I. ÚS 740/15), nelze akceptovat doplnění zcela nových otázek přezkumu. K tomu dosavadní řízení nedávalo dostatečný podklad, a Ústavní soud by tak nahrazoval činnost správních soudů při přezkumu správních rozhodnutí, byť ta nebyla ústavní stížností ani napadena.⁷⁸

K přiměřenosti zásahu do vlastnického práva rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění části stavby

V nálezu ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. I. ÚS 1956/19 Ústavní soud (I. senát⁷⁹) posuzoval přiměřenost zásahu do vlastnického práva rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění části stavby.⁸⁰ Ústavní soud tímto nálezem zrušil předchozí rozsudky

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 47/2017-48 ze dne 25. 1. 2018.

⁷⁷ Bod 29 nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16.

⁷⁸ Bod 30 nálezu sp. zn. I. ÚS 17/16.

⁷⁹ Soudcem zpravodajem byl David Uhlíř.

⁸⁰ Stěžovatelka byla vlastnící pozemku, který je obehnán stavbou oplocení nacházející se mezi dvěma pozemky. Městský úřad Jindřichův Hradec rozhodl o nařízení odstranění stavby oplocení v části přesahující výšku 150 cm stanovenou územním rozhodnutím ze dne 3. 3. 1999. Krajský úřad Jihočeského kraje k odvolání stěžovatelky napadeným rozhodnutím částečně změnil napadené

správních soudů a rozhodnutí správních orgánů⁸¹ neboť dovodil, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) StavZ2006, představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. V tomto případě se v podstatě jednalo o sousedský spor přenesený do roviny veřejného práva. Výše oplocení překračovala 150 cm stanovených územním rozhodnutím z roku 1999. Na základě novely StavZ2006 provedené zákonem č. 225/2017 Sb. není třeba ke zřízení oplocení do výšky 2 m s účinností od 1. 1. 2018 rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, ani stavební povolení nebo ohlášení. Ústavní soud proto nejprve řešil, kdy bylo zahájeno správní řízení o odstranění stavby, což byla otázka klíčová pro vyřešení rozhodné právní úpravy a posouzení intertemporálních dopadů různé úpravy stavebního zákona. V nyní projednávané věci bylo správní řízení zahájeno dne 22. 11. 2011 a právě k tomuto okamžiku jsou posuzovány intertemporální účinky změny hmotněprávních norem stavebního zákona. Ústavní soud označil judikaturu Nejvyššího správního soudu k dané problematice za konstantní a odkázal na jeho rozsudek ze dne 7. 2. 2018 č. j. 6 As 312/2017-98, podle kterého platí, že řízení o odstranění stavby zahájené podle StavZ2006 ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů, a to nejen z procesního hlediska, ale musí podle ní posoudit i hmotněprávní otázky.

Ústavní soud v této věci shledal důvodnou argumentaci stěžovatelky ohledně nepřiměřenosti zásahu ze strany veřejné moci do práva na vlastnictví v jejím individuálním případě. Z pravidel intertemporálních účinků vyslovených ve výše uvedeném rozsudku bylo podle Ústavního soudu totiž v projednávaném případě nutno vykročit a uplatnit výjimku vzhledem k tomu, že je požadavek na stavebníka stran odstranění části plotu přesahující 150 cm v posuzovaném případě nepřiměřený. Platnost územního rozhodnutí z roku 1999 nelze zpochybnit, proto nebylo možné dovolávat se dobré víry stavebníků ve smyslu § 2 odst. 3 spr. řádu. Nicméně totéž ustanovení zakotvuje požadavek přiměřenosti stran zásahu do práv dotčených osob ze strany správních orgánů. S ohledem na judikaturu Ústavního

rozhodnutí městského úřadu, ve změnou nedotčených částech však napadené rozhodnutí potvrdil. Následně stěžovatelka brojila proti uvedenému rozhodnutí před správními soudy, ty jí ovšem nepřisvědčily.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 409/2018-64 ze dne 28. 3. 2019, rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 55/2018-45 ze dne 28. 11. 2018, rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 4. 4. 2018 č. j. KUJCK 45811/2018 a rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 29. 11. 2017 pod č. j. VÚP/61595/17/Ze sp. zn. VÚP/1293/2014/ZE.

soudu týkající se nepřipustnosti přepjatého formalismu byla v tomto případě nepřipustná aplikace právní normy provedená mechanickým způsobem. Zjevný rozpor s požadavkem přiměřenosti zásahu správního orgánu do práv dotčených osob bylo podle Ústavního soudu možné spatřit v nařízení o odstranění stavby, resp. části oplocení přesahujícího 150 cm stanovených územním rozhodnutím. Podle Ústavního soudu byl protiprávní stav v případě stěžovatelky *de facto* zhojen tím, že podle StavZ2006 bylo již možné oplocení do výše 2 m zřídit bez povolení.

Smyslem a účelem předmětného čl. 6 územního rozhodnutí o umístění stavby bylo zcela zjevně zachování jednotného vizuálního rázu celé zástavby. Dovětkem citovaného čl. 6 je věta: „Řešení v celé řadě domů musí být stejné“. V průběhu řízení stěžovatelka namítala, že jejich sousedé v lokalitě v průběhu let přistoupili k různým řešením oplocení, v důsledku čehož zástavba rodinných domů není vizuálně jednotná. Podle Ústavního soudu bylo zcela zjevné, že se skutečný způsob života a bydlení obyvatel dané lokality rozešel s takto stanoveným obsahem územního rozhodnutí takovým způsobem, že se tato jeho část stala obsoletní. V kontextu výše konstatovaného „vyprázdnění“ smyslu omezujícího ustanovení územního rozhodnutí a s ohledem na aktuální právní úpravu, která s účinností od 1. 1. 2018 již nevyžaduje ke zřízení oplocení do výšky 2 m ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, by podle Ústavního soudu odstraněním oplocení zcela zjevně došlo k neproporcionálnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. A to zvláště za situace, kdy práva jiných subjektů nebyly stavbou ve stávající podobě dotčena.

K povolení nezbytné cesty a opatřením na sousedním pozemku nebo stavbě

Nálezem ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. III. ÚS 2408/18 Ústavní soud (III. senát⁸²) v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zamítl ústavní stížnost stěžovatelky ERZURUM s.r.o., proti rozhodnutím civilních soudů⁸³, které nevyhověly její žalobě, kterou se domáhala zřízení práva cesty (věcného břemene chůze a jízdy) podle § 151o odst. 3 starého občanského zákoníku (zákona č. 40/1964 Sb.), neboť k budovám, které koupila, neměla jiný přístup než právě přes pozemky vedlejší účastnice. Žaloba stěžovatelky byla obecnými soudy zamítnuta s poukazem na to, že stěžovatelka koupila nemovitosti s vědomím, že k nim nemá zajištěn přístup a před podáním žaloby se ani nesnažila s vedlejší účastnicí o vzniklé situaci seriózně jednat. Nejvyšší soud dodal, že ačkoli stěžovatelka nebude mít zajištěn trvalý přístup k předmětným budovám, neznamená to, že by byly odkázány ke zchátrání. Právní řád poskytuje stěžovateli nástroje, které mohou sloužit k jejich údržbě,

⁸² Soudcem zpravodajem v dané věci byl Pavel Rychetský.

⁸³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018 č. j. 22 Cdo 581/2018-639, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017 č. j. 31 Co 170/2014-601 a rozsudek Okresního soudu v Kolíně ze dne 22. 10. 2013 č. j. 10 C 54/2008-391.

opravě, případně i ke zbourání, a to i přes nesouhlas vlastníka sousedního pozemku. V této souvislosti byly Ústavním soudem zmíněny § 1021 a 1022 NOZ (zákona č. 89/2012 Sb.), jakož i § 141 odst. 1 StavZ2006, který umožňuje provedení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě.⁸⁴

Ústavní soud v citovaném nálezu dovedl, že vlastník nemovité věci, který žádá o povolení nezbytné cesty podle § 1029 a násl. NOZ (zákona č. 89/2012 Sb.), si již za účinnosti starého občanského zákoníku musel být vědom, že jeho jednání, jímž si hrubou nedbalostí nebo úmyslně způsobil nedostatek přístupu ke své nemovité věci, oslabuje důvody, pro které by mělo být v jeho soukromém zájmu omezeno vlastnické právo jiné osoby, ačkoli tato podmínka nebyla přímo uvedena ve starém občanském zákoníku, ale bylo ji možné dovést podle rozhodovací praxe Nejvyššího soudu z § 3 odst. 1 starého občanského zákoníku. Rozhodněli soud o nepovolení nezbytné cesty za účinnosti nového občanského zákoníku v důsledku jednání v podobě způsobení si nedostatku přístupu z hrubé nedbalosti či úmyslně tím, kdo o nezbytnou cestu žádá, za účinnosti starého občanského zákoníku, nedojde tím k porušení práva garantovaného v čl. 11 odst. 1 Listiny, ani k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy.

K ústavnosti vstupu kontrolních pracovníků do obydlí (na pozemky a do staveb)

Plénium Ústavního soudu⁸⁵ nálezem ze dne 18. 6. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zamítlo návrh skupiny poslanců Parlamentu ČR na zrušení ustanovení § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a části § 23 odst. 2 písm. a) v ustanovení písm. „j)“ zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 369/2016 Sb.⁸⁶ Ústavní soud v citovaném nálezu dovedl, že stát nastavil novou právní úpravu ochrany ovzduší tak, že může v zájmu

⁸⁴ § 141 odst. 1 StavZ2006 zní: „(1) Pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě. Účastníkem řízení je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny.“

⁸⁵ Soudcem zpravodajem v této věci byl Ludvík David.

⁸⁶ Napadená ustanovení zákona o ochraně ovzduší dávají obecnímu úřadu s rozšířenou působností možnost, aby za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje (kotle na tuhá paliva) došlo ke vstupu do obydlí provozovatele zdroje. Obsahují také skutkovou podstatu přestupku, spočívající v nesplnění povinnosti umožnit kontrolujícímu přístup ke spalovacímu stacionárnímu zdroji, jeho příslušenství a používaným palivům, za což hrozí pokuta až do výše 50 000 Kč. Navrhovatelé namítali především to, že se jedná o nepřipustný zásah do práva provozovatele na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny, neboť Listina umožňuje domovní prohlídku pouze na příkaz soudce jen pro účely trestního řízení a obecným zákonem nelze rozšířit důvody omezení nedotknutelnosti bydlení. K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Vybrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad. *České právo životního prostředí*, roč. XVII, č. 2/2017 (44), s. 122–133.

ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí (čl. 30 a čl. 35 odst. 1 Listiny) snižovat celkovou úroveň znečištění ovzduší a současně zvyšovat jeho kvalitu, pokud bude moci efektivně postihovat provozovatele porušující své povinnosti při používání spalovacích stacionárních zdrojů v domácnostech. V kombinaci s existencí dostatečných procesních záruk ochrany domovní svobody se toto omezení domovní svobody nejeví jako nepřiměřené. Napadená právní úprava podle Ústavního soudu omezuje domovní svobodu pouze mírně, současně však podstatně uspokojuje zájem na ochraně zdraví jiných osob a jejich práva na příznivé životní prostředí. Nad tímto zájmem pak ochrana nedotknutelnosti obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů garantovaná čl. 12 Listiny nepřevažuje. Ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že české správní právo zná hned několik obdobných kontrol a místních šetření či zásahů spojených s možným omezením práva na respektování soukromého života.⁸⁷ Jako názorný příklad v této souvislosti uvedl právní úpravu vstupu na pozemky a do staveb podle ustanovení § 172 odst. 3 StavZ2006.⁸⁸ Ústavní soud k tomu dodal, že pokud by se ztotožnil s argumentací navrhovatelů v této věci, v obecné rovině by tím zpochybnil i ústavnost tohoto ustanovení stavebního zákona, které se také potenciálně dostává do kolize s ochranou nedotknutelnosti obydlí či obecněji ochranou práva na respektování soukromého života.

K náhradě škody způsobené při výkonu veřejné moci podle stavebního zákona

Nálezem ze dne 25. 7. 2017 sp. zn. I. ÚS 2330/16 se Ústavní soud (I. senát⁸⁹) vyjádřil k povaze řízení o umístění stavby a následného řízení o změně tohoto rozhodnutí pro účely posouzení nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, když v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zrušil rozsudky obecných soudů⁹⁰ pro jejich rozpor s čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud dovodil, že pokud obecný soud při posuzování nároku na zadostiučinění za nemajetkovou újmu (podle zákona č. 82/1998 Sb.⁹¹) nepovažuje řízení o umístění stavby a následné řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby za jediné řízení, když tato spolu úzce věcně i časově souvisí, a neposoudí přiměřenost jejich délky jako celku podle čl. 6

⁸⁷ Bod 62 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

⁸⁸ § 172 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 zní: „(3) Do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.“

⁸⁹ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Jaroslav Fenyk.

⁹⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016 č. j. 20 Co 142/2016-101 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. 12. 2015 č. j. 18 C 44/2014-75.

⁹¹ K tomuto zákonu srov. např. IŠTVÁNEK F., SIMON P., KORBEL F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

odst. 1 Úmluvy, resp. podle zásad uvedených ve stanovisku Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010⁹², porušuje právo účastníka řízení na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem garantované čl. 36 odst. 3 Listiny.⁹³ Ústavní soud uvedl, že v dané věci šlo o stavební řízení týkající se práva soukromoprávní povahy, které má svůj základ ve vnitrostátním právu, přičemž stavebními úřady bylo rozhodováno o rozsahu tohoto práva. Na daná stavební řízení dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy a lze na ně aplikovat závěry uvedené ve stanovisku Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010. Otázkou aplikovatelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy se však Městský soud v Praze vůbec nezabýval a podle Ústavního soudu tedy pochybil, pokud v dané věci bez dalšího aplikoval § 13 odst. 1 větu druhou zákona č. 82/1998 Sb. Nesprávným a neopodstatněným závěrem o promlčení nároku na náhradu újmy ve vztahu k prvnímu stavebnímu řízení znemožnil městský soud stěžovatelce fakticky naplnit v dané věci právo na odškodnění vůči státu, čímž porušil její základní právo garantované čl. 36 odst. 3 Listiny. Posouzení vztahu obou stavebních řízení ze strany obvodního i městského soudu vyhodnotil Ústavní soud za nepřiměřeně formalistické a zdůraznil, že pro účely posouzení nároku na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu nesprávným úředním postupem je nezbytné přihlídnout i k individuálním okolnostem posuzovaného případu. Ústavní soud dospěl k závěru, že ačkoliv v případě řízení o umístění stavby a následného řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby se z hlediska formálního, resp. z hlediska procesních předpisů jedná sice o dvě

⁹² Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010 k výkladu ustanovení § 13 odst. 1 vět druhé a třetí a § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“) a čl. II zákona č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 160/2006 Sb.“) v případě nevydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

⁹³ V dané věci šlo o to, že stavební úřad vydal na základě žádosti stěžovatelky rozhodnutí o umístění stavby. To však bylo rozhodnutím krajského úřadu změněno. Následně bylo na žádost stěžovatelky stavebním úřadem vydáno rozhodnutí o změně rozhodnutí o umístění stavby. Stěžovatelka se žalobou u obecných soudů domáhala zadostiučinění za nemajetkovou újmu v důsledku nesprávného úředního postupu stavebních úřadů při vyřizování její žádosti o vydání rozhodnutí k realizaci stavby spočívajícího v nepřiměřeně dlece trvání. Městský soud v Praze potvrdil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 o zamítnutí žaloby, když se ztotožnil se jeho závěrem, že nárok stěžovatelky vychází ze dvou stavebních řízení, jejichž průběh nutno posoudit samostatně. Ve vztahu k řízení o umístění stavby konstatoval promlčení nároku a ve vztahu k řízení o změně rozhodnutí o umístění stavby překročení lhůty k vydání rozhodnutí o jeden měsíc; prodloužením řízení o tuto dobu však podle jeho názoru stěžovatelce nemajetková újma nevznikla. Podle stěžovatelky však mělo posuzovat jednotlivé fáze stavebního řízení odděleně, nýbrž je nutné je považovat za jeden celek.

samostatná správní řízení, pro účely posouzení předmětného nároku stěžovatelky bylo nutno je považovat za řízení jediné, které skončilo až rozhodnutím o změně rozhodnutí o umístění stavby. Obě řízení byla totiž z tohoto hlediska úzce věcně i časově propojena, kdy druhým stavebním řízením došlo ve své podstatě k napravení nezákonné části rozhodnutí o umístění stavby, které bylo vydáno v prvním stavebním řízení, a to na základě podání stěžovatelky, kterým návazně reagovala na průběh prvního stavebního řízení. Jedině závěrem o jednotě předmětných řízení a posouzením přiměřenosti jejich délky jako celku nedojde podle Ústavního soudu k vyprázdnění dotčeného základního práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

Nálezem ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 157/16 se Ústavní soud (III. senát⁹⁴) vyjádřil k interpretaci pojmu nezákonné rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., když na návrh stěžovatelky A. H. v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zrušil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1⁹⁵ pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny. V posuzovaném případě šlo o to, že Městský úřad Stod, stavební úřad, vydal dne 23. 1. 2012 rozhodnutí, kterým stěžovatelce nařídil provedení udržovacích prací k zajištění stability stavby plotové zdi. Toto rozhodnutí bylo na základě odvolání stěžovatelky zrušeno a řízení bylo zastaveno. Dalším rozhodnutím ze dne 13. 7. 2012 stavební úřad stěžovatelce nařídil provedení neodkladného odstranění části stavby plotové zdi, a to do jednoho měsíce od jeho doručení; k odvolání stěžovatelky bylo toto rozhodnutí rovněž zrušeno a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání (posléze bylo řízení zastaveno, protože stavební úřad zjistil, že stěžovatelka oplocení opravila). Obvodní soud pro Prahu 1 zamítl stěžovatelčinu žalobu, kterou se domáhala vůči České republice – Ministerstvu pro místní rozvoj náhrady škody představující vynaložené náklady na právní zastoupení v řízeních vedených stavebním úřadem (podle § 129, resp. § 139 StávZ2006) z titulu odpovědnosti žalované za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. Obvodní soud v odůvodnění mj. konstatoval, že již první podmínka vzniku odpovědnosti žalované za škodu není splněna, jelikož rozhodnutí stavebního úřadu nemají povahu nezákonného rozhodnutí, neboť byla zrušena v rámci instančního postupu nadřízeným orgánem na základě řádného opravného prostředku.

Ústavní soud v citovaném nálezu nejprve připomněl, že zákon č. 82/1998 Sb. zakotvuje jednu ze speciálních skutkových podstat občanskoprávní odpovědnosti za škodu, přičemž platná právní úprava je založena na konstrukci tripartice předpokladů vzniku této odpovědnosti, kterými jsou: a) existence nezákonného rozhodnutí, rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření či nesprávný úřední postup, b) vznik škody či nemajetkové újmy, c) kauzální nexus mezi výše uve-

⁹⁴ Soudcem zpravodajem v této věci byl Josef Fiala.

⁹⁵ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 3. 12. 2015 č. j. 18 C 12/2015-27.

denými. V posuzovaném případě Ústavní soud zaměřil svou pozornost na první z předpokladů vzniku odpovědnosti, a to na „nezákonné rozhodnutí“. Ústavní soud uvedl, že jeho charakteristika v sobě zahrnuje dva prvky: a) musí jít o rozhodnutí, tj. o akt aplikace práva, kdy státní orgán použije obecné pravidlo právní normy na posuzovaný případ a rozhodne tak o právech a povinnostech individuálních subjektů, b) musí jít o rozhodnutí nezákonné, kdy tuto nezákonnost není oprávněn posoudit si sám soud rozhodující o náhradě škody, ale je třeba, aby toto rozhodnutí bylo pro svou nezákonnost změněno nebo zrušeno. K tomu se vztahuje § 8 zákona č. 82/1998 Sb., který v prvním odstavci vyžaduje existenci zrušeného nebo změněného pravomocného rozhodnutí, a ve druhém odstavci existenci rozhodnutí vykonatelného bez ohledu na právní moc, a to zrušeného nebo změněného na základě řádného opravného prostředku. Podle Ústavního soudu bylo z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že obvodní soud (ve vztahu k předběžně vykonatelnému rozhodnutí stavebního úřadu) zcela pominul právní úpravu zařazenou do § 8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., když uzavřel, že již první podmínka vzniku odpovědnosti není splněna, protože napadená rozhodnutí nemají povahu nezákonného rozhodnutí, neboť byla zrušena v rámci instančního postupu nadřízeným orgánem na základě řádného opravného prostředku. Tím obvodní soud podle ústavního soudu porušil stěžovatelčino základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud k tomu dodal, že podle platné právní úpravy vymezuje obsah náhrady škody (byť pod rubrikou „způsob a rozsah náhrady škody“) zákon č. 82/1998 Sb. v § 31 tak, že jejím obsahem jsou i účelně vynaložené náklady řízení na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí, a že ke vzniku nároku na jejich náhradu již není nutná podmínka, aby škoda vznikla samotným rozhodnutím.

K vrácení státního příspěvku na výstavbu z důvodu užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí

Nálezem ze dne 3. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 3758/11 se Ústavní soud (I. senát⁹⁶) vyjádřil k vrácení státního příspěvku na výstavbu, když na návrh stěžovatelky České republiky - Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy zrušil rozhodnutí Nejvyššího soudu⁹⁷ pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny. V daném případě se stěžovatelka domáhala po vedlejších účastnících (manželích J. V. a L. V.) částky 60 000 Kč, která jim byla poskytnuta na základě smlouvy jako státní příspěvek na individuální bytovou výstavbu za podmínky, že kolaudační rozhodnutí ke stavbě jejich rodinného domu nabyde právní moci nejpozději do deseti let od uzavření smlouvy. Porušení podmínek

⁹⁶ Soudkyní zpravodajkou byla v dané věci Ivana Janů.

⁹⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2011 č. j. 33 Cdo 49/2010-136.

smlouvy spatřovala v tom, že vedlejší účastníci nepředložili kolaudační rozhodnutí v požadované lhůtě. K poslednímu dni desetileté lhůty pro provedení výstavby a její pravomocné zkolaudování, tj. ke dni 11. 12. 2001, zde byl stav, že stavba rodinného domu nebyla zkolaudována a byla provedena v rozporu s projektovou dokumentací. Jako další důvod pro vrácení příspěvku uváděla stěžovatelka i skutečnost, že vedlejší účastníci neužívali a neužívají rodinný dům po stanovenou dobu k trvalému bydlení.

K platebnímu rozkazu Okresního soudu v Uherském Hradišti podali vedlejší účastníci odpor. Po provedeném dokazování okresní soud žalobu stěžovatelky zamítl, když považoval uplatněný nárok za rozporný s dobrými mravy, neboť k situaci, kdy nebylo včas rozhodnuto o povolení stavby, by nedošlo, pokud by správní orgány postupovaly v souladu se správním řádem. K odvolání stěžovatelky Krajský soud v Brně - pobočka ve Zlíně rozsudek soudu I. stupně potvrdil, když dospěl k závěru, že stavebníci splnili sjednané podmínky. Nejvyšší soud dovolání stěžovatelky odmítl, neboť neshledal přípustnost dovolání. V napadeném usnesení konstatoval, že obecné soudy shodně dospěly k závěru, že žaloba na vrácení příspěvku na individuální bytovou výstavbu není po právu, a proto jde o rozhodnutí potvrzující. K tomu Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že závěr, dle něž „žaloba není po právu“, nepředstavuje žádné přímé posouzení práv a povinností procesních stran, ale jde o závěr ohledně věcné legitimace. Přitom v posuzované věci týkající se žaloby na plnění dospěl nalézací soud k závěru, že nárok, který žalobce uplatňuje, vznikl a existuje, avšak není možno jej pro rozpor s dobrými mravy uplatnit, zatímco odvolací soud uzavřel, že takový nárok vůbec nevznikl. Ústavní soud proto uzavřel, že vzhledem k odlišnému vymezení obsahu hmotněprávního vztahu v obou soudních rozhodnutích byly v projednávané věci dány podmínky dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. ve znění účinném v době rozhodování dovolacího soudu. Jinými slovy, pokud první instance uzná existenci nároku, ale považuje ho za neuplatnitelný, a druhá instance jeho existenci úplně popře, odpovídá to podle Ústavního soudu objektivně stanovenému smyslu a účelu přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. V tomto smyslu nesprávné hodnocení podmínek přípustnosti dovolání představuje porušení práva na spravedlivý proces v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

K principu kontradiktornosti řízení při rozhodování o nákladech soudního řízení

Nálezem ze dne 13. 10. 2016 sp. zn. II. ÚS 771/16 Ústavní soud (II. senát⁹⁸) zrušil na návrh stěžovatele část rozsudku Krajského soudu v Praze⁹⁹ týkajícího se náhrady nákladů řízení (výrok V.), neboť jím bylo porušeno základní právo

⁹⁸ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Ludvík David.

⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2016 č. j. 48 A 19/2015-133.

stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V rámci řízení vedeného u krajského soudu se stěžovatel domáhal prohlášení nezákonnosti kolaudačního souhlasu Městského úřadu Mělník s užíváním stavby vodního díla „11/259 Mšeno, průtah – vodohospodářské objekty“, jejímž předmětem byla dešťová kanalizace, jakož i vyslovení zákazu pokračovat v této stavbě. S ohledem na složitost sporu krajský soud zadal vypracování dvou znaleckých posudků, na základě nichž bylo prokázáno, že daná stavba byla skutečně realizována v rozporu s územním rozhodnutím a stavebním povolením. Krajský soud proto stěžovateli vyhověl a kolaudační souhlas prohlásil za nezákonný. Ve zbylém rozsahu žalobu pro nedostatek pasivní legitimace městského úřadu zamítl. Dle míry úspěchu v řízení napadeným výrokem účastníkům uložil, aby na nákladech řízení každý z nich uhradil polovinu celkového znalečného státu.

Ústavní soud předně uvedl, že pojem spravedlivého procesu zahrnuje též právo na kontradiktorní řízení, z něž vyplývá právo účastníků seznámit se s každým důkazem a vyjádřením, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a vyjádřit se k nim. Zásada kontradiktornosti vyžaduje, aby soudy nezakládaly svá rozhodnutí na otázkách, které nebyly projednány během soudního řízení a způsobily takový obrat, že ho nemohl předpokládat ani bdělý účastník. Právě uvedené se podle Ústavního soudu vztahuje do značné míry též na případy sporů v oblasti náhrady nákladů řízení. Přestože se jedná o druhotný aspekt procesu, zásada kontradiktornosti nesmí být zcela pominuta. Ačkoliv tak spory o náhradu nákladů řízení v zásadě nedosahují ústavní roviny, Ústavní soud má kompetenci zasáhnout do rozhodování obecných soudů tehdy, bylo-li daným rozhodnutím zasaženo některé z ústavně garantovaných práv nebo svobod účastníka řízení. Právě zmíněnou vadou byl podle Ústavního soudu zatížen napadený výrok krajského soudu. V projednávané věci byla totiž zásada kontradiktornosti řízení skutečně opomenuta, neboť krajský soud stěžovateli nevytvořil prostor k realizaci jeho práva vyjádřit se k neočekávanému záměru soudu uložit mu povinnost uhradit část znalečného, a zatížil tak výrok V. svého rozsudku protiústavností v podobě porušení práva na spravedlivý proces. S ohledem na skutkové okolnosti bylo přitom možno dle Ústavního soudu přitakat stěžovateli, že toto rozhodnutí bylo zcela nepředvídatelné, jelikož důkazní zjištění, jež vyplynula ze znaleckých posudků, vyzněla ve prospěch stěžovatele.

K omezení účasti tzv. ekologických spolků ve správních řízeních vedených mj. podle stavebního zákona

V nálezu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17,¹⁰⁰ který na stránkách tohoto časopisu představil V. Stejskal,¹⁰¹ se Ústavní soud vyjádřil k účasti tzv. ekologických spolků ve správních řízeních vedených mj. podle stavebního zákona. Plénem Ústavního soudu tímto nálezem v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zamítlo návrh skupiny senátorů Senátu PČR na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,¹⁰² ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“. Ve vztahu k právní úpravě účastenství v územním či stavebním řízení, která je obsažena ve stavebním zákoně, a na kterou podle navrhovatelky dopadá novelizovaná právní úprava nejvíce negativně, Ústavní soud konstatoval, že je podle jeho názoru dostatečně komplexní a zaručuje ochranu vlastnického práva a jiných věcných práv, která mohou být záměrem přímo dotčena. V případě, že by se spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, cítily dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud.¹⁰³ Řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 StavZ2006, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., pak Ústavní soud zastavil, jelikož napadená ustanovení stavebního zákona byla s účinností od 1. 1. 2021 zásadním způsobem novelizována (zákonem č. 403/2020 Sb.) a pozbyla tak v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti.

K použití stavebního zákona při určování pravomoci obecných soudů v restitučních sporech

Dosud poslední judikатурní linie Ústavního soudu se vztahem ke stavebnímu zákonu z roku 2006 se týká jeho použití při určování pravomoci obecných sou-

¹⁰⁰ Soudcem zpravodajem v dané věci byl Radovan Suchánek. Odlišné stanovisko k výroku I nálezu a jeho odůvodnění uplatnili soudci Ludvík David, Jan Filip, Jaromír Jirsa, Vojtěch Šimíček, David Uhlíř, Jiří Zemánek a soudkyně Kateřina Šimáčková.

¹⁰¹ STEJSKAL, V. Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.). *České právo životního prostředí*, roč. XXI., č. 1/2021 (59), s. 112–125.

¹⁰² K tomuto zákona blíže srov. např. STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016; VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018 nebo JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021.

¹⁰³ Kritickou reflexi tohoto názoru, jakož i celého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, poskytli V. Vomáčka, M. Tomoszek a V. Tomoszková [srov. VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17). *Soudní rozhledy*, roč. 27, č. 11–12/2021, s. 353].

dů v restitučních sporech. V roce 2021 Ústavní soud poskytl výklad právní úpravy rozhodování stavebních úřadů o dělení nebo scelování pozemků podle § 82 StavZ2006.¹⁰⁴ Stalo se tak v souvislosti s vymezením pravomoci obecných soudů rozhodovat o dělení pozemku pro účely převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle zákona o půdě. Ve věcech vedených pod sp. zn. III. ÚS 3804/19 a sp. zn. II. ÚS 1778/21 se osoba oprávněná podle § 4 zákona o půdě domáhala soudního rozhodnutí nahrazujícího souhlas České republiky - Státního pozemkového úřadu s bezúplatným převodem pozemků do svého vlastnictví jako náhrady za pozemky nevydané v restitučním řízení podle zákona o půdě. V obou případech však nebyly pozemky k převodu vhodné jako celek z důvodu dotčení veřejně prospěšnou stavbou, a obecné soudy proto na základě § 82 odst. 3 StavZ2006 rozhodly o oddělení části pozemku geometrickým plánem tak, aby nově oddělené pozemky k převodu vhodné byly. V řízení o ústavní stížnosti pak Státní pozemkový úřad jako stěžovatel popíral v obou případech pravomoc obecných soudů k takovému postupu.

Ústavní soud (třetí senát¹⁰⁵) v nálezu ze dne 5. 1. 2021 sp. zn. III. ÚS 3804/19 pro účely stanovení pravomoci obecných soudů v restitučních řízeních vycházel z použití § 82 odst. 3 věty první StavZ2006, jež zní následovně: „*Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků se nevyžaduje, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu 33*).“ V poznámce pod čarou č. 33 je pak uveden odkaz na § 2, 3 a 11 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech. Podle obecných soudů „rozhodnutím podle zvláštního předpisu“ může být také rozhodnutí o nahrazení projevu vůle dle zákona o půdě, podle nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 nikoliv. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že obecné soudy k rozhodnutí o dělení pozemku neměly pravomoc, když bez opory v zákoně vycházely z názoru, že rozhodnutím podle zvláštního předpisu ve smyslu § 82 odst. 3 StavZ2006 je i rozhodnutí soudu nahrazující projev vůle k převodu pozemků na základě nároku oprávněné osoby dle zákona o půdě. Slova „podle zvláštního právního předpisu“ pokládal citovaný nález za relativně neurčitou formulaci, kterou je nutno vyložit i s přihlédnutím k odkazu na zvláštní zákon (zákon o pozemkových úpravách) uvedený v poznámce pod čarou. Odkaz na zvláštní právní předpis tedy podle citovaného nálezu nedovoluje rozhodnout

¹⁰⁴ Judikaturu správních soudů k dělení a scelování pozemků analyzoval V. Vomáčka (srov. VOMÁČKA, V. Dělení a scelování pozemků v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, roč. 28, č. 1/2022, s. 3–8).

¹⁰⁵ Soudcem zpravodajem byl Radovan Suchánek. K nálezu uplatnil odlišné stanovisko soudce Jiří Zemánek, podle něhož argumentace většiny senátu nedbá smyslu řízení o restitučních náhradách, jež vede – je-li možné více výkladových variant – k volbě té z nich, která je příznivější pro naplnění účelu restitučního zákonodárství, a nikoliv té, jež by směřovala k jeho zmaření.

o dělení pozemku jakémukoli orgánu veřejné moci a v žádném případě nestanovuje pravomoc orgánu soudního. Citovaný nález proto, jakkoli dle svých slov nepříznává samotnému odkazu na zákon o pozemkových úpravách normativní povahu, dospěl i s přihlédnutím k němu k závěru, že zvláštním právním předpisem nemá stavební zákon na mysli zákon o půdě. Přisvojí-li si soud pravomoc v takové situaci rozhodnout o dělení pozemku namísto správního úřadu, porušuje tím podle citovaného nálezu princip dělby moci podle čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy. Shrnutí, podle právního názoru třetího senátu obsaženého v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 obecné soudy nemohou na základě § 82 odst. 3 StavZ2006 rozhodnout v řízení o nahrazení projevu vůle k převodu pozemku podle zákona o půdě o dělení pozemku. Podle něj postup, jímž soudy výslovný zákonný odkaz na zvláštní právní předpis naplní jiným obsahem a podle něj ve věci rozhodnou, čímž nepřímě „sloučí“ správní a soudní řízení v jedno, je v rozporu se zásadou zákonnosti a dělby moci.

Při posuzování případu vedeného pod sp. zn. II. ÚS 1778/21 dospěl druhý senát Ústavního soudu k odlišnému právnímu názoru, než je vyjádřen v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19, a proto řízení přerušil a věc podle § 23 zákona o Ústavním soudu předložil plénu Ústavního soudu. Plénum Ústavního soudu ve svém stanovisku ze dne 12. 10. 2021 sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21¹⁰⁶ neshledalo žádný relevantní důvod pro to, aby na určování pravomoci soudů v soukromoprávních sporech či restitučních řízeních byl aplikován stavební zákon. Odkaz na stavební zákon učiněný v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 byl podle pléna Ústavního soudu zcela nepřipadný, neboť použité ustanovení stavebního zákona nelze aplikovat mimo rozsah stavebního zákona, jenž se (ve smyslu svého § 1) zabývá regulací územního plánování a stavebního řízení, požadavků na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb. Pravomoc stavebního úřadu rozhodovat o dělení pozem-

¹⁰⁶ Ke stanovisku pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21 uplatnili odlišné stanovisko soudci Jaroslav Fenyk, Josef Fiala, Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek. Poukázali v něm mj. na to, že stanovisko je vnitřně rozporné již tím, když tvrdí, že „použití ustanovení stavebního zákona nelze aplikovat mimo rozsah stavebního zákona“ (bod 28), ale zároveň dovozuje, že nemá být omezován „dosah formulace“ téhož ustanovení (slova „rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu“ v § 82 odst. 3 věte první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), „pouze na rozhodnutí pozemkového úřadu podle zákona o pozemkových úpravách“ (bod 30), neboť soudy přý v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) „současně mají pravomoc rozhodnout o dělení pozemku“ (bod 32). Přitom stanovisko se v ústavněprávní rovině vůbec nevypořádává s tím, zda jednoznačný zákonný odkaz v § 82 odst. 3 stavebního zákona na (správní) rozhodnutí vydané v řízení podle jiného právního předpisu (v tomto ohledu obdobného účelu) je přípustné vykládat jako kompetenční normu zakládající pravomoc soudu rozhodujícího podle jakéhokoli (sic!) právního předpisu, tedy např. i podle zákona o půdě. Takový náhled podle odlišujících se soudců nelze prizmatem požadavků ústavního pořádku na dělbu moci přijmout.

ků i výjimky z ní lze vztáhnout jen na právní vztahy regulované stavebním zákonem. Stavební zákon však nelze aplikovat pro účel určování či omezování pravomocí soudů v občanskoprávním řízení.¹⁰⁷ Tím spíše pak podle pléna Ústavního soudu nelze přijmout ani význam, jaký nález sp. zn. III. ÚS 3804/19 při výkladu § 82 odst. 3 StavZ2006 připisoval poznámce pod čarou k větě první tohoto ustanovení. Poznámky pod čarou zlepšují orientaci v předpisu a slouží jako interpretační pomůcka. Při výkladu ustanovení zákona poznámka sama o sobě nemůže mít omezující význam ani stanovit závazná pravidla chování (včetně pravidel interpretačních), nevyplývá-li to přímo ze zákona. Obecné ustanovení v zákoně a jeho omezení až v poznámce pod čarou neodpovídá podle ustálené judikatury uznávaným principům demokratických právních států.¹⁰⁸ Plénum Ústavního soudu ve svém stanovisku přisvědčilo závěrům vysloveným v bodě 22 nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19, že ač v projednávané věci nelze poznámku pod čarou přehlížet, výklad citovaného ustanovení musí být proveden v souladu s dalšími výkladovými pravidly a nemůže ve výsledku rozporovat smysl dané právní normy. Právě zvolený výklad vyjádřený v nálezu sp. zn. III. ÚS 3804/19 však podle pléna Ústavního soudu tyto interpretační požadavky nenaplnuje, neboť při nedostatečném zohlednění jiných výkladových metod omezuje dosah formulace „rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu“ v § 82 odst. 3 StavZ2006 v podstatě pouze na rozhodnutí pozemkového úřadu podle zákona o pozemkových úpravách.¹⁰⁹

Na základě uvedené argumentace dospěl Ústavní soud k závěru, že rozhodnou-li obecné soudy v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku na oprávněnou osobu podle § 11a zákona o půdě na základě k rozsudku přiloženého geometrického plánu, nepostupují *ultra vires*, nýbrž poskytují ochranu právu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Druhý senát Ústavního soudu následně nálezem ze dne 25. 10. 2021 sp. zn. II. ÚS 1778/21¹¹⁰ rozhodl o pokračování v řízení a současně zamítl ústavní stížnost stěžovatelky České republiky – Státního pozemkového úřadu.

¹⁰⁷ Bod 28 stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21.

¹⁰⁸ Srov. nález sp. zn. I. ÚS 653/99 ze dne 29. 8. 2000, nález sp. zn. I. ÚS 22/99 ze dne 2. 2. 2000 a nález sp. zn. II. ÚS 485/98 ze dne 30. 11. 1999.

¹⁰⁹ Bod 30 stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21.

¹¹⁰ Soudkyní zpravodajkou v dané věci byla Kateřina Šimáčková.

Závěr

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož úkolem je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Judikatura Ústavního soudu je významným vodítkem nejen pro interpretaci a aplikaci právních předpisů, ale i pro jejich tvorbu. To pochopitelně platí také pro výklad a praktické používání stavebního zákona a předpisů na něj navazujících ze strany soudů a orgánů veřejné správy, jakož i pro jejich odpovídající normotvorbu.

Odborná veřejnost již v průběhu legislativního procesu soustavně upozorňovala na to, že pokud nový stavební zákon a související změnový zákon budou přijaty v navrhované podobě, bude to mít pro přírodu, krajinu, ale i ostatní složky životního prostředí negativní důsledky, nemluvě o kontroverzních dopadech do různých posuzovacích a povolovacích řízení, účasti veřejnosti a do praxe prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí orgány veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí.¹¹¹ Věřme, že Ústavní soud nebude povolán k přezkumu nového stavebního zákona a stávající zákonodárce využije období legisvakance tak, že přehodnotí zjevně nedostatečnou právní úpravu ochrany veřejných zájmů (zejména ochrany životního prostředí) v rámci integrovaného povolovacího řízení. Připomeňme v této souvislosti zejména ústavní povinnost státu chránit životní prostředí podle čl. 7 Ústavy, která zavazuje všechny tři moci ve státě (nejen výkonnou a soudní, ale i zákonodárnou).

Klíčová slova:

Ústavní soud – stavební zákon – územní plánování – územní řízení – kolaudace

O autorovi:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu

¹¹¹ Např. Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona. *České právo životního prostředí*, č. 1/2021 (59), s. 79–81.

Seznam literatury:

BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Linde Praha 2010.

MÁCHA, A., HUNEŠ, K., RANDUSOVÁ, E. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, č. 10, 2017, s. 366–371.

MÁCHA, A. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. *České právo životního prostředí*, roč. XIX, č. 3/2019 (53), s. 121–135.

MÁCHA, A. Řešení rozporů v územním plánování a právo obcí na samosprávu. *České právo na životní prostředí*, roč. XX, č. 2/2020 (56), s. 90–101.

MÁCHA, A. Právo na samosprávu a územní plánování v recentní judikatuře ústavního soudu. *Změny v územním plánování. Co nás čeká?* Sborník z konference AUÚP ČR, Praha, 8. 10. 2020. Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 6/2020, s. 37–42.

PRCHALOVÁ, J. Posuzování vlivů na životní prostředí a nový stavební zákon. *Právní rozhledy*, č. 23–24/2021, s. 846 a násl.

PRŮCHA, P. Nový stavební zákon. *Právo a bezpečnost*, č. 3/2021, s. 34–63.

STEJSKAL, V. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. *České právo životního prostředí*, č. 1/2014 (35), s. 69–81.

STEJSKAL, V. Aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. *České právo životního prostředí*, č. 2/2014 (36), s. 149–154.

STEJSKAL, V. Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.). *České právo životního prostředí*, roč. XXI., č. 1/2021 (59), s. 112–125.

VÍCHA, O. K pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, č. 1/2005 (15), s. 116–119.

VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahujících se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 4/2017 (46), s. 123–138.

VÍCHA, O. Bezúhonnost myslivecké stráže a omezení vlastnického práva územní rezervou – ústavněprávní implikace. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 1/2018 (47), s. 107–116.

VÍCHA, O. Ústavní soud zamítl ústavní stížnost obce Nové Heřminovy. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII., č. 4/2018 (50), s. 100–113.

VÍCHA, O. Vybrané ústavně právní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za komunální odpad. *České právo životního prostředí*, roč. XVII, č. 2/2017 (44), s. 122–133.

VOMÁČKA, V. Dělení a scelování pozemků v judikatuře správních soudů. *Soudní rozhledy*, roč. 28, č. 1/2022, s. 3–8.

VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17). *Soudní rozhledy*, roč. 27, č. 11–12/2021, s. 353 a násl.

ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016.

CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE BUILDING ACT

Summary:

The recodification of public building law in the Czech Republic and the adoption of a new Building Act (No. 283/2021 Coll.) provide an opportunity to take a closer look at the existing case law of the Constitutional Court on the building law still in force. The purpose of this paper is to present the most important decisions (especially the findings) of the Constitutional Court relating to individual substantive or procedural institutes of building law enshrined in the Building Act of 2006 (No. 183/2006 Coll.), as well as in the previous Building Act of 1976 (No. 50/1976 Coll.).

Key words:

Constitutional court – construction building act – land use planning – land management – building approval



 PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY **Sbírka zákonů: říjen – prosinec 2021****částka 174**

Vyhláška č. 392/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 377/2013 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších předpisů.

částka 183

Sdělení Ústavního soudu č. 408/2021 Sb., o stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 12. října 2021 sp. zn. Pl. ÚS-st. 54/21 k rozhodnutí soudu v řízení o nahrazení projevu vůle povinné osoby k bezúplatnému převodu náhradního pozemku podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, na základě k rozsudku přiloženého geometrického plánu.

částka 187

Zákon č. 413/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

částka 188

Zákon č. 417/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

částka 198

Nařízení vlády č. 440/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění pozdějších předpisů.

částka 200

Nařízení vlády č. 445/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech.

Vyhláška č. 446/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 409/2005 Sb., o hygienických požadavcích na výrobky přicházející do přímého styku s vodou a na úpravu vody, ve znění pozdějších předpisů.

částka 203

Vyhláška č. 451/2021 Sb., o ochraně druhů zvířat vyžadujících zvláštní péči.

Vyhláška č. 452/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

Vyhláška č. 453/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 298/2014 Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 454/2021 Sb., o stanovení druhů živočichů vyžadujících regulaci.

částka 204

Nařízení vlády č. 455/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 456/2021 Sb., o podrobnostech přenosu reprodukčního materiálu lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnostech o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa.

částka 221

Vyhláška č. 505/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 378/2010 Sb., o stanovení druhového seznamu pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů, a další související vyhlášky.

**LIST OF THE CURRENT CZECH ENVIRONMENTAL
LEGISLATION FROM OCTOBER TO DECEMBER
IN THE COLLECTION OF LAWS OF THE CZECH REPUBLIC**

Summary:

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and judgements of the Constitutional Court in the Collection of laws from October to December 2021. The source of data is a copy of the Collection of laws, which is published by the Ministry of the interior of the Czech Republic on the basis of section 12 of Act No. 309/1999 Coll., on the Collection of laws and the Collection of international treaties, as amended. See also <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>



 ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

Informace o časopisu

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis České právo životního prostředí. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis České právo životního prostředí je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu *Recht der Umwelt*. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice "Vědecká témata", a dále rubriky "Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR" a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 62 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal *České právo životního prostředí* (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☛

Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí

I.

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to **stejskal@prf.cuni.cz**

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☛

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-

vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odezdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

3.8 Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslavených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.

