

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Marko

**Závazná stanoviska jako nástroj ochrany
životního prostředí**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 02. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 231.488 znaků včetně mezer.

Ve Dvoře Králové nad Labem dne 20. 02. 2022

.....

Jakub Marko

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Martině Frankové, Ph.D., za cenné rady, ochotu a čas věnovaný konzultaci této práce.

Poděkování patří také mé rodině za podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Poděkování	3
Úvod	1
1 Stav životního prostředí	3
1.1 Stav životního prostředí na celoplanetární a české úrovni	4
1.2 Shrnutí	7
2 Vymezení životního prostředí	8
2.1 Úvod	8
2.2 Právní řád České republiky	11
2.2.1 Úvod	11
2.2.2 Životní prostředí na ústavní úrovni	13
2.2.3 Právo na příznivé životní prostředí	16
2.2.4 Shrnutí	19
2.3 Nástroje ochrany životního prostředí	19
2.3.1 Nástroje přímé regulace	20
2.3.2 Nástroje nepřímé regulace	21
2.3.3 Dobrovolné nástroje a vlastní aktivita veřejnoprávních subjektů	21
2.3.4 Shrnutí	22
3 Obecná úprava závazných stanovisek	24
3.1 Úvod	24
3.2 Závazná stanoviska, jejich povaha, postavení a vliv ve správním řízení	29
3.3 Vydávání závazného stanoviska	33
3.4 Závazná stanoviska jako nástroj ochrany veřejných zájmů	36
3.5 Shrnutí	40
4 Zvláštní úprava závazných stanovisek v oblasti ochrany životního prostředí	41
4.1 Úvod	41

4.2	Závazná stanoviska v zákonech o jednotlivých složkách životního prostředí a v průřezových právních předpisech.....	42
4.2.1	Ochrana ovzduší	42
4.2.2	Ochrana vod.....	45
4.2.3	Ochrana zemědělského půdního fondu.....	47
4.2.4	Ochrana lesa.....	50
4.2.5	Ochrana přírody a krajiny	52
4.2.6	Ochrana životního prostředí jako celku	57
4.2.7	Ochrana hornin a další případy vydávání závazných stanovisek ochrany životního prostředí	60
4.3	Použití závazných stanovisek mimo oblast stavebního práva	61
4.3.1	Použití v horním právu	62
4.3.2	Použití v pozemkových úpravách	64
4.3.3	Použití ve složkových předpisech ochrany životního prostředí.....	65
4.4	Použití závazných stanovisek v oblasti stavebního práva	66
4.4.1	Stavební předpisy jako <i>lex specialis</i> správního řádu	68
4.4.2	Použití závazných stanovisek ve správních řízeních stavebního práva	72
4.5	Rekodifikace stavebního práva a jeho změny v použití závazných stanovisek	76
	Závěr.....	79
	Seznam zkratk.....	82
	Seznam použitých zdrojů	84
	Seznam použité literatury	84
	Seznam použitých internetových zdrojů	87
	Seznam použitých právních předpisů	88
	Seznam použité judikatury	90
	Seznam ostatních zdrojů.....	91
	Abstrakt	93

Klíčová slova.....	95
Abstract.....	96
Keywords.....	97

Úvod

Právní úprava závazných stanovisek prochází v poslední době velkými změnami zejména v důsledku probíhající rekodifikaci stavebního práva. Nad dříve významným a hojně využívaným nástrojem ochrany veřejných zájmů se dnes stahují „černá mračna“. Ostrá kritika dlouhodobě poukazuje na roztržitost a složitost právní úpravy, nejasnost jejich formy, neúčelné dělení působnosti mezi dotčené orgány a orgány vedoucí správní řízení či problémy jejich přezkumu. Dále je poukazováno na to, že svým nepřehledným používáním dále komplikují a prodlužují samotná správní řízení, ve kterých se těžko vyznávají jak jejich účastníci, tak i správní orgány.

Těžištěm případů vydávání závazných stanovisek je oblast ochrany životního prostředí. Na tomto úseku zastávají závazná stanoviska poměrně významnou roli. Probíhající změny tudíž zákonitě nejvíce dolehnou právě sem, a to za situace dlouhodobě se zhoršujícího stavu životního prostředí. Jde o na první pohled paradoxní situaci, kdy je na negativní trend vývoje stavu životního prostředí reagováno oslabováním role jednoho z nástrojů jeho ochrany. Překážkou k hlubšímu porozumění této situace se však ukazuje být velká rozdrobenost odborného zájmu zabývajícího se do hloubky vždy jen částmi z této poměrně rozsáhlé oblasti. Důvodem pro napsání následujících řádků tak je absence celistvého a přehledného zpracování výskytu, postavení a významu závazných stanovisek jako nástroje právní regulace v oblasti ochrany životního prostředí a důkladná analýza jejich obecné právní úpravy. Cílem práce je vyplnit tuto mezeru a prostřednictvím popisné metody a metody analyticko-syntetické představit komplexní přehled závazných stanovisek jako nástroje ochrany životního prostředí a konfrontovat nedávné změny jejich právní úpravy s vývojem stavu životního prostředí pohledem ústavních povinností státu.

První část práce pojednává o stavu životního prostředí a samotném vymezení a chápání životního prostředí jako pojmu. Bližší pozornost je zaměřena na vývoj stavu jednotlivých složek životního prostředí, ovlivňující faktory, trendy a výhledy do budoucna. Druhá část se věnuje vymezení životního prostředí. Představuje pokusy vybraných vědních oborů vymezit životní prostředí s bližším zaměřením na právo. Zkoumá příčiny potřeby vypracování jeho definice, popisuje historii právní úpravy životního prostředí. Zabývá se postavením životního prostředí v českém právním řádu, dvojakostí jeho charakteru a rolí státu v jeho ochraně. Na to navazuje analýzou nástrojů, které má stát k dispozici, aby svojí role dostál.

Ve třetí a čtvrté části je podrobně pojednáno o účinné právní úpravě závazných stanovisek s ohledem na chystané změny. Nejprve je rozebrána obecná procesněprávní úprava jejich vydávání, s bližším zaměřením se na jejich formu, přezkum, jejich postavení, odlišnosti od jiných úkonů správních orgánů a jejich vliv ve správních řízeních. Bližší pozornost je věnována dotčeným orgánům a veřejným zájmům, jejich definici, identifikaci a významu, se zaměřením na ochranu životního prostředí. Dále je provedena podrobná analýza hmotněprávní úpravy závazných stanovisek na úseku ochrany životního prostředí. Na půdorysu právní úpravy kopírující jednotlivé složky životního prostředí jsou popsány případy vydávání závazných stanovisek, dotčené orgány a jimi chráněné veřejné zájmy. Z nich je vybráno několik závazných stanovisek, které jsou dále rozpracovány zejména po stránce hmotněprávních kritérií jejich vydávání. Je zpracován přehled použití závazných stanovisek ochrany životního prostředí ve správních řízeních v oblasti a mimo oblast stavebního práva. Nakonec je pozornost věnována nedávným změnám v procesněprávní a zejména hmotněprávní úpravě závazných stanovisek přicházejících nejen s rekodifikací.

1 Stav životního prostředí

„Čím více života v nějakém systému existuje, tím více útočišť v něm život má. Život zlepšuje schopnost prostředí uchovat život. Život zajišťuje, že potřebné složky výživy se stávají dostupnějšími. Prostřednictvím velké chemické hry mezi organismy se vevazuje do systému více energie.“¹

Životní prostředí se stalo velkým tématem současnosti. Je předmětem vědeckého bádání, proniká do politické soutěže, ekonomického uvažování i do laických debat. Pro záležitosti týkající životního prostředí vznikla a vzniká celá řada mezinárodních a vnitrostátních organizací a orgánů, ale i nestátních hnutí zaměřených na jeho zkoumání a ochranu. Pozornost mu věnovaná je legitimní, přičemž zájem o něj se neobjevil náhle či překotně, naopak budoval se a postupně narůstal již po desetiletí. Legitimitu věnovanému času a prostředkům přináší zejména vážnost vývoje stavu životního prostředí. Nynější situace je pak průsečíkem historických a současných faktorů, které ovlivňovaly a ovlivňují tento stav.

Pokrok v technologiích a v poznání způsobil, že si lidstvo dokázalo vytvořit nástroje, které mu umožnily pozorovat a měřit procesy odehrávající se v životním prostředí, jež se dříve zdály neproniknutelné. Jedním z důležitých analytických nástrojů se stal systematický sběr a vyhodnocování dat o stavu jednotlivých složek i životního prostředí jako celku, přičemž stav začal představovat jednu z nejdůležitějších vlastností životního prostředí a ukazatelů jeho změny. Ze současného stupně poznání je patrné, že na budoucím stavu životního prostředí závisí nejen kvalita a kvantita života na Zemi, ale i existence života jako takového.² Životní prostředí je systémem, který je schopen sám sebe na globální i lokální úrovni regulovat, a udržovat tak z dlouhodobého hlediska rovnováhu a stabilitu, jež je potřebná pro existenci a rozvoj jakéhokoli života. Ačkoli jde o systém robustní, v posledních několika desítkách let lze pozorovat jeho náhlé a zčásti těžko předvídatelné změny. Tyto pak vedou k důsledkům, které dále systém podkopávají a celkovou proměnu tak akcelerují. Následky se zabývá vědecká komunita z celého světa a ve svých odborných pracích měří a analyzuje stav životního prostředí, vyhodnocuje faktory, které ho ovlivňují, na základě modelů předpovídá budoucí vývoj, popřípadě představuje návrhy řešení.

¹ HERBERT, Frank. *Duna*. Praha: Svoboda, 1988. s. 297.

² KLOEPFER, Michael. Předmluva k 1. vydání. In: DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. s. XXXIII.

1.1 Stav životního prostředí na celoplanetární a české úrovni

Životní prostředí nezná hranic. Život na planetě Zemi vznikl přibližně před 3,7 miliardami let a za tu dobu se vyvinul do různých forem a podob. Přizpůsoboval se charakteru okolního prostředí a sám začal svoje okolní prostředí ovlivňovat. Na určitých územích se vytvořily určité vazby mezi životem a okolním neživým prostředím i mezi životními formami navzájem. Tyto různorodé funkční soustavy živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou vzájemně spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase, se dnes označují jako ekosystémy.³ Součet ekosystémů, představujících funkční struktury systému životního prostředí tvoří globální životní prostředí.

Nejvýznamnější globální institucí, která se věnuje sledování a vyhodnocování stavu celoplanetárního životního prostředí, je Organizace spojených národů. Činí tak zejména prostřednictvím Programu OSN pro životní prostředí, který vznikl v souvislosti s Konferencí OSN o životním prostředí člověka, jež se konala ve Stockholmu v roce 1972 a byla vůbec první konferencí týkající se životního prostředí na půdě OSN. Výsledky svojí činnosti v oblasti globálního stavu životního prostředí publikuje UNEP každé tři roky v dokumentu s názvem Global Environmental Outlook, jehož šesté vydání z roku 2019 s názvem Global Environmental Outlook 6 je nejaktuálnějším současným podkladem pro studium celoplanetárního stavu životního prostředí. Na úrovni České republiky je nejdůležitějším dokumentem v této oblasti každoročně vydávaná Zpráva o životním prostředí České republiky, kterou vypracovává CENIA, česká informační agentura životního prostředí, jež je příspěvkovou organizací Ministerstva životního prostředí České republiky. Jejím nejaktuálnějším vydáním je Zpráva za rok 2020, která byla projednána a schválena vládou České republiky dne 05. 11. 2021.⁴ Vztah mezi GEO-6 a Zprávou je přinejmenším podpůrný vzhledem k tomu, že stav životního prostředí v České republice odpovídá úměrně ke geografické, politické a socioekonomické poloze České republiky globálnímu stavu životního prostředí.

Co se týče celosvětového ovzduší, lze sledovat postupující trendy změny složení atmosféry vlivem člověka. Současný stupeň znečištění ovzduší má za následek předčasná

³ § 3 zákona č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí.

⁴ § 12 zákona č. 123/1998 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí, ve spojení s usnesením vlády č. 446/1994 a usnesením vlády č. 934/2014.

úmrtí 6 až 7 miliónů lidí ročně a rozsáhlé ekonomické ztráty dosahující výše až 5,1 biliónů dolarů ročně. Antropogenní emise skleníkových plynů a jejich koncentrace v atmosféře se neustále zvyšují, stejně jako množství prachových částic (PM) a přízemního ozónu (O₃).⁵ V České republice se naopak antropogenní emise CO₂ a dalších skleníkových plynů konstantně od 90. let snižují, avšak emise na obyvatele jsou nadále nad průměrem EU. Celosvětový trend kopíruje především překračování imisních limitů přízemním ozónem, kterému je vystavováno čím dál více obyvatel i území. Přes pozitivní trend v České republice stále ročně umírá okolo 4700 osob v důsledku působení prachových částic na lidský organismus.⁶

Biodiverzita neboli různorodost života na Zemi zastává nezastupitelnou roli při regulování klimatu, čištění vzduchu a vody a zmírňování dopadů přírodních katastrof, jako jsou kupříkladu sesuvy půdy.⁷ Zhoršování jejího stavu ohrožuje integritu a schopnost Země pokrýt potřeby lidstva a vytváří problémy jak environmentální, ekonomické, tak i bezpečnostní.⁸ Na celoplanetární úrovni lze pozorovat dlouhodobý a poměrně razantní úbytek druhů rostlin i živočichů.⁹ Podle aktuálního vydání Červeného seznamu IUCN ohrožených druhů, který je hlavním výstupem mezinárodní organizace Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN), je v současné době obecně ohrožených 26 % z 91 % všech druhů savců, 14% všech druhů ptáků, 41 % z 87 % všech druhů obojživelníků a 41 % z 91 % všech druhů

⁵ UN ENVIRONMENT. *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019 [cit. 2021-08-09]. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108627146>. s. 109-125.

⁶ CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky* [online]. Praha: Cenia, česká informační agentura životního prostředí, 2021(1) [cit. 2021-12-12]. Dostupné z: <https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/11/Zprava2020.pdf>. s. 67-79. CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky* [online]. Praha: Cenia, česká informační agentura životního prostředí, 2021(2) [cit. 2021-05-08]. Dostupné z: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/05/Zprava_o_ZP_CR_2019_web.pdf. s. 19-25.

⁷ UN ENVIRONMENT, 2019, *op. cit.*, s. 144.

⁸ ALMOND, R. E. A., M. GROOTEN a T. PETERSEN. *Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss* [online]. Gland, Switzerland: WWF, 2020 [cit. 15. 08. 2021]. Dostupné z: <https://www.zsl.org/sites/default/files/LPR%202020%20Full%20report.pdf>. s. 13.

⁹ UN ENVIRONMENT, 2019, *op. cit.*, s. 18-22, s. 156-162.

nahosemenných rostlin.¹⁰ Stav biodiverzity v České republice v zásadě kopíruje celosvětové trendy jejího poklesu a nárůstu výskytu invazivních druhů.¹¹

Půda je složkou životního prostředí poskytující životní prostor a výživu. Její stav je na globální úrovni negativně ovlivňován postupným zakrýváním a zasolováním, desertifikací, roztáváním permafrostu a celkovou půdní degradací, což vede k poklesu množství organických prvků v půdě, zvýšení pravděpodobnosti půdní eroze a ve svém důsledku ke snížení průměrného výnosu na hektar. Dalším důsledkem půdní degradace je rozšiřování výměry půdy, která není schopná vykonávat ekosystémové služby v plném rozsahu. S podobnými trendy se potýkají též celosvětové lesy ovlivňované zejména pokračující deforestací a defoliací.¹² V ČR dlouhodobě klesá celková plocha zemědělské půdy, a to zejména v důsledku jejího zastavení. Ostatní zemědělská půda je pak výrazně ohrožena vodní erozí. České lesy následují celosvětový trend defoliace, avšak z dlouhodobého hlediska je možné pozorovat postupné přibližování se k přirozené struktuře lesních porostů.¹³

Voda pokrývá více než 70 % povrchu Země a je pro život nesmírně důležitá. Největší část zabírají moře a oceány, jejichž příznivý stav je ohrožován zvyšováním jejich teploty v důsledku změn klimatu a znečištěním, zejména odpadem způsobeným lidskou činností. Sladkovodní povrchová i podzemní voda je negativně ovlivňována suchem a nadměrnou spotřebou zejména pro potřeby zavlažování.¹⁴ Kvantita a kvalita sladké vody se oproti světovému trendu v ČR zlepšuje s výjimkou znečištění pesticidy a léčivy. V důsledku klimatických změn se ovšem ČR potýká s vláhovým deficitem.¹⁵

Mezi hlavní faktory ovlivňující světový stav životního prostředí patří dle GEO-6 růst globální populace, postupující urbanizace, ekonomický rozvoj, pokrok v technologiích a

¹⁰ IUCN. *The IUCN Red List of Threatened Species: Table 1a* [online]. Version 2021-1 [cit. 11. 08. 2021]. ISSN 2307-8235. Dostupné z: https://nc.iucnredlist.org/redlist/content/attachment_files/2021-3_RL_Stats_Table_1a_v2.pdf.

¹¹ CENIA, 2021(1), *op. cit.*, s. 230-263. CENIA, 2021(2), *op. cit.*, s. 36.

¹² UN ENVIRONMENT, 2019, *op. cit.*, s. 202-215.

¹³ CENIA, 2021(1), *op. cit.*, s. 184-229. CENIA, 2021(2), *op. cit.*, s. 34-45.

¹⁴ UN ENVIRONMENT, 2019, *op. cit.*, s. 181-244.

¹⁵ CENIA, 2021(1), *op. cit.*, s. 44-66. CENIA, 2021(2), *op. cit.*, s. 14-30.

inovací s důrazem na globální udržitelnost a změny klimatu.¹⁶ Ačkoli jsou všechny faktory vzájemně provázané, největší pozornost se dostává změnám klimatu, jež v současnosti představují největší environmentální problém, který zasahuje a do budoucna může výrazně zasáhnout do celoplanetárního stavu životního prostředí. Jelikož jde o změny globální, jejich projevy lze pozorovat i v České republice, zároveň jde o změny, které působí na všechny složky životního prostředí, na stav životního prostředí jako celku.¹⁷ Působení člověka na klimatický systém Země, které podněcuje klimatické změny, je nyní již prokázanou skutečností.¹⁸ Na druhou stranu lidstvo podniká kroky, kterými svoje jednání upravuje a reguluje s cílem následky změn klimatu mírnit a celý proces alespoň zpomalit.¹⁹

1.2 Shrnutí

Působením různorodých faktorů je tuzemské i celosvětové životní prostředí ohrožováno a poškozováno. Bohužel trend těchto negativních vlivů je přesně opačný dosahování příznivému stavu životního prostředí, přičemž jeho budoucí následky mohou být nedozírné. Jak bylo uvedeno výše, tyto faktory ve většině případů spočívají v lidské činnosti. Změna chování je s ohledem na prognózy nezbytná. Doposud bylo pojednáno o životním prostředí pouze obecně. Jako něco neurčitého stál pojem životního prostředí uprostřed zájmu výše uvedených pramenů. Byl posuzován jeho stav a jeho vývoj v čase. Byly popsány faktory, které ovlivňují jeho příznivost a nepříznivost. Byla představena sesbíraná a vyhodnocená data o biodiverzitě, znečištění, kvalitě ovzduší a vod, rozsahu zakrytí a zastavění půdy, deforestaci, desertifikaci, oteplování planety a o dalších složkách životního prostředí. Byly zmíněny pojmy jako příroda, ekosystémy, biosféra, biotop, jejichž vztah k pojmu životního prostředí se zdál být spíše nejasný. Avšak co si pod pojmem životní prostředí představit? A jaký je vztah mezi výše uvedenými pojmy? A je to důležité si životní prostředí definovat?

¹⁶ UN ENVIRONMENT, 2019, *op. cit.*, s. 43 a násl.

¹⁷ CENIA, 2021(1), *op. cit.*, s. 26-43.

¹⁸ 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 [MassonDelmotte, 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. [cit. 14. 01. 2022]. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf s. 4 a násl.

¹⁹ Na mezinárodní úrovni v současnosti platné závazky z Pařížské dohody z roku 2015 a v nedávné době z Glasgowského paktu o klimatu z roku 2021.

2 Vymezení životního prostředí

2.1 Úvod

Již na první pohled je zřejmé, že pojem životního prostředí je neurčitý, neostrý a jeho obsah se může zdát všeobjímající. Zároveň jde o pojem mimořádně důležitý a často používaný, je nejen jedním ze dvou hlavních předmětů zkoumání této práce, ale i prací jiných, a to v různých oborech lidského zkoumání. „ŽP [...] a změny v něm [...] tradičně popisují biologie, lesnictví, chemie, některé lékařské vědy a mnohé další přírodní a jiné vědy.“²⁰ Jak je patrné na životní prostředí lze pohlížet z mnoha různých úhlů a perspektiv, a právě tato různost je příčinou zdánlivé neustálenosti významu tohoto sousloví. Kromě toho se pojem životní prostředí postupem času vyvíjí. Jeho obsah je dynamický a odvislý od stupně vývoje lidského poznání. Tento trend je v poslední době akcelerován zvýšenou společenskou pozorností k tématu ochrany životního prostředí a zkoumání jeho stavu.

Jak již bylo zmíněno, pojem životní prostředí se užívá v mnoha případech. Na stavu životního prostředí závisí rozvoj člověka, společnosti, a dokonce i samotná existence života na Zemi. Z těchto důvodů je třeba životní prostředí spolu s jeho ovlivňujícími faktory zkoumat, chránit jej před degradací a znečištěním. Toho však lze dosáhnout pouze v případě jasného vymezení životního prostředí jako pojmu, stanovení jeho příznivého stavu v určitém čase a místě a zkoumání vlivů, které na něj působí pozitivně i negativně. Lze souhlasit s Kleinem, že „formulace definice ŽP není v žádném případě „akademickou záležitostí“ – má hluboký význam právní a v neposlední řadě ekonomický.“²¹ Vymezení obsahu životního prostředí je základním kamenem k jeho dalšímu poznání a ochraně. Přesto na něm neexistuje shoda mezi vědními obory natož všeobecná.

Kupříkladu ekonomie „[...] nahlíží na životní prostředí a jím poskytované služby a zdroje [...] jako na statky. Statkem nazýváme věc či látku, která má schopnost uspokojit lidské potřeby, je pro lidskou společnost užitečná [...]. Lidé postupně tuto užitečnost rozpoznávají a osvojují si mechanismy, pomocí kterých mohou věci a látky ovládnout tak, aby jejich potřeby byly uspokojeny.“²² Je třeba říci, že se jedná pouze o jeden z vícera

²⁰ MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015. str. 352.

²¹ KLEIN, Otakar a Vladimír BENCKO. *Ekologie člověka*. Praha: Karolinum, 1997. str. 116.

²² ČAMROVÁ, Lenka, Eliška VEJCHODSKÁ a Jan SLAVÍK. *Ekonomie životního prostředí – teorie a politika*. Praha: Alfa Nakladatelství, 2012. Ekonomie studium. str. 30.

možných pohledů, kterým ekonomie na životní prostředí nahlíží.²³ Ve svém jádru jsou si však definice velice podobné. Životní prostředí a jeho složky vnímají jako zdroje, které slouží k uspokojování lidských potřeb. V takto vykolikovaném hřišti se ekonomie snaží určit hodnotu takových zdrojů a faktory, které ji v čase ovlivňují. Popisuje chování člověka vůči životnímu prostředí a snaží se vysvětlit jevy, které se při něm objevují. Vyhodnocuje vlivy konkrétních opatření environmentální politiky hodnotu statků a v poslední době také zkoumá, jakou roli hraje životní prostředí v rozhodování jednotlivých účastníků trhu.

Ekonomie je věda společenská, jejíž základy stojí z větší či menší míry na sledování chování člověka v určitých ekonomicky významných situacích. Její pohledy na životní prostředí lze proto často označit jako antropocentrické, protože staví zájmy člověka nad ostatní hodnoty. Docela jinak se na životní prostředí dívají vědy přírodní, jejichž pohled by se dal označit jako biocentrický. Podle biocentrismu nepřevažují zájmy člověka nad všemi ostatními zájmy a hodnotami. Naopak biocentrický pohled je pohledem organickým, který staví do popředí „*rovnovážné a harmonické společenství mezi lidmi, ostatními živočichy, rostlinami a půdou, organickými a neorganickými složkami přírody.*“²⁴ Podle obecné biologie „*životní prostředí každého organismu zahrnuje abiotické (neživé) prvky (chemické a fyzikální faktory), jako je teplota, světlo, voda, živiny a biotické (živé) prvky neboli všechny organismy, které jsou součástí životního prostředí jedince.*“²⁵ Podoborem biologie je ekologie, která se zabývá „*vzájemnými vztahy mezi organismy a jejich životním prostředím.*“²⁶ Ekologie přebírá definici biologickou a přidává do ní právě ony vztahy či vzájemné vlivy, které také pokládá za součást životního prostředí.²⁷

Stejně jak se vyvíjí poznání o životním prostředí, vyvíjejí se i jeho definice. Odborné publikace obvykle popisují tři fáze vývoje a podle způsobu vymezení rozlišují definice na statické, dynamické a systémové.²⁸ Statická definice vnímá životní prostředí jako soubor životních faktorů nutných pro přežití organismu. Dynamická postihuje vztahy mezi

²³ *Ibid.* str. 40.

²⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 8.

²⁵ CAMPBELL, Neil A. a Jane B. REECE. *Biologie*. Brno: Computer Press, 2006. str. 1093.

²⁶ JAKRLOVÁ, Jana a Jaroslav PELIKÁN. *Ekologický slovník terminologický a výkladový*. Praha: Fortuna, 1999. str. 29. MOLDAN, Bedřich, 2015, *op. cit.*, str. 352.

²⁷ JAKRLOVÁ, 1999, *op. cit.*, str. 143.

²⁸ Srov. JANČÁŘOVÁ, Ilona, 2004, *op. cit.*, str. 11 a násl.

organismem a jeho prostředím. A konečně systémová definice vytváří pohled na životní prostředí jako na systém, složený z několika částí, složek, které se vzájemně ovlivňují. Jak vidno, pochopení toho, co je životního prostředí, se postupem času měnilo. Spolu s tím se vytvářela mnohost jeho vymezení přímo úměrně tomu, jak se životní prostředí dostávalo do předmětu zájmu dalších oborů lidské činnosti, které si ho vymezovali podle svých potřeb a svojí metodologie. Stejný osud potkal i právo, které má v současnosti nezastupitelnou roli v řešení řady problémů spojených se životním prostředím.

Pojem životního prostředí se do právních řádů dostával pomalu a postupně.²⁹ V evropských raně industriálních státech se na životní prostředí hledělo jako na prostředek k hospodářskému růstu. Jeho jednotlivé složky se považovaly za zdroje, ze kterých je možné libovolně čerpat. Pokroky v technologiích na přelomu 19. a 20. století umožnily extrahovat přírodní zdroje v daleko větší míře než dříve. Zprůmyslnění vedlo k masové tovární výrobě. Průměrná délka dožití se díky objevům v medicíně a hygieně začala prodlužovat, dětská úmrtnost klesala. Tyto faktory šly ruku v ruce se společenskými, politickými a ekonomickými změnami příčinou změn ve společnosti. Počet obyvatel Země se zvyšoval, jejich životní úroveň rostla. Státy bohatly, zvyšovala se výroba a s ní také spotřeba. Tento trend měl však také svoji negativní tvář, kterou vidíme i v současnosti.³⁰

Podíváme-li se na tuto problematiku po právní stránce, téma ochrany životního prostředí se na vnitrostátní úrovni začalo objevovat už v padesátých letech dvacátého století. Proslavěná událost v Londýně roku 1952, označovaná také jako „velký smog“, jejichž přímým důsledkem byla podle některých odhadů smrt až 12.000 lidí, ukázaly negativní dopady znečištění na lidský život a zdraví a otevřely diskusi o nutnosti vzniku účinných nástrojů, které by takovýmto událostem do budoucna zabránily, případně napravily škody z nich vzniklé.³¹ Nejen znečištění ovzduší začalo být pro lidské zdraví problematické. V roce 1962, deset let po velkém smogu v Londýně, vydala americká zooložka a vodní bioložka

²⁹ Srov. V tehdejší ČSR § 2 odst. 3 nařízení vlády č. 28/1949 Sb., o zdravotních referátech krajských národních výborů, dále § 1 odst. 2 zákona č. 165/1960 Sb., o třetím pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky, nebo zákon č. 125/1965 Sb., o ochraně volně žijících živočichů.

³⁰ Srov. první část této práce.

³¹ POLIVKA, Barbara J. The Great London Smog of 1952. *AJN, American Journal of Nursing* [online]. 2018, **118**(4), 57-61 [cit. 2022-01-15]. Dostupné z: doi:10.1097/01.NAJ.0000532078.72372.c3.

Rachel Carson knihu *Silent Spring*,³² ve které upozorňuje na nebezpečí spojená s masovým a neregulovaným používáním chemických látek a jejich sloučenin. Upozorňuje na rizika pro lidské zdraví a životní prostředí spojená s pesticidy a herbicidy na bázi DDT, ale i na rizika obecně spojená s chemickými látkami. Díky úspěchu knihy se téma životního prostředí začalo pomalu dostávat z okraje zájmu. Ve stejné době se též začaly objevovat první náznaky vzniku environmentálního hnutí.

Za symbolický bod zlomu na mezinárodní úrovni lze považovat Konferenci OSN o životním prostředí člověka. Ta se uskutečnila v červnu roku 1972 ve švédském Stockholmu, kam se sjeli zástupci většiny zemí světa, aby jednali o stavu životního prostředí, možnostech jeho uchování a budoucího zlepšení. Stockholmská konference byla nejen symbolem rostoucího zájmu světového společenství o environmentální problémy, ale dala světu i základní principy a ideje ochrany životního prostředí, na něž pak navázaly a zevrubněji je rozpracovaly další mezinárodní konference uspořádané na půdě Organizace spojených národů.³³ Jedním z efektivních přístupů ochrany, udržování určitého stavu životního prostředí a jeho zlepšování se ukázala právní regulace. Pro vytvoření efektivních nástrojů a mechanismů bylo třeba rozšířit právní řád o nové normy, principy a přístupy, k jejichž artikulování přispěl také soudobně se rodící obor práva životního prostředí.

2.2 Právní řád České republiky

2.2.1 Úvod

V českém právním řádu definuje pojem životní prostředí zákon č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí. Podle něho je životním prostředím „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“³⁴ Přestože jde o zákon z roku 1991, jeho pojetí životního prostředí by se na svou dobu dalo označit jako pokrokové a nadčasové, což ilustruje i nízký počet novelizací.³⁵ Zákonodárce se rozhodl

³² CARSON, Rachel, Louis DARLING a Lois DARLING. *Silent spring*. 10th print. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

³³ Srov. Konferenci OSN v Rio de Janeiru 1992 nebo Konferenci OSN v Johannesburgu 2002.

³⁴ § 2 zákona č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí.

³⁵ ZŽP byl novelizován za dobu své existence pouze třikrát a to zákonem č. 123/1998 Sb., zákonem č. 100/2001 Sb. a zákonem č. 183/2017 Sb. Ani jedna z novel nijak nezasáhla do vymezení pojmu životního prostředí.

vymežit životní prostředí systémově, a to jako vzájemně koherentní a jednolité celek na jedné straně, a zároveň jako souhrn jednotlivých částí, složek životního prostředí, na straně druhé.³⁶

Co se týče pojetí životního prostředí jako celku, zákonodárce neupřednostňuje existenci člověka a jeho vývoj před ostatními organismy. Naopak je do své definice zahrnuje, a tím se odchyluje od úzce antropocentrického pohledu na životní prostředí, když se příroda podle jeho slov pro něho stává „*svébytnou hodnotou, kterou musíme důsledně chránit nejen z úzce účelového důvodu, totiž abychom zajistili vlastní přežití, ale i pro ni samotnou*“³⁷, přičemž by současně mělo dojít ke změně vztahu člověka a přírody z kořistnického na vztah ochránce a dobrého hospodáře.³⁸ Vnímá tedy hodnotu přírody samu o sobě a v souladu s výše zmíněnými biologickými a ekologickými pohledy překračuje vlastní stín, když považuje za důležité chránit i to, co vytváří přirozené podmínky existence jiných organismů.

Pokud se zaměříme na druhou větu předmětného paragrafu, zákonodárce zde vyjmenovává jednotlivé části, ze kterých se životní prostředí skládá. Počet složek je neuzavřený, když zákonodárce slovem „zejména“ vytvořil demonstrativní výčet, což se pro značnou rozsáhlost a složitost pojmu zdá jako velmi praktický krok. ZŽP se neomezuje pouze na definici pojmu životního prostředí. Vymezuje i další důležité pojmy jako ekosystém, přírodní zdroje, trvale udržitelný rozvoj, ekologická újma, ochrana životního prostředí a další. Dále vyjmenovává základní zásady ochrany životního prostředí, a hraje tak důležitou výkladovou roli pro další právní předpisy, ve kterých již jsou formulovány konkrétní právní normy.

Právní řád je systém, ve kterém se jednotlivé právní předpisy navzájem propojují, provádějí a jinak ovlivňují. V tomto světle ani ZŽP nestojí v právním řádu osamocen. Kolem něho existují další právní předpisy různé právní síly, které napříč právním řádem a právními odvětvími pojem životního prostředí a na něj přidružené pojmy obsahují a dále jej používají

³⁶ Srov. Odlišné přístupy v zahraničních právních řádech, SHELTON, Dinah L. a Anton K. DONALD. *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511974571>.

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 17/1992 Sb,

³⁸ *Ibid.*

zejména ve svých hypotézách.³⁹Sám ZŽP navazuje a provádí ustanovení ústavního pořádku, která se životnímu prostředí věnují.

2.2.2 Životní prostředí na ústavní úrovni

Na vrcholu hierarchie právních předpisů v právním řádu České republiky stojí ústavní pořádek.⁴⁰ Ústavní pořádek obsahuje základní pravidla organizace státu a zásady jeho fungování. Proklamuje existenci základních práv a svobod a určuje vztah mezi člověkem a státem⁴¹. Jeho součástí jsou právní normy té nejvyšší právní síly, na jejichž dodržování dohlíží moc soudní v čele s Ústavním soudem ČR, který má pravomoc rušit jak zákony a jiné právní předpisy,⁴² tak i individuální opatření a rozhodnutí orgánu veřejné moci,⁴³ pokud je shledá v rozporu s ústavním pořádkem. Toto jeho postavení vdechuje pravidlům v něm obsaženým velmi silnou pozici nadřazenosti a podle prof. Pavlíčka: „*vrcholné společenské důležitosti*.“⁴⁴

Nutnost ochrany životního prostředí a jeho význam pro rozvoj rodícího se státu nezůstal pro ústavodárce skryt. Vždyť shora uvedený ZŽP byl už téměř rok součástí právního řádu České a Slovenské Federativní Republiky, když Ústava nabyla svojí účinnosti. Ústavodárce se však rozhodl povýšit úpravu ochrany životního prostředí o úroveň výš, čehož dosáhl jejím obsažením v ústavním pořádku, a to v Ústavě i v Listině. V preambuli Ústavy vyjádřil odhodlání občanů České republiky „[...] *společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství* [...]“.⁴⁵ A i přestože podle většinového názoru

³⁹ Např. § 5 a další zákona č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, hovoří o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, § 3 zákona č. 123/1998 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí, upravuje žádost o poskytnutí informací o životním prostředí, nebo § 61 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, se zmiňuje o vytváření příznivého životního prostředí regulačním plánem. Avšak s pojmem životní prostředí se lze setkat i v předpisech souvisejících s právem životního prostředí spíše okrajově např. v § 81 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je zakotveno právo žít v příznivém životním prostředí jako součást ochrany osobnosti.

⁴⁰ Ústavní pořádek ve smyslu čl. 112 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 06. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

⁴¹ Srov. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. 373 s. a násl.

⁴² § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu.

⁴³ § 72 a násl. ZÚS.

⁴⁴ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. Díl. Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014. 159 s.

⁴⁵ Preambule Ústavy.

nemají preambule normativní význam,⁴⁶ nic to neubírá na jejich významu hodnotovém a výkladovém.

Střežení a rozvíjení lze vykládat jako požadavek na ochranu před negativními vlivy a pozitivní působení na stav životního prostředí, které je vyjádřeno poetickou formulací přírodní bohatství. Zároveň jde o přírodní bohatství zděděné, v kterémžto pojmu společně s ustanovením preambule Listiny⁴⁷ lze vystopovat náznaky zakotvení principů trvale udržitelného rozvoje a odpovědnosti vůči budoucím generacím.⁴⁸ To, jakým způsobem by měl stát a jeho občané střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství, rozvádí na ústavní úrovni článek 7 Ústavy a dále články 11, 14 a 35 Listiny. Jedná se o dvě různé konstrukce, avšak zbudované za stejným účelem.

První z nich je formulace ústavní povinnosti státu obsažena v článku 7 Ústavy, dle které „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Jde nejen o vyjádření ústavní povinnosti státu, ale i o vyjádření veřejného zájmu, jehož hájení je legitimním cílem, při kterém může stát po splnění dalších podmínek omezovat některá základní práva a další veřejné zájmy.⁴⁹ Je zde patrná inspirace metodou vymezení státního cíle, která se v souvislosti s ochranou životního prostředí prosadila například v Německu.⁵⁰ Státní cíle jsou artikulací hodnot, na jejichž základech je stát postavený. Jejich obsažením v Ústavě se zároveň stát omezuje v šíři svojí činnosti.⁵¹ Za nedostatek by mohlo být pokládáno omezení státního závazku pouze na ochranu⁵² bez výslovného požadavku na zlepšování stavu životního prostředí, tak jak je obsažen v preambuli Ústavy. Je však třeba brát ohled na dobu, kdy bylo ustanovení přijato. Aby nedošlo k mýlce, Ústavní soud České

⁴⁶ SLÁDEČEK, V., V. MIKULE, R. SUCHÁNEK a J. SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 1-9.

⁴⁷ „[...] připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi [...].“ Preambule Listiny.

⁴⁸ SLÁDEČEK, 2016, *op. cit.*, s. 91.

⁴⁹ Srov. čl. 11 odst. 3 Listiny, čl. 14 odst. 4 Listiny, čl. 35 odst. 3 Listiny.

⁵⁰ Článek 20a Ústavy Německé federativní republiky, KLOEPFER, Michael, Malte KOHLS a Volker OCHSENFAHRT. *Umweltrecht*. 3. Aufl. München: C.H. Beck, 2004. s. 116-128.

⁵¹ BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010. s. 132.

⁵² Ve smyslu § 17 a násl. ZZP.

republiky ve své judikatuře používá pojmy životní prostředí a přírodní bohatství jako synonyma, přičemž považuje životní prostředí za veřejný statek, hodnotu.⁵³

Druhá konstrukce využívá mechanismu základních práv a svobod obsažených v Listině, a to konkrétně zakotvením základního práva na příznivé životní prostředí a práva na informace o životním prostředí v článku 35 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 35 odst. 2 Listiny. Právo na příznivé životní prostředí náleží systematickým výkladem do práv hospodářských, sociálních a kulturních. Ty se odlišují od ostatních základních práv v Listině zejména tím, že „je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádí“⁵⁴ a pro přezkum jejich omezení používá ÚS mírnější test racionality.⁵⁵ Je tudíž na zákonodárci, aby jednotlivá ustanovení a pojmy v nich obsažené provedl. Ten tak činí zákony a podzákonnými právními předpisy o jednotlivých složkách životního prostředí, zákony a podzákonnými právními předpisy o životním prostředí jako celku, a dále obsažením právních norem práva životního prostředí v předpisech jiných právních odvětví.⁵⁶ V čl. 35 odst. 3 Listiny je obsažena veřejná subjektivní povinnost každého neohrožovat ani nepoškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky při výkonu svých práv nad míru stanovenou zákonem. Jedná se o promítnutí apelu obsaženého v preambuli Ústavy a zároveň o vyjádření nezbytnosti participace všech osob na ochraně životního prostředí.

Jak bylo výše uvedeno, ÚS pokládá životní prostředí za veřejný statek, jehož ochrana je veřejnou hodnotou, na které je Ústava založena, a je ve veřejném zájmu.⁵⁷ Tato povaha ovšem podle ÚS „[...] nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí,

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 07. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97, nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06, z novějších nález Ústavního soudu ze dne 25. 09. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

⁵⁴ Čl. 41 Listiny.

⁵⁵ Prvně byl formulovaný v nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 05. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 a aplikovaný na čl. 35 Listiny v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 07. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18. Kritický pohled na zařazení práva na příznivé životní prostředí do práv dle čl. 41 odst. 1 Listiny přináší kupříkladu Müllerová In MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2018. s. 164-174.

⁵⁶ Např. v zákoně č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, zákoně č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví, či v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 08. 07. 2010 sp. zn. Pl. ÚS. 8/08.

*jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat.*⁵⁸ Důkladná analýza charakteru práva na příznivé životní prostředí, jeho obsahu, postavení, nositelů, možností jeho omezení a možností jeho ochrany by vydala na samostatnou práci. Jedná se o specifické území, které se pod tlakem judikatury, legislativy i nauky proměňovalo, často k nepoznání. Pro tuto práci je ovšem alespoň částečný vhled do problematiky nezbytný, a to z následujících důvodů.

Základním právům a svobodám obsaženým v Listině, které svědčí svým nositelům, odpovídají negativní a pozitivní závazky státu. Nad tímto základním právním vztahem dlí moc soudní.⁵⁹ V případě porušení se každý může domáhat svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.⁶⁰ Jak bude podrobněji pojednáno dále, závazná stanoviska jsou podkladem pro rozhodnutí vydávaná ve správních řízeních, ve kterých se o právech a povinnostech rozhoduje a ve kterých mohou být veřejná subjektivní práva porušena. V případě řízení týkajících se životního prostředí pak často půjde o zásah do práv právě z této oblasti, jako je kupříkladu právo na příznivé životní prostředí obsažené v čl. 35 odst. 1 Listiny.

2.2.3 Právo na příznivé životní prostředí

Nositelům práva na příznivé životní prostředí je podle čl. 35 odst. 1 Listiny každý. Nezáleží tudíž ani na občanství subjektu, ani na splnění dalších kritérií. Každým se rozumí každý člověk, fyzická osoba. Právnícké osoby jsou obecně nositeli takových základních práv a svobod v rozsahu, v jakém to dovoluje jejich povaha.⁶¹ Judikatorní vývoj se v současné době ustálil na pozici, která přiznává právo na příznivé životní prostředí i právníckým osobám, a to jak po jeho procesněprávní stránce, tak po jeho hmotněprávní stránce.⁶² K nositelům práva na příznivé životní prostředí existuje bohatá judikatura, jak bylo uvedeno výše. Skoupá je naopak k vymezení obsahu práva na příznivé životní prostředí. Ústavní soud již dostatečně vyložil, komu právo na příznivé životní prostředí svědčí, a kdo se ho může domáhat. Málokdy se však vyslovil k tomu, co právo na příznivé životní prostředí obsahuje, zejména co je ona příznivost, a jak ji určit. V oblasti právní nauky se toto téma již začalo

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 07. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97 a na něj navazující kupř. nález Ústavního soudu ze dne 28. 06. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

⁵⁹ Čl. 4 Ústavy ve spojení s čl. 90 Ústavy.

⁶⁰ Čl. 36 odst. 1 Listiny.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 01. 1994 sp. zn. Pl. ÚS. 15/93.

⁶² Ve smyslu ochrany hmotných práv svých členů.

hlouběji rozpracovávat⁶³ a lze očekávat, že se tato mezera začne zacelovat i v oblasti aplikace práva⁶⁴ a legislativy.⁶⁵

Obecně panuje shoda na tom, že právo na příznivé životní prostředí má kompozitní charakter.⁶⁶ To znamená, že jeho obsah je složen z několika částí, čímž je zachycena komplexita, vrstevnatost a šíře práva, která jde ruku v ruce s určitou složitostí exaktního vymezení jeho obsahu. Mezi jinými obsahuje procesněprávní a hmotněprávní část, či pozitivní a negativní závazek státu. Dále je třeba brát v úvahu jeho relativní charakter,⁶⁷ který zachycuje proměnnost obsahu vzhledem ke konkrétnímu případu či k jednotlivé složce životního prostředí. S ohledem na výše uvedené, se autor ztotožňuje s pojetím Müllerové, která dále rozlišuje obsah a jádro práva, přičemž esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 35 odst. 1 Listiny a čl. 41 odst. 1 Listiny vymezuje jako „*povinnost státu zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí, který zamezuje zasahování do něj [do životního prostředí, pozn. autora] v míře jež by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka, nebo bránila existenci dalších druhů*“ a obsah jako: „*povinnost státu pomocí vytvoření a prosazování souboru opatření legislativní a případně i nelegislativní povahy zajistit takový stupeň ochrany životního prostředí a péče o něj, které umožňují dosažení a zachování příznivých podmínek pro život člověka a dalších druhů v současnosti a pro další generace.*“⁶⁸

Esenciální jádro je podmnožinou obsahu práva na příznivé životní prostředí, tudíž vymezení obsahu nutně pokrývá i vymezení jádra. Smysl vymezení jak esenciálního jádra, tak obsahu, pak tkví ve struktuře a v odlišnostech přezkumu základních práv dle čl. 41 odst. 1

⁶³ Srov. zejména triptych monografií JUDr. Müllerové, MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015., MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016., MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2018.

⁶⁴ Srov. právě probíhající řízení ve věci Klimatické žaloby u Městského soudu v Praze.

⁶⁵ Dosud nebyl přijat obecný zákon o příznivém životním prostředí.

⁶⁶ MÜLLEROVÁ, 2018, *op. cit.*, s. 118-119. Dále HUSSEINI, F., M. BARTOŇ, M. KOPA a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2021. s. 974-1031.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS. 17/95.

⁶⁸ MÜLLEROVÁ, 2018, *op. cit.*, s. 186-187. Dále srov. MÜLLEROVÁ, 2018, *op. cit.*, s. 146, HUSSEINI, 2021, *op. cit.*, s. 973-1031.

Listiny vůči ostatním základním právům. Zatímco pro zásah do ostatních základních práv vytvořil ÚS metodu přezkumu, tzv. test proporcionality,⁶⁹ pro práva dle čl. 41 odst. 1 Listiny vypracoval a používá mírnější test racionality.⁷⁰ Při provádění testu racionality se rozsah přezkumu ÚS omezuje pouze na to, zda zásah sleduje legitimní cíl, a pokud ano, zda je prostředek použitý k jeho dosažení racionální. Výjimkou z daného je, pokud zásah míří do oblasti esenciálního jádra, někdy též esenciálního obsahu práva, které si soud na začátku přezkumu musí vymezit. V takovém případě soud dále neprovádí test racionality, ale přezkoumává ústavní konformitu zásahu přísnějším testem proporcionality.

ÚS ve svém nálezu Pl. ÚS 44/18 na návrh Krajského soudu v Ostravě posuzoval ústavnost § 23a zákona č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, který zavedl kategorii prioritních dopravních záměrů, jejichž vliv na životní prostředí se podle § 23a odst. 5 ZEIA neposuzuje standardním postupem podle § 6 až § 9 ZEIA. ÚS posuzoval mimo jiné i rozpor předmětné právní úpravy s právem na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny, a to zejména v rozměru vyloučení účasti dotčené veřejnosti na projednávání posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, která stála v kontrapozici k veřejnému zájmu na urychlení jejich výstavby. ÚS provedl test racionality a shledal úpravu § 23a ZEIA rozumnou, a ve svém důsledku tudíž ústavně konformní. V prvním kroku testu racionality ÚS poprvé ve své judikatuře vymezil esenciální jádro práva na příznivé životní prostředí, a to zejména jako „*možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodního bohatství (preambule a čl. 7 Ústavy). Pozitivní závazek státu tedy mj. spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.*“⁷¹ ÚS zde zčásti přebírá shora uvedené pojetí Müllerové, ze kterého vypouští část o existenci dalších druhů, a do které přidává akcent na procesněprávní část práva na příznivé životní prostředí.⁷²

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 01. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 05. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁷¹ Bod 48 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 07. 2019 sp. zn. Pl. ÚS. 44/18.

⁷² Na tento nález navázal ÚS v nedávné době nálezem ze dne 26. 01. 2021 sp. zn. Pl. ÚS. 22/17. V rámci přezkumu souladu napadeného ustanovení ZOPK s ústavním pořádkem ÚS v rámci testu racionality opět vymezil smysl a účel práva na příznivé životní prostředí, esenciální obsah a jádro, a to shodně s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

2.2.4 Shrnutí

Zachování určitého stavu životního prostředí je ústavní hodnotou, na které je založena Česká republika. Je veřejným statkem, který má stát ústavní povinnost ochraňovat, a jehož ochrana je ve veřejném zájmu. Při střetu s jinými právy nebo veřejnými zájmy může za určité situace zájem na příznivé životní prostředí převážet. Zároveň je veřejným subjektivním právem každého, a každý se ho může v případě porušení domáhat. Jak stát, tak i jednotlivci mohou stav životního prostředí ovlivňovat. Negativním zasahováním, jako je ohrožování či poškozování životního prostředí, se stav životního prostředí zhoršuje. Pozitivním zasahováním se jeho stav lepší. Jak vyplývá z první části, stav celoplanetárního i tuzemského životního prostředí se obecně zhoršuje. Česká republika tak selhává v plnění své ústavní povinnosti a zároveň porušuje hmotněprávní obsah práva na příznivé životní prostředí jeho nositelů. Tento trend je neudržitelný, přičemž následky zhoršování stavu životního prostředí mohou být nedozírné. Stát proto v této oblasti jedná a musí jednat, aby zvrátil trend přírodních procesů, a aby dostal svým povinnostem. Prostředky, které k dosahování těchto účelů používá, se nazývají nástroje ochrany životního prostředí.

2.3 Nástroje ochrany životního prostředí

Aby mohl stát řádně vykonávat svoji funkci, musí mít k dispozici nástroje, pomocí kterých je schopen dosahovat stanovených cílů v určitých oblastech svojí působnosti. V oblasti životního prostředí se hovoří o nástrojích ochrany životního prostředí, které jsou svojí povahou převážně veřejnoprávní, vzhledem k téměř výlučné veřejnoprávní metodě právní regulace v tomto odvětví. *In largo sensu* jde o jakékoli prostředky, kterými stát ovlivňuje stav životního prostředí.⁷³ Z toho je patrné, že paleta těchto nástrojů je pestrá a taxativní výčet je nemožný. V teorii ovšem již byly podniknuty kroky k základnímu rozdělení nástrojů podle různých kritérií za účelem větší přehlednosti a systematičnosti.

Sobotka a Drobník rozdělují nástroje ochrany životního prostředí podle bezprostřednosti jejich působení na chování adresátů na nástroje přímého a nepřímého působení. Nástroje přímého působení pak dále dělí na nástroje administrativněprávní, koncepční, sankční, speciální, a na veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně přejeté závazky.⁷⁴ Mezi nástroje nepřímého působení řadí především ekonomické nástroje.⁷⁵

⁷³ DIENSTBIER, Filip, ed. *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. s. 9.

⁷⁴ DAMOHORSKÝ, 2010, *op. cit.*, s. 37.

Dienstbier také bere v úvahu kritérium působení na chování adresátů, avšak dále nástroje dichotomicky rozlišuje na ty, jejichž cílem je ovlivňovat chování adresátů za účelem ochrany životního prostředí, takové nástroje označuje jako regulatorní opatření, a na vlastní aktivity veřejnoprávních subjektů, které ovlivňování chování jiných subjektů za cíl nemají. Množina regulatorních opatření je tvořena nástroji administrativními, institucionálními, sankčními, koncepčními, ekonomickými, environmentálním vzděláváním a osvětou a nástroji dobrovolnými.⁷⁶

Do určité míry shrnující se jeví rozdělení podle Jančářové, která dělí nástroje ochrany životního prostředí jak podle toho, zda ovlivňují chování jiných subjektů, adresátů, tak podle toho, zda jsou právně závazné, a jak bezprostředně působí. Jančářová rozlišuje čtyři skupiny nástrojů podle výše zmíněných kritérií, a to nástroje přímé regulace, nástroje nepřímé regulace, dobrovolné nástroje a přímé aktivity státu na ochraně životního prostředí.⁷⁷ Pro účely této práce poslouží kombinace výše uvedených dělení. Dělení podle Jančářové bude představovat základní kostru, na kterou budou navěšeny podkategorie z dělení od Sobotky a Drobníka, jejichž obsah bude z větší části odpovídat obsahu Dienstbierova dělení. Jedná se do určité míry o kompromisní syntézu pro *ad hoc* použití, která by měla vnést do systému nástrojů větší řád. Hlavní kategorie nástrojů zůstávají čtyři, a to nástroje přímé regulace, nástroje nepřímé regulace, dobrovolné nástroje a vlastní aktivity veřejnoprávních subjektů.

2.3.1 Nástroje přímé regulace

Nástroje přímé regulace je skupina nástrojů co do objemu největší a pro tuto práci nejdůležitější, proto jí bude věnována větší pozornost. Tyto nástroje se vyznačují tím, že působí na jednotlivé subjekty, jejich chování ovlivňují přímo a jsou právně závazné, jelikož se realizují výhradně v právních formách. Podkategoriemi jsou nástroje administrativněprávní a koncepční. Koncepční nástroje jsou důležitým provedením principu prevence a principu trvale udržitelného rozvoje. Patří mezi ně různé plány, koncepce, osnovy, či politiky,⁷⁸ které jsou pořizovány za účelem budoucí ochrany životního prostředí nastavením pravidel pro nakládání se složkami životního prostředí a přírodních zdrojů na určitém území.

⁷⁵ *Ibid.* s. 41.

⁷⁶ DIENSTBIER, 2011, *op. cit.*, s. 9-10.

⁷⁷ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 23.

⁷⁸ Kupř. lesní hospodářské plány dle § 24 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích, či politika územního rozvoje dle § 31 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu.

Administrativněprávní nástroje představují opatření, uplatňovaná vrchnostensky orgány veřejné moci.⁷⁹ Lze je dále dělit na nástroje administrativní, sankční a ústavněprávní. Administrativní nástroje působí zejména prostřednictvím forem správní činnosti správních orgánů, jako jsou kupříkladu správní akty, opatření obecné povahy, statutární předpisy, nebo závazná stanoviska.⁸⁰ Z hlediska materiálního jsou v nich obsažena různá povolení, zákazy, souhlasy, administrativní sankce, licence, autorizace, limity znečištění, požadavky na technologie a další prvky.⁸¹ Sankční nástroje plní účel ochrany životního prostředí především skrz prostředky trestního práva.⁸² Ústavněprávní nástroje jsou pak nástroje chránící životní prostředí stanovením práv a povinností přímo v právních předpisech, které jsou výsledkem originální a odvozené normotvorby.

2.3.2 Nástroje nepřímé regulace

Nástroje nepřímé regulace mají též za cíl ovlivnit chování jiných subjektů za účelem ochrany životního prostředí. Na rozdíl od nástrojů přímé regulace však tohoto cíle dosahují nepřímým působením. Výhradním představitelem jsou ekonomické nástroje, které ovlivňují svoje adresáty po stránce ekonomické. Jejich základním znakem je možnost volby.⁸³ Regulace nabízí více variant chování, ze kterých si adresát vybírá. Cílem nástroje je nastavit situaci tak, aby chování pro adresáta ekonomicky nejvýhodnější bylo zároveň nejvýhodnější environmentálně. Státním zásahem se pomocí těchto nástrojů do určité míry řeší selhání trhu, situaci, kdy ekonomicky výhodné chování je ekologicky nevýhodné, což vede k ohrožování a v horším případě poškozování životního prostředí, přičemž náklady takto vzniklých externalit nese společnost jako celek.

2.3.3 Dobrovolné nástroje a vlastní aktivita veřejnoprávních subjektů

Systém dobrovolných nástrojů se liší od výše uvedených kategorií tím, že vstup do něj ze strany adresáta je ponechán zcela na jeho rozhodnutí. Stát tudíž nevyužívá prostředků práva, aby adresáta k něčemu donutil, či ho postihoval za jeho neekologické chování. Naopak

⁷⁹ DIENSTBIER, 2011, *op. cit.*, s. 10.

⁸⁰ Kupř. povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami dle § 8 a násl. zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách, vydávané formou správního rozhodnutí, nebo stanovení zóny s omezením provozu silničních motorových vozidel (nízkoemisní zóna) dle zákona č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší, vydané formou opatření obecné povahy.

⁸¹ DIENSTBIER, 2011, *op. cit.*, s. 10-11.

⁸² Hlava VIII zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁸³ DAMOHORSKÝ, 2010, *op. cit.*, s. 42.

adresát povinnost přebírá a plní dobrovolně z rozličných důvodů hodnotových nebo soutěžních. Mezi tyto nástroje patří kupříkladu používání veřejnoprávních smluv v oblasti ochrany životního prostředí, dále ekologické zemědělství,⁸⁴ či systémy ekologického managementu a eko značení. Vlastní aktivita veřejnoprávních subjektů nemá za cíl působit na chování jiných subjektů. Ochrana životního prostředí probíhá přímým jednáním státu a dalších veřejnoprávních subjektů v oblasti soukromého práva. Jedná se kupříkladu o správu vlastního majetku, odstraňování havarijních stavů, nebo environmentální osvětu a vzdělávání.

2.3.4 Shrnutí

Stát má k dispozici pestrou paletu nástrojů, kterou může využívat za účelem ochrany životního prostředí. Ovšem každá její část, každá skupina nástrojů, je svým způsobem specifická, odlišná od ostatních částí, skupin. Na rozdílné vlastnosti, rozdílný způsob použití a rozdílné účinky se vážou i rozdílné výhody a nevýhody jednotlivých nástrojů. Aby stát užíval nástroje co nejefektivněji, zajistil příznivou úroveň stavu životního prostředí a splnil tak svoje výše zmíněné ústavní povinnosti, měl by vybírat takové nástroje, které jsou pro danou situaci nejvhodnější. Dále by měl jejich účinnost v čase vyhodnocovat, na vyhodnocení obratně reagovat a často také volit kombinaci různých nástrojů.

Životní prostředí je komplexní, komplikovaný a do jisté míry nepředvídatelný systém. Lidskou činností, ale i samotnými vnitřními procesy, mohou vznikat závažné situace, na které je třeba reagovat. Díky rozličnosti nástrojů a možnosti jejich kombinace je stát schopen účinně řešit nastalé události. I přes výše zmíněnou různorodost a velký potenciál vrchnostenských nástrojů mají v současné době pořád nezastupitelnou a do určité míry i hlavní roli nástroje ochrany životního prostředí, které stát využívá k tomu, aby přímo vrchnostensky ovlivňoval podřízené subjekty prostřednictvím práva. Výše byly tyto nástroje označeny jako nástroje přímé regulace. Vrcholnou úlohou práva ve společnosti je stanovení pravidel pro vytváření mírových vztahů mezi osobami.⁸⁵ Tyto právní vztahy jsou pak základem pro jakékoli další činnosti. Tuto úlohu právo zastává již tradičně v mnoha oblastech lidské činnosti a nejinak tomu je i v oblasti ochrany životního prostředí.

⁸⁴ Upraveno zákonem č. 242/2000 Sb., zákon o ekologickém zemědělství.

⁸⁵ UČENÁ SPOLEČNOST ČR. *Jiří Přibáň - Ústavnost: ideály, normy a konvence* [YouTube video]. 2020 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=2uouhKnNo1k&t=2048s>.

Nástroje přímé regulace mohou nabývat mnoha forem, přičemž jednou z nich jsou i závazná stanoviska vydávaná dotčeným orgánem podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, která budou dále podrobněji rozpracována.

3 Obecná úprava závazných stanovisek

3.1 Úvod

Závazná stanoviska jsou závaznými podkladovými akty pro rozhodování ve veřejné správě. Jedná se o úkony dotčených správních orgánů, které jsou výsledkem jejich odborného posouzení hlavního předmětu správního řízení z hlediska konkrétního veřejného zájmu, který dotčený správní orgán hájí. Tyto úkony vstupují do správního řízení a podmiňují obsah výrokové části správního rozhodnutí v něm vydaného. Jejich adresátem je správní orgán, jenž správní řízení vede a o hlavním předmětu řízení meritorně rozhoduje. Tento způsob rozhodování je projevem horizontální koordinace správní činnosti, do kterého závazná stanoviska vstupují jako nesamostatný závazný akt obsahově reprezentující prvek odbornosti a hájení veřejných zájmů.⁸⁶

Obecná povinnost správního orgánu hájit veřejné zájmy patří mezi základní zásady činnosti správních orgánů.⁸⁷ Jde o jeden ze stavebních kamenů, na kterém je vystavěna celá struktura veřejné správy jakožto souboru činností vykonávaných ve veřejném zájmu.⁸⁸ Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který se vyskytuje na mnoha místech právního řádu,⁸⁹ avšak jehož obecnou definici právní řád neobsahuje. Jejím předpokladem by byla

⁸⁶ PETRMICHL, Václav. Závazná stanoviska jako forma správní činnosti. *AUC IURIDICA* [online]. 2020, **66**(2), 51-63 [cit. 2021-10-6]. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.11.

⁸⁷ § 2 odst. 1, odst. 2, odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. „[...] požadavek činnosti pouze ve veřejném zájmu je součástí působnosti a pravomoci, je tak vždy též kritériem legality. Při uskutečňování působnosti a pravomoci je proto třeba sledovat, zdali jsou v každém jednotlivém případě realizovány v souladu s jejich účelem.“ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 56.

⁸⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. s. 6.

⁸⁹ Např. výskyt na úseku ústavního práva a správního práva hmotného, jako je čl. 11 odst. 4 Listiny a na něho navazující § 3 a násl. zákona č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, které hovoří o vyvlastnění ve veřejném zájmu. Dále § 16 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., zákon o státní památkové péči, který upravuje poskytování příspěvku na zachování a obnovu kulturní památky ze státního rozpočtu v případě mimořádného společenského zájmu. Nebo § 12 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, upravující uložení povinnosti zajišťovat distribuci plynu nad rámec licence v případě naléhavé potřeby a veřejného zájmu, či § 5 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách, regulující zákaz porušování veřejných zájmů při nakládání s vodami. Pojem veřejného zájmu se objevuje též na mnoha místech obecného předpisu správního práva zákona č. 500/2004 Sb., zákon správní řád, kupříkladu jde o již citovaný § 2 odst. 4, nebo § 38 odst. 2, § 41 odst. 3, § 89 odst. 2, § 100 odst. 3 a další. V těchto případech jde ovšem pouze o „[...] obecný odkaz na jednotlivé veřejné

existence univerzálního veřejného zájmu, který by zastřešoval jednotlivé obecné veřejné zájmy, a od jehož přítomnosti by se další veřejné zájmy odvozovaly. Takováto existence je ovšem v právní teorii zpochybňována.⁹⁰

Odlišná situace nastává, mluvíme-li o jednotlivých obecných veřejných zájmech. Z hlediska jejich podstaty je veřejným zájmem „[...]takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný [...]“, s tím, že „[...]ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti [...]“⁹¹ a [...] v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu.⁹² Jinými slovy jde o obecné zájmy společnosti, jejichž hájení a ochrana je ve prospěch společnosti jako celku, nikoliv pouze ve prospěch jednotlivců či různých skupin. Tím se veřejné zájmy liší od zájmů soukromých, s kterými se nezřídka střetávají. Nositelem primární povinnosti na prosazování veřejných zájmů je stát.⁹³ Je to jedna z jeho hlavních funkcí a k jejímu plnění je vybaven veřejnou mocí a systémem orgánů, které ji aplikují. Stát plní tuto povinnost dvěma základními způsoby. Ústavní soud v této souvislosti odlišuje pojem veřejného zájmu v širším slova smyslu, *largo sensu*, od veřejného zájmu v užším slova smyslu, *stricto sensu*.

Veřejný zájem *largo sensu* ve významu zájmu obecně prospěšného či ochraňujícího, který s sebou nese aspekt obecnosti, je podle Ústavního soudu „[...] *ex definitione* považován za nutný předpoklad úvah o prvotní mocenské regulaci společenských vztahů zákonem. Lze tedy dovodit, že již samotný obecný pojem veřejného zájmu je podmínkou nutnou (*conditio sine qua non*) všeobecnosti právní regulace.“⁹⁴ Je to tedy moc zákonodárná, jež má za úkol posuzovat existenci veřejného zájmu v širším slova smyslu na regulaci určitých právních vztahů. Veřejný zájem *largo sensu* proto nemusí být v právním předpisu výslovně vyjádřen,

zájmy, které vyplývají z jednotlivých zákonů zejména z oblasti správního práva hmotného.“ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 100.

⁹⁰ RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. s. 67.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 03. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95.

⁹² HAYEK, Friedrich A. von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Academia, 1991. s. 14.

⁹³ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 225.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 02. 2019 sp. zn. Pl. ÚS. 21/17. bod. 42.

neboť je jeho imanentní součástí.⁹⁵ Od veřejného zájmu v širším slova smyslu odlišuje Ústavní soud pojem veřejného zájmu v užším slova smyslu, který chápe jako „*hledisko sloužící pro posouzení podstatných podmínek sloužících pro rozhodnutí v konkrétní věci.*“⁹⁶ Jestliže je účelem právního předpisu chránit jednotlivé a dílčí obecné veřejné zájmy, na kterých byl právní předpis vystaven a které odůvodnili jeho přijetí, pak prostředkem k jeho dosahování je prosazování konkrétních veřejných zájmů příslušným orgánem v procesu rozhodování v konkrétních věcech.⁹⁷ Zatímco požadavky veřejných zájmů *largo sensu* posuzuje a hodnotí moc zákonodárná v rámci svojí pravomoci vydávat obecně závazné normativní akty, rozhodování v konkrétních věcech a posuzování předmětů řízení z hlediska veřejných zájmů *stricto sensu* má za úkol moc výkonná a moc soudní. V rámci moci výkonné jde v největší míře o orgány veřejné správy. Ustanovení právního předpisu, ve kterém zákonodárce *a priori* provede posouzení konkrétní situace z hlediska veřejného zájmu *stricto sensu*, je pak zákonitě protiústavní zejména pro rozpor s ústavním principem dělby moci a obecnosti zákona, jak již v minulosti několikrát judikoval Ústavní soud.⁹⁸ Pravomoc vyložit, co je v daném případě veřejným zájmem *stricto sensu*, a z jeho hlediska předmět řízení posoudit tudíž přísluší správnímu orgánu, který v jednotlivém případě právní normu obsahující tento pojem aplikuje, a to s ohledem na okolnosti daného případu. Právní předpisy mu často pouze přibližují, jaký dílčí veřejný zájem by měl posuzovat, či mu dávají vodítka, podle jakých kritérií by měl veřejný zájem vykládat.⁹⁹

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.* bod. 44.

⁹⁷ BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2004. s. 302.

⁹⁸ „*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*“ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS. 24/04. Dále též nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009 č. 124/2009 Sb.

⁹⁹ Tak se například v § 43 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, hovoří o zájmu ochrany přírody, který bude vykládán v souladu s účelem zákona vyjádřeném v § 1. Dále v § 6 odst. 2 zákona č. 38/1994 Sb., zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, se mluví o zahraničně politických zájmech České republiky, veřejném pořádku, bezpečnosti, ochraně obyvatelstva a zabezpečování obrany České republiky. Nebo zájem na podpoře ekologicky šetrnějšího způsobu dopravy dle § 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., zákon o drahách.

Závazná stanoviska jsou také projevem prvku odbornosti. Veřejná správa ve funkčním smyslu je poměrně rozsáhlým souborem činností.¹⁰⁰ Rozmanitost lidského jednání a jeho právní regulace se nutně musí projevovat v rozmanitosti správních činností vykonávaných správními orgány. A jelikož různá správní činnost na různých úsecích veřejné správy vyžaduje různou odbornost a znalosti, existuje poměrně pestrý systém veřejné správy ve smyslu organizačním.¹⁰¹ Soustava správních orgánů je pak mimo jiné vytvořena na základě specializace v odbornosti.¹⁰² Existují správní řízení, ve kterých nedochází ke konfliktu mnoha různých zájmů a správní orgán, který řízení vede, je dostatečně odborně vybavený, kvalifikovaný, pro posouzení a vyřešení otázky, která je předmětem správního řízení. To se projevuje tím, že má zákonnou pravomoc i působnost si sám vyřešit všechny dílčí otázky a o celé věci rozhodnout. Na druhé straně stojí správní řízení, v nichž správní orgán vedoucí správní řízení takovou pravomocí a působností nadán není. Typicky jde o řízení, ve kterém je přítomno více různých veřejných zájmů, přičemž pravomoc a působnost k jejich prosazování a posouzení vlivu předmětu řízení na ně má ze zákona jiný správní orgán, a to zejména z hlediska svojí odbornosti. To se projevuje v nutnosti vydat více navzájem se podmiňujících aktů, které předmět řízení posuzují z různých hledisek.

Institut podkladových úkonů správních orgánů, kterými jsou odborně posuzovány dílčí otázky správního řízení z hlediska ochrany veřejných zájmů, není pro tuzemský právní řád novinkou. Ačkoli byla obecná procesněprávní úprava závazných stanovisek přijata až 24. června 2004 zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, různé podkladové akty veřejná správa znala i v minulosti. Jejich úpravě se však věnovaly zvláštní zákony samostatně, docházelo tak ke značné roztržitosti právní regulace. Šlo o různé podoby koordinace rozhodování, kupříkladu na úseku práva stavebního,¹⁰³ či práva vodního.¹⁰⁴ Již Hoetzel ve svém právně teoretickém díle z roku 1937 popisuje „zodbornění úřadů“¹⁰⁵, kdy „[...] jeden úřad má jednat se souhlasem nebo alespoň po slyšení úřadu jiného“¹⁰⁶, protože „každý z těchto úřadů

¹⁰⁰ HENDRYCH, 2016, *op. cit.*, s. 2.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² KOPECKÝ, 2021, *op. cit.*, s. 72.

¹⁰³ Součinnost stavebního orgánu a vojenské správy dle § 23 zákona č. 87/1958 Sb., zákon o stavebním řádu.

¹⁰⁴ Součinnost vodohospodářských a jiných orgánů podle § 37 zákona č. 11/1955 Sb., zákon o vodním hospodářství.

¹⁰⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1937. Vysokoškolské rukověti. s. 340.

¹⁰⁶ *Ibid.*

je povolán chrániti různé veřejné zájmy, resp. posuzovati tutěž věc s hlediska různých právních norem.“¹⁰⁷ Tyto podkladové úkony nabývaly různých forem a označení. A ačkoli byly podniknuty kroky ke sjednocení obecné úpravy jednotlivých úkonů, nedošlo stále k důsledné unifikaci jejich formy a označení ve všech právních předpisech zejména v oblasti správního práva hmotného.

Označení stanoviska, souhlasy, závazná stanoviska, či vyjádření se používala *promiscue* pro úkony různých forem.¹⁰⁸ To vytvářelo komplikace z hlediska charakteru řízení, které vydání úkonů předcházelo, nebo možnostem a způsobech jejich přezkumu. Toto bylo překlenuto novelizacemi, kdy do příslušných právních předpisů byly vkládány ustanovení upřesňující, jakou formu úkony správních orgánů nabývají, a soudní judikaturou, která postihla zbytkovou množinu správní činnosti a pro kterou zavedla kritérium naplnění znaků závazného stanoviska, o kterých bude pojednáno dále.¹⁰⁹ Pozůstatky absence obecné právní úpravy závazných stanovisek v minulosti je však možné pozorovat i v právním řádu platném a účinném v současné době, kdy úkony zákonem označené jako závazná stanoviska stále nabývají v určitých situacích formy správního rozhodnutí. A naopak úkony označené jako souhlasy nabývají v jiných situacích formy závazného stanoviska.¹¹⁰

¹⁰⁷ *Ibid.* s. 104.

¹⁰⁸ Kupříkladu podle § 19 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., zákon o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění účinném do 01. 01. 2007, vydával orgán kraje v přenesené působnosti po projednání s obvodním báňským úřadem souhlas k povolení staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, avšak zákon dále nespecifikoval, v jaké formě by měl být souhlas vydáván. Pro další příklady srov. KLIKOVÁ, Alena. Dotčené orgány a ochrana veřejných zájmů ve stavebním právu a jejich vliv na délku řízení vedených dle stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2019, 2019(2), 36-41.

¹⁰⁹ „Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012 sp. zn. 4 As 52/2012-26. A dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2009 sp. zn. 2 As 41/2008-77.

¹¹⁰ Kupříkladu dle § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., zákon o státní památkové péči, nabývá závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydávané dle § 14 odst. 1 a 2 téhož zákona formu správního rozhodnutí vydávaného ve správním řízení, pokud ve věci není příslušný rozhodovat stavební úřad. V těchto případech bude závazné stanovisko samostatným aktem, tzv. „posledním slovem“, kterým bude orgán státní památkové péče meritorně rozhodovat o předmětu řízení. Druhým typem případů je vydávání souhlasů podle zákona č. 114/1992

3.2 Závazná stanoviska, jejich povaha, postavení a vliv ve správním řízení

Závazná stanoviska jsou jednou z mnoha forem správní činnosti. Jde o správní činnost výsostnou, vykonávanou prostředky veřejného práva,¹¹¹ při které správní orgán jedná vůči podřazeným subjektům a za účelem plnění svých úkolů mocensky ovlivňuje jejich právní sféru. K tomu, aby dokázal autoritativně zakládat, měnit, rušit, nebo závazně určovat práva a povinnosti jiných subjektů přímo či nepřímo, je správní orgán nadán veřejnou mocí.¹¹² Ta však není neomezená. Naopak „[...] slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, který stanoví zákon.“¹¹³

Obečná procesněprávní úprava závazných stanovisek je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Po hmotněprávní stránce jsou závazná stanoviska upravena v jednotlivých zvláštních zákonech veřejného práva hmotného, o nichž bude pojednáno ve čtvrté části této práce. V § 149 odst. 1 SpŘ je závazné stanovisko definováno jako „[...] úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. [...]“¹¹⁴Vymezením závazných stanovisek se věnuje i právní teorie. Podle Kopeckého je závazné stanovisko „[...] podmiňujícím správním aktem, který je závazný nejen pro orgán, který ho vydal, ale i pro správní orgán, který vede řízení o vydání finálního správního aktu v dalším postupu řízení“¹¹⁵, podle Průchy jsou závazná stanoviska „[...] specifickými nesamostatnými podkladovými akty, vydávanými tzv. dotčenými orgány, pro potřeby meritorního rozhodování ve veřejné správě.“¹¹⁶

Aby byl úkon správního orgánu považován za závazné stanovisko, a tudíž na něj dopadala právní úprava v § 149 SpŘ, je třeba, aby vykazoval soubor znaků uvedených v zákonné úpravě. Institut závazného stanoviska je tak převážně založen na materiálním

Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, jehož § 90 odst. 1 stanoví, že úkony označené zákonem jako souhlasy a vydávané jako podklady pro správní rozhodnutí nabývají formy závazného stanoviska podle § 149 SpŘ.

¹¹¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. s. 6-7.

¹¹² Pojmy veřejná moc a státní moc jsou zde použita jako synonyma.

¹¹³ Článek 2 odst. 4 Ústavy.

¹¹⁴ § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., zákon správní řád.

¹¹⁵ KOPECKÝ, 2021, *op. cit.*, s. 385.

¹¹⁶ PRŮCHA, Petr. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2018, 2018(4), 7-18.

pojetí.¹¹⁷ Teoretické definice nejsou právně závazné, avšak svou váhou slouží k podrobnějšímu výkladu a větší systematizaci. Význam znaků tkví v tom, že závazné stanovisko odlišují od jiných forem správní činnosti. V úvahu připadají zejména rozhodnutí dle § 67 SpŘ anebo běžné úkony podle části čtvrté SpŘ. Lze je dělit na znaky formální, jako je označení úkonu, orgán příslušný k jeho vydání a proces vydávání, a znaky materiální vyplývající z obsahu úkonu, jako jsou adresáti a předmět úkonu.¹¹⁸ V onom světle a pro účely této práce lze z § 149 odst. 1 SpŘ vydedukovat dvě skupiny znaků odlišující závazné stanovisko od jiných forem správní činnosti. První z nich je jeho povaha, postavení a vliv ve správním řízení. Druhou je jeho vydávání.

Správní úkon upravený v § 149 SpŘ zákonodárce označuje jako závazné stanovisko, přičemž výslovně vylučuje, že by závazné stanovisko mohlo nabývat formy samostatného rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 SpŘ, které je vydávané ve správním řízení postupem podle § 9 a násl. SpŘ. Se samostatným rozhodnutím je ovšem závazné stanovisko bytostně spjato, jak již napovídá název § 149 SpŘ, a to svojí závazností pro jeho výrokovou část. Vůči rozhodnutí je závazné stanovisko podkladovým úkonem podle § 50 odst. 1 SpŘ. Samo o sobě závazné stanovisko nemá přímé právní účinky vůči adresátům veřejné správy. Ty zakládá až rozhodnutí správního orgánu, jehož výrok je závazným stanoviskem podmíněný. Znak absence přímých právních účinků je společný skupině úkonů správních orgánů, která je obvykle označována jako neregulativní úkony,¹¹⁹ a která je upravena v části čtvrté SpŘ. Úkony podle části čtvrté SpŘ, jako například různá vyjádření, či stanoviska, mohou být a často též jsou podkladovými úkony pro vydání správního rozhodnutí, v nichž správní orgány z různých oblastí veřejné správy posuzují předmět řízení z hlediska svojí odbornosti, nebo chráněného veřejného zájmu,¹²⁰ avšak na rozdíl od závazného stanoviska nejsou tyto úkony pro správní orgán vedoucí správní řízení závazné, a ten je tak hodnotí podle své volné

¹¹⁷ VEDRAL, Josef. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, **2021**(3), 29-50. Dále srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 09. 2020 sp. zn. 3 As 437/2019-36.

¹¹⁸ Rozdělení pro správní akty srov. HRUBEŠOVÁ, Sára. *Materiální pojetí správních aktů* [online]. Brno, 2020 [cit. 2022-11-04]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/Materialni_pojeti_spravnich_aktu.pdf. Diplomová práce. Masarykova univerzita. s. 38.

¹¹⁹ KOPECKÝ, 2021, *op. cit.*, s. 202, a dále např. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016. s. 191.

¹²⁰ KOPECKÝ, 2021, *op. cit.*, s. 206.

úvahy.¹²¹ Závazné stanovisko se krom procesněprávních a hmotněprávních účinků ve správním řízení od úkonů podle části čtvrté SpŘ odlišuje také způsobem přezkoumávání. Lze shrnout, že závazné stanovisko je svoji povahou podkladový úkon *sui generis* správního orgánu, který se od správního rozhodnutí liší svojí nesamostatností a přímými právními účinky pouze uvnitř veřejné správy, a který na rozdíl od úkonů dle části čtvrté SpŘ je vůči svému adresátovi právně závazný, podmiňuje obsah výrokové části správního rozhodnutí adresátem vydaného.

I přes výše zmíněné rozdíly dopadá na závazná stanoviska stejně jako na další neregulativní úkony obecná úprava části čtvrté SpŘ nazvané vyjádření, osvědčení a sdělení.¹²² Krom obecné úpravy části čtvrté SpŘ mají závazná stanoviska z důvodu svojí odlišnosti a významu i svojí zvláštní úpravu v § 149 SpŘ, co do náležitostí a způsobu přezkoumávání, přičemž toto ustanovení je vůči části čtvrté SpŘ *lex specialis* a použije se tudíž přednostně před obecnou úpravou. Z hlediska systematického výkladu je úprava § 149 označena jako rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem a nachází se v části třetí SpŘ nazvané zvláštní ustanovení o správním řízení, konkrétně v její hlavě IV. s názvem zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích. Od svého uvedení prošel § 149 celkem dvěma novelizacemi, kdy postupně narostl z původních šesti odstavců až do současných devíti. Zákonodárce tím reagoval na problémy s jeho uplatňováním správními orgány a na ně navazující soudní judikaturu.¹²³ Bylo přidáno ustanovení o obsahových náležitostech závazného stanoviska, byly výslovně zakotveny lhůty pro jeho vydávání a v poslední řadě byl upraven proces odstranění vad žádosti o vydání závazného stanoviska.

¹²¹ § 50 odst. 4 SpŘ.

¹²² „Z hlediska procesního je závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s ust. § 154 správního řádu[...]“rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009 sp. zn. 9 As 21/2009-150 a na něj navazující kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 06. 2014 sp. zn. 9 As 141/2013-26.

¹²³ Zákonodárce mluví o stavu, „kdy dotčené orgány diktovaly své požadavky bez toho, že by tyto požadavky zdůvodňovaly a držely se zmocnění ve svém zákoně, co mohou činit.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. A dále v souvislosti s řešením příčin průtahů ve správních řízeních identifikuje, „že jednou z okolností, která je způsobuje, je vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány a jejich přezkum.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. Srov. navazující judikaturu kupř. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 02. 2014 sp. zn. 30 A 57/2012-84.

Na vydávání a užívání závazných stanovisek jsou navázány i další úkony správních orgánů, jejichž forma byla předmětem sporů, a je tudíž třeba se o nich stručně zmínit. První skupinu tvoří úkony, jimiž správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska potvrdí nebo změní původní závazné stanovisko. Tento postup probíhá v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 7 SpŘ, pokud bylo prostřednictvím odvolání proti rozhodnutí napadeno závazné stanovisko jeho obsah podmiňující. Judikatura považuje tyto úkony potvrzující nebo měnící závazné stanovisko svojí formou také za závazná stanoviska.¹²⁴ Stejně tak úkony, kterými správní orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 SpŘ zruší nebo změní závazné stanovisko, jsou v současném stavu judikatury považovány za závazná stanoviska.¹²⁵

Závazné stanovisko je projevem principu koordinace správní činnosti správních orgánů dle § 8 SpŘ.¹²⁶ Koordinace nabývá několika různých podob, přičemž v případě závazných stanovisek jde o metodu v právní teorii zvanou subsumpce.¹²⁷ Závazná stanoviska vydaná příslušnými dotčenými orgány vstupují při subsumpci do správního řízení a závazně ovlivňují obsah výsledného rozhodnutí. Subsumované akty mohou nabývat různých podob, avšak společné mají to, že nenabývají forem správního rozhodnutí, v takovém případě by šlo

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2015 sp. zn. 4 As 241/2014-30.

¹²⁵ Rozhodování Nejvyššího správního soudu se v této otázce v minulosti názorově rozdělilo. První proud představuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 05. 2014 sp. zn. 4 As 42/2014-69. Čtvrtý senát v této věci došel k závěru, že úkon, kterým správní orgán zrušil či změnil závazné stanovisko v přezkumném řízení, je z hlediska soudní přezkoumatelnosti rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Tento svůj závěr opřel zejména o argumenty restriktivního výkladu výjimek ze soudního přezkumu dle § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudí řád správní, a největší míry ochrany před akty veřejné správy. Druhý proud je reprezentován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 08. 07. 2015 sp. zn. 10 As 97/2014-127. V této věci se desátý senát neztotožnil s výše citovaným názorem čtvrtého senátu. Předmětný úkon správního orgánu tento senát ve svém rozsudku nepovažuje za rozhodnutí, nýbrž opět za závazné stanovisko. Svůj názor položil na argumentu, že stejně jako závazné stanovisko nemá přímé právní účinky vůči adresátům veřejné správy, tak ani rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým se ono závazné stanovisko mění nebo ruší, je nabýt nemůže, a tudíž půjde svojí formou opět o závazné stanovisko. Druhý názorový proud v současnosti převážil, a to zejména díky rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 2 As 8/2018-76, který navázal na rozsudek desátého senátu a potvrdil jeho názory. Podle rozšířeného senátu není úkon v přezkumném řízení „posledním slovem“ ve věci, a proto je možné proti němu brojit až prostřednictvím obrany proti konečnému rozhodnutí.

¹²⁶ VEDRAL, 2012, *op. cit.*, s. 146-148.

¹²⁷ HENDRYCH, 2016, *op. cit.*, s. 162-164.

o řetězení. Závazné stanovisko má ovšem mezi subsumovanými akty specifické postavení, a to zejména pro svůj vliv na řízení. Na rozdíl od ostatních podkladů pro vydání rozhodnutí¹²⁸ se na něj neuplatní zásada volného hodnocení důkazů.¹²⁹ Správní orgán vedoucí správní řízení je nemůže hodnotit podle své vlastní úvahy, jejich obsah je pro něho závazný. V opačném případě by nahrazoval činnost dotčených orgánů a překračoval by tím svoje pravomoci. Pokud do správního řízení vstoupí negativní závazné stanovisko, správní orgán neprovádí žádné další dokazování, umožní účastníkům řízení se vyjádřit k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 SpŘ a žádost dle § 149 odst. 6 SpŘ zamítne.

3.3 Vydávání závazného stanoviska

Ustanovení § 149 SpŘ upravuje základní charakteristiku závazného stanoviska, jeho náležitosti, vliv na řízení a způsoby jeho přezkumu. „*Toto ustanovení ovšem neupravuje vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů, to má svůj právní základ v jednotlivých zvláštních úpravách s podpůrným použitím části čtvrté správního řádu.*“¹³⁰ V souladu s principem zákonnosti musí příslušný správní orgán vydat závazné stanovisko pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹³¹ Tímto zákonem jsou v tomto kontextu míněny jednotlivé zvláštní zákony na úseku správního práva hmotného, které dané případy, účely a rozsahy upravují.¹³² Jinými slovy neexistuje závazné stanovisko, které by bylo vydáno pouze na základě § 149 SpŘ. Naopak se při jeho vydávání aplikují ustanovení napříč několika právními předpisy.

Pravomocí vydávat závazná stanoviska jsou nadány dotčené orgány.¹³³ Jsou-li závazná stanoviska výsledkem odborného posouzení předmětu řízení z hlediska ochrany veřejných zájmů, pak dotčené orgány závazná stanoviska vydávající jsou představiteli této odbornosti a hájení veřejných zájmů ve správních řízeních. Jejich obecná úprava je obsažena v § 136 SpŘ, jehož první odstavec vymezuje dotčené orgány jako „*orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu,*“ přičemž

¹²⁸ § 50 odst. 1 SpŘ.

¹²⁹ § 50 odst. 4 SpŘ ve spojení s § 149 odst. 1 SpŘ.

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 2 As 8/2018-76.

¹³¹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy.

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2009 sp. zn. 2 As 41/2008-11.

¹³³ § 149 odst. 1 *in fine* SpŘ.

podle druhého odstavce téhož ustanovení „*postavení dotčeného orgánu mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.*“ Ze spojení § 136 odst. 1, odst. 2 SpŘ a § 149 odst. 1 *in fine* SpŘ lze vyložit, že nikdo jiný kromě dotčených orgánů není oprávněn vydávat závazná stanoviska. Na druhou stranu dotčené orgány mohou vydávat i jiné úkony, které nejsou závaznými stanovisky, jako například stanoviska k opatření obecné povahy¹³⁴, nebo vyjádření. Jelikož správní řád je předpis procesního práva, vymezením jejich věcné působnosti se tudíž věnují jednotlivé zvláštní zákony zejména na úseku správního práva hmotného, a to s ohledem na charakter konkrétního správního řízení.

Role, kterou dotčené orgány ve správních řízeních představují, je z mnoha hledisek nezastupitelná. K jejímu plnění jsou vybaveny odborným aparátem a zákonnými pravomocemi v rámci svojí působnosti. Tomu odpovídá i jejich postavení v rámci správního řízení. „*Jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi.*“¹³⁵ Nevstupují do správního řízení ani jako jeho účastníci, ani správní řízení nevedou a nevydávají v něm rozhodnutí. Svoji činností ho však závazně ovlivňují a do určité míry předurčují.¹³⁶ Jde o postavení *sui generis*.¹³⁷ V tomto postavení se dotčené orgány stávají subjektem právních vztahů, jejichž obsahem jsou práva a povinnosti, které jim umožňují vykonávat svoji činnost a plnit svou povinnost vydat na žádost závazné stanovisko a v obecnější rovině dodržet princip součinnosti dle § 8 SpŘ. Jejich základní výčet je upraven v § 136 odst. 3, odst. 4, odst. 5 SpŘ a obsahuje kupříkladu právo nahlížet do spisu a obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, právo vyjádřit se k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí, právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení, či oprávnění ke společným úkonům se správním orgánem vedoucím řízení.

Závazné stanovisko se vydává na žádost. Její zvláštní náležitosti jsou obsaženy v hmotněprávních předpisech správního práva. Správní řád upravuje pouze její obecné

¹³⁴ Srov. § 4 odst. 2 písm. b) StavZ. Jde zejména o stanoviska k různým typům nástrojů územního plánování podle StavZ.

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 07. 2017 sp. zn. 4 As 49/2017-32.

¹³⁶ V případě vydání negativního závazného stanoviska dotčeným orgánem správní orgán vedoucí správní řízení žádost zamítne dle § 149 odst. 6 SpŘ.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008 sp. zn. 1 As 68/2008-126.

náležitosti¹³⁸ a dále postup odstraňování vad.¹³⁹ Oprávnění k jejímu podání má jak účastník řízení, tak i správní orgán, který ho vede. Žádost se obecně podává po zahájení správního řízení. Výjimkou jsou řízení podle stavebního zákona jako například územní či stavební řízení, ve kterých žadatel ke svojí žádosti o jejich zahájení připojuje již vydaná závazná stanoviska dotčených orgánů.¹⁴⁰ Závazné stanovisko je výsledkem řízení, které vede příslušný dotčený orgán na návrh subjektů oprávněných k podání návrhu. Ačkoli řízení o vydání závazného stanoviska není správním řízením podle § 9 a násl. SpŘ, jde též o formalizovaný postup správního orgánu. Tento postup je obecně upraven v části čtvrté SpŘ s tím, že pro závazná stanoviska je obecná úprava rozšířena o úpravu zvláštní v § 136 a § 149 SpŘ a úpravu obsaženou ve zvláštních zákonech. Co se týká obecného postupu podle části čtvrté je důležitý zejména její § 154 SpŘ upravující obdobné použití dalších částí SpŘ na vydávání úkonů podle části čtvrté a § 156 odst. 2 *in fine* SpŘ týkající se přiměřeného použití části druhé hlavy IX. na přezkum úkonů podle části čtvrté. Doručením žádosti příslušnému dotčenému orgánu je řízení zahájeno. Od této chvíle orgán postupuje *ex officio*, posuzuje žádost, získává podklady pro vydání závazného stanoviska a v zákonné lhůtě ho vydává.¹⁴¹ Tato lhůta činí až třicet dnů a počíná běžet od doručení žádosti. Pokud jde o zvlášť složitý případ nebo je třeba nařídít ohledání na místě, připočítává se k obecné lhůtě dalších až třicet dnů.¹⁴² Je třeba poznamenat, že během řízení o vydání závazného stanoviska je navazující řízení přerušeno.¹⁴³ Vydané závazné stanovisko posuzuje správní orgán vedoucí správní řízení z hlediska úplnosti, určitosti a srozumitelnosti a dále se zabývá tím, zda se dotčený orgán nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení.¹⁴⁴ Správní orgán neposuzuje závazné stanovisko z odborného hlediska, to přísluší pouze dotčenému orgánu či orgánu mu nadřízenému. Pokud závazné stanovisko posouzením projde, stane se součástí spisu jako podklad pro vydání rozhodnutí dle § 50 SpŘ, ke kterému mají právo se účastníci řízení vyjádřit dle § 36 odst. 3 SpŘ.

¹³⁸ § 37 odst. 2 SpŘ ve spojení s § 154 SpŘ.

¹³⁹ § 149 odst. 5 SpŘ.

¹⁴⁰ Pro územní řízení dle § 86 odst. 2 písm. b) StavZ, pro stavební řízení § 110 odst. 2 písm. c) StavZ.

¹⁴¹ Posuzování a opravování žádosti dle § 149 odst. 5 SpŘ ve spojení s § 45 odst. 1, odst. 3 SpŘ a § 154 SpŘ. Získávání podkladů pro vydání závazného stanoviska dle § 50 SpŘ ve spojení s § 154 SpŘ a § 3 SpŘ.

¹⁴² § 149 odst. 4 SpŘ.

¹⁴³ § 149 odst. 3 SpŘ.

¹⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 02. 2014 sp. zn. 30 A 57/2012-84.

Český právní řád připouští ve shodě s čl. 36 Listiny celou řadu způsobů obrany proti závaznému stanovisku, od přezkumu v rámci veřejné správy, správního soudnictví, až po přezkum Ústavním soudem. Prvním ze způsobů je přezkum v odvolacím řízení. Z důvodu nesamostatnosti lze podat odvolání proti závaznému stanovisku pouze nepřímo, a to v rámci odvolání proti rozhodnutí, jehož je závazným podkladem. Odvolací správní orgán má pak dle § 149 odst. 7 SpŘ povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od dotčeného orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který závazné stanovisko vydal. Nadřízený dotčený orgán posoudí závazné stanovisko po stránce zákonnosti a věcné správnosti, a to i bez návrhu dle § 89 odst. 1 a odst. 2 SpŘ, vyžaduje-li to veřejný zájem.¹⁴⁵ Tento úkon nadřízeného dotčeného orgánu je také závazné stanovisko a slouží jako závazný podklad pro rozhodnutí o odvolání. Zadruhé lze závazné stanovisko přezkoumat v rámci přezkumného řízení dle § 94 SpŘ ve spojení s § 149 odst. 8 SpŘ. Na rozdíl od odvolacího řízení je možné závazné stanovisko přezkoumat i samostatně, přičemž příslušný nadřízený dotčený orgán, který v takovém případě vede přezkumné řízení, posuzuje napadené závazné stanovisko pouze z hlediska zákonnosti a nikoli věcné správnosti.¹⁴⁶ Lze připomenout, že úkon vydaný v přezkumném řízení je opět závazné stanovisko.¹⁴⁷ Pokud je správní rozhodnutí v právní moci a nenastala žádná situace vyjmenovaná v § 68 SŘS je možné brojít proti závaznému stanovisku ve správním soudnictví, a to nepřímo v rámci námítky v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 75 odst. 2 SŘS. Proti závaznému stanovisku je možno se bránit též před Ústavním soudem v rámci řízení o ústavní stížnosti dle § 72 zákona č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu. Na konec je třeba uvést, že zrušení nebo změna závazného stanoviska je důvodem pro obnovu řízení, pokud se tak stalo až po okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí, které podmiňovalo.¹⁴⁸

3.4 Závazná stanoviska jako nástroj ochrany veřejných zájmů

K naplňování účelu ochrany veřejných zájmů v konkrétních případech vede několik cest. Jedny směřují od státu a jeho orgánů, druhé od společnosti a jejích jednotlivých členů. Oba směry jsou neméně důležité. Navzájem se prolínají a ovlivňují, a pokud jeden z nich selhává, může být efektivní ochrana ohrožena. Co se týče těch nestátních, patří mezi ně

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 09. 2019 sp. zn. 9 As 140/2019-22.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Doktrína „*posledního slova*“ jak byla formulována v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 2 As 8/2018-76.

¹⁴⁸ § 149 odst. 9 SpŘ.

kupříkladu aktivita veřejnosti, nebo účastníků řízení.¹⁴⁹ Jejich společným znakem je absence veřejné moci. Naopak stát je jejím nositelem, tudíž může k ochraně využít i nástroje právní regulace. V jejich rámci i mimo jejich rámec půjde zejména o aktivity dotčených orgánů a dále o aktivity orgánů veřejné moci od dotčených orgánů odlišných.¹⁵⁰

V předchozí části bylo pojednáno o nástrojích ochrany životního prostředí, které jsou podmnožinou obecné množiny nástrojů právní regulace. Závazná stanoviska byla v tomto kontextu označena jako jedna z jejich forem, a to forma kategorie nástrojů přímé regulace. V rámci nástrojů přímé regulace patří závazná stanoviska do nástrojů administrativněprávních a v jejich rámci mezi nástroje administrativní. Stát jimi ovlivňuje chování subjektů za účelem ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu v konkrétních případech. Ochrana životního prostředí však není jediným veřejným zájmem, při jehož ochraně se závazná stanoviska používají. Všude tam, kde by do veřejného zájmu mohlo být zasazeno, je třeba, aby stát vytvořil mechanismus posuzování těchto zásahů. V případě, že tak neučiní, rezignuje tím na svoje funkce a poruší svoje ústavně dané povinnosti.

¹⁴⁹ Veřejnost může hájit veřejné zájmy v konkrétních případech jak mimoprávními, tak i právními způsoby. Na jedné straně právo obsahuje oprávnění k takovému hájení, na druhou stranu právo reguluje subjekty, kterým tato oprávnění přiznává. Jde kupříkladu o oprávnění být předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a oprávnění účastnit se řízení podle ZOPK dle § 70 odst. 2 a odst. 3 ZOPK, které ovšem zákon přiznává pouze občanským sdružením, pokud splní podmínky dle § 70 odst. 2 ZOPK. V podobném duchu se nesou i zvláštní oprávnění podle ZEIA, které zákon přiznává pouze dotčené veřejnosti, jež definuje v § 3 písm. i) ZEIA. Účastníci řízení, v tomto kontextu zejména správních, jsou vybaveny souborem procesních práv, která mohou uplatňovat k prosazování svých zájmů na výsledku řízení. Mnohdy tyto ryze soukromé zájmy budou shodné s veřejnými zájmy potenciálně dotčenými výsledkem řízení. V těchto případech budou účastníci řízení využívat svých procesních práv k hájení svých soukromých a zároveň i dotčených veřejných zájmů.

¹⁵⁰ Hájením veřejných zájmů orgány veřejné moci odlišnými od dotčených orgánů se má na mysli jednak plnění obecné povinnosti postupovat při své činnosti v souladu s veřejným zájmem dle § 2 odst. 4 SpŘ, a také právo nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv podat žalobu k ochraně veřejného zájmu za podmínek dle § 66 SŘS. Uvedená obecná povinnost souladnosti správní činnosti s veřejnými zájmy ovšem často naráží na nedostatečnou odbornost správních orgánů. V takovýchto případech zákonodárce často volí zakotvení pravomoci dotčeným orgánem k posouzení věci, který kritérium odbornosti splňuje. Tyto dotčené orgány tak vedle výše zmíněné obecné povinnosti podléhají též zvláštní povinnosti hájit jim zákonem svěřené veřejné zájmy.

Mechanismus posuzování je v současně účinném právním řádu upraven několika způsoby. Prvním z nich je situace, kdy správní orgán vedoucí řízení má dostatečnou pravomoc a odbornost si posoudit a vyhodnotit zásah do chráněného veřejného zájmu sám. Posouzení probíhá uvnitř správního řízení a promítá se do konečného rozhodnutí. Druhá je situace, kdy správní orgán takovou pravomocí a odborností nadán není. V takovém případě posuzuje zásah dotčený orgán podle své pravomoci a působnosti. Výsledkem posouzení je subsumovaný akt, který vstupuje do správního řízení jako podklad pro vydání rozhodnutí ve věci. Tento podklad je pro správní orgán buď nezávazný, správní orgán ho může hodnotit podle své volné úvahy, nebo závazný, správní orgán ho nemůže hodnotit podle své volné úvahy, naopak je jeho obsah závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Nezávazné úkony jsou často označovány jako vyjádření nebo stanoviska a svojí formou jde o úkony dle části čtvrté SpŘ, závazné úkony se v současné době již nejčastěji nazývají jako závazná stanoviska a z hlediska formy jde o úkony dle § 149 SpŘ.

Existence závazného stanoviska navazuje na existenci veřejného zájmu na daném úseku, která, jak bylo uvedeno výše, je prvotním předpokladem pro právní regulaci. Šíře právní úpravy tudíž ovlivňuje míru jejich výskytu. Kromě závazných stanovisek v oblasti ochrany životního prostředí, existují i další úseky právní úpravy, kde zákonodárce zvolil tuto metodu ochrany veřejných zájmů. Jedním z příkladů je oblast ochrany veřejného zdraví. *Lex generalis* na tomto úseku je zákon č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví, který upravuje základní soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví a stanovuje jejich pravomoc a působnost. Podle jeho § 77 je orgán ochrany veřejného zdraví „*dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona [...]*“. Veřejným zájmem *largo sensu* chráněným tímto zákonem je zájem na ochraně veřejného zdraví. Orgánem ochrany veřejného zdraví jsou orgány vypočtené v § 78 odst. 1, odst. 2 téhož zákona. Z těchto orgánů je obecným dotčeným orgánem ochrany veřejného zdraví místně příslušná krajská hygienická stanice¹⁵¹ v prvním stupni a Ministerstvo zdravotnictví jako její nadřízený dotčený orgán. Dotčený orgán bude v rámci vypracovávání a vydávání závazného stanoviska posuzovat možné zásahy do veřejného zájmu na ochranu veřejného zdraví a stanovovat podmínky jejich přípustnosti. Aby toho mohl dosáhnout, musí pro účely konkrétního

¹⁵¹ § 82 odst. 2 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví.

správního řízení vyložit¹⁵² konkrétní veřejný zájem *stricto sensu*, který by mohl být dotčen. Správní řízení, do kterých vstupuje závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví, jsou různorodá. Půjde například o řízení podle zákona o odpadech,¹⁵³ zákona o zdravotních službách,¹⁵⁴ nebo stavebního zákona.¹⁵⁵

Dalším příkladem může být veřejný zájem na ochraně veřejné bezpečnosti. Na rozdíl od ochrany veřejného zdraví není na tomto úseku obecný dotčený orgán, naopak roli dotčeného orgánu zastávají různé správní orgány podle své pravomoci na té které části ochrany veřejné bezpečnosti. Jejich společným nadřízeným dotčeným orgánem bude ovšem povětšinou Ministerstvo vnitra.¹⁵⁶ Mezi správní řízení, do kterých vstupuje závazné stanovisko dotčeného orgánu z oblasti ochrany veřejné bezpečnosti, patří například řízení podle zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem,¹⁵⁷ zákona o civilním letectví,¹⁵⁸ zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,¹⁵⁹ či podle stavebního zákona.¹⁶⁰ V neposlední řadě je mechanismus závazných stanovisek využit na

¹⁵² K tomu mu poslouží další ustanovení zákona jako kupříkladu § 2 a další zákona č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví.

¹⁵³ Kupříkladu půjde o závazné stanovisko krajské hygienické stanice vydané pro účely správního řízení o povolení provozu zařízení dle § 22 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., zákon o odpadech.

¹⁵⁴ Kupříkladu půjde o závazné stanovisko krajské hygienické stanice vydané pro účely správního řízení o povolení k poskytování preventivní péče mimo zdravotnické zařízení dle § 11a odst. 4 zákon č. 372/2011 Sb., zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování.

¹⁵⁵ Kupříkladu půjde o závazná stanoviska krajské hygienické stanice podle § 77 odst. 1 ve spojení s § 94 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví, vydaná pro účely územního řízení dle § 86 odst. 2 písm. b) StavZ, a dále kupříkladu pro účely stavebního řízení dle § 110 odst. 2 písm. c) StavZ.

¹⁵⁶ § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁵⁷ Kupříkladu půjde o závazné stanovisko Ministerstva vnitra vydaného pro účely správního řízení o vydání povolení k obchodu s vojenským materiálem dle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 38/1994 Sb., zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem.

¹⁵⁸ Kupříkladu půjde o závazné stanovisko Ministerstva vnitra vydaného pro účely správního řízení o stanovení druhu letiště jako mezinárodního dle § 25 odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., zákon o civilním letectví.

¹⁵⁹ Kupříkladu půjde o závazné stanovisko Ministerstva vnitra vydaného pro účely správního řízení o vydání povolení k vývozu výbušnin a dovozu výbušnin dle § 25c odst. 7 zákona č. 61/1988 Sb., zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

¹⁶⁰ Kupříkladu půjde o závazné stanovisko hasičského sboru kraje podle § 26 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona č. 133/1985 Sb., zákon o požární ochraně, vydaného pro účely územního řízení dle § 86 odst. 2 písm. b) StavZ, a dále kupříkladu pro účely stavebního řízení dle § 110 odst. 2 písm. c) StavZ.

úseku ochrany kulturních památek, ochranných pásem, dopravy na pozemních komunikacích, či souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování.¹⁶¹ Algoritmus vydávání a posuzování vlivů popsaný výše se uplatní i zde.

3.5 Shrnutí

V této části bylo pojednáno o veřejných zájmech a mechanismech jejich ochrany, závazných stanoviscích a dotčených orgánech, které je vydávají. Závazná stanoviska byla hlouběji rozpracována zejména z procesněprávního hlediska. Bylo popsáno postavení a organizace dotčených orgánů a jejich role ve správních řízeních v návaznosti na vydávání závazných stanovisek jako jednoho z mechanismů ochrany veřejných zájmů, jehož algoritmus byl podrobněji popsán. Tento mechanismus ochrany se od ostatních liší závazností obsahu vydaného závazného stanoviska pro výrokovou část rozhodnutí za současného zajištění vysoké míry odbornosti posouzení potenciálního zásahu do veřejného zájmu. Jak je patrné z výše uvedených příkladů, mechanismus závazných stanovisek se používá v různorodých oblastech právní regulace. Těžiště jejich použití je ovšem především v oblasti ochrany životního prostředí, o níž bude pojednávat následující část.

¹⁶¹ Dotčené orgány vydávající závazná stanoviska v těchto oblastech budou jejich prostřednictvím hájit svoje veřejné zájmy zejména v řízeních podle StavZ.

4 Zvláštní úprava závazných stanovisek v oblasti ochrany životního prostředí

4.1 Úvod

Právo na příznivé životní prostředí je základním právem deklarovaným v čl. 35 odst. 1 Listiny. Státu z něho vyplývají pozitivní a negativní závazky vůči jeho nositelům. V případě, že stát svoje závazky poruší, mohou se dotčení nositelé domáhat svého práva stanoveným způsobem. Avšak právo na příznivé životní prostředí je také veřejným zájmem *largo sensu* podle čl. 7 Ústavy. Stát má ústavní povinnost ho hájit a zároveň je za tímto účelem oprávněn přiměřeně omezovat jiná práva a zájmy.¹⁶² Z právního hlediska ilustruje výše zmíněné dvojakost charakteru životního prostředí jako základního práva na příznivé životní prostředí a veřejného zájmu *largo sensu* na jeho ochraně. Zatímco základem ochrany základního práva je aktivita jeho nositele, při ochraně veřejného zájmu je to z větší části stát a jeho orgány, na jejichž bedrech hájení veřejného zájmu leží.

Veřejný zájem *largo sensu* na ochraně životního prostředí vyvěrá z čl. 7 Ústavy a je dále proveden v paragrafech zákona č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí, který je obecným předpisem práva životního prostředí. Úprava jednotlivých složek životního prostředí je pak obsažena ve zvláštních zákonech, které jsou vůči zákonu o životním prostředí ve vztahu speciality. Stejným způsobem je též vystavěna hierarchie veřejných zájmů. Obecný veřejný zájem *largo sensu* na ochraně životního prostředí se sestává z jednotlivých dílčích veřejných zájmů *largo sensu* na ochraně jeho jednotlivých složek, které dále zastřešují svoje dílčí veřejné zájmy, a na nichž je následně vystavěna prvotní regulace.¹⁶³ Podle § 2 ZZP patří mezi složky životního prostředí zejména „[...] ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“ Tento seznam kopíruje i základní struktura právních předpisů ochraňujících dílčí zájmy. Ovšem jak bylo uvedeno výše, životní prostředí jako celek je více než jen pouhý součet jeho složek. Tudiž prostá ochrana jeho složek by nutně nemusela vést ke komplexní ochraně životního prostředí. K přemostění tohoto problému existují v právním řádu také průřezové předpisy chránící životní prostředí napříč jeho složkami.¹⁶⁴

Závazná stanoviska jsou jedním z mechanismů ochrany výše uvedených zájmů před negativními následky lidské činnosti ještě před tím, než je uskutečněna. Na úseku ochrany

¹⁶² Kupř. čl. 35 odst. 3 Listiny, nebo čl. 11 odst. 3 Listiny.

¹⁶³ DAMOHORSKÝ, 2010, *op. cit.*, s. 35-36.

¹⁶⁴ JANČÁŘOVÁ, 2016, *op. cit.*, s. 347.

životního prostředí jde o nástroj významný a hojně se vyskytující. Předběžné závazné posouzení umožňuje předcházet ohrožení nebo dokonce poškození životního prostředí a jeho složek, a je tak projevem principu prevence, jednoho z vůdčích principů práva životního prostředí.¹⁶⁵ Zatímco procesněprávní úprava vydávání závazných stanovisek je do jisté míry centralizována v jednom předpisu,¹⁶⁶ hmotněprávní úprava je roztroušena po mnoha místech zvláště v části správního práva, v tomto případě v jednotlivých složkových zákonech a dalších právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí. Vydání závazných stanovisek je ovšem pouze prvním krokem k závazné ochraně životního prostředí. Svůj potenciál závazná stanoviska naplňují až vstupem do správních řízení, ve kterých podmiňují výrokovou část rozhodnutí. Úprava těchto řízení je obsažena v právních předpisech regulujících typovou lidskou činnost. Vzhledem k celistvosti a specifikům regulace pozměňují tyto předpisy nezřídka obecnou úpravu závazných stanovisek pro účely svých správních řízení.

V následujícím textu bude představen komplexní přehled případů vydávání závazných stanovisek na úseku ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Na půdorysu jednotlivých složkových zákonů a průřezových předpisů bude pojednáno o veřejných zájmech, k jejichž ochraně se závazná stanoviska vydávají. Bude popsán systém dotčených orgánů a jejich rozdělení dle působnosti na jednotlivých úsecích. Pro hlubší analýzu bude vybráno několik závazných stanovisek, které budou blíže rozpracovány zejména z hlediska hmotněprávních kritérií jejich vydávání. Podrobné rozpracování všech závazných stanovisek by vzhledem k jejich množství mnohonásobně předčilo zamýšlený rozsah této práce. Po uceleném přehledu budou uvedena použití závazných stanovisek ve správních řízeních mimo oblast stavebního práva a v oblasti stavebního práva. Nakonec bude zmíněn a zhodnocen vliv nedávné rekodifikace stavebního práva a dalších právních předpisů na postavení závazných stanovisek a zprostředkovaně též na ochranu životního prostředí.

4.2 Závazná stanoviska v zákonech o jednotlivých složkách životního prostředí a v průřezových právních předpisech.

4.2.1 Ochrana ovzduší

Obecným právním předpisem v oblasti ochrany ovzduší je zákon č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší. Obecným veřejným zájmem *largo sensu*, který stál za jeho přijetím,

¹⁶⁵ JANČÁŘOVÁ, 2016, *op. cit.*, s. 136-139. Dále DAMOHORSKÝ, 2010, *op. cit.*, s. 52-53.

¹⁶⁶ § 149 SpŘ.

je zájem na ochraně ovzduší.¹⁶⁷ Ten zastřešuje dílčí veřejné zájmy, které jsou dále rozvedeny kupříkladu v důvodové zprávě k OvZ. Jedním z nich je potřeba „[...] *zajistit takovou kvalitu vnějšího ovzduší, která nebude představovat zdravotní rizika a rizika pro ekosystémy.*“¹⁶⁸ Dalším je snižování emisí „[...] *skleníkových plynů vznikajících v důsledku používání paliv v dopravě.*“¹⁶⁹ V oblasti ochrany ovzduší též existuje zájem na ochraně ozonové vrstvy a s ním provázaný zájem na snižování emisí fluorovaných skleníkových plynů. Tyto dva zájmy jsou ovšem v současné době prosazovány samostatným zákonem, a to zákonem č. 73/2012 Sb., zákon o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.¹⁷⁰

K hájení výše uvedených zájmů jsou povolány orgány ochrany ovzduší obecně vyjmenované v § 27 OvZ. Tyto jsou buď v postavení správních orgánů vedoucích správní řízení v případě správních řízení podle OvZ,¹⁷¹ nebo v postavení dotčených orgánů v případě řízení podle jiných právních předpisů. V prvním případě bude vyložení jednotlivých veřejných zájmů *stricto sensu* a odborného posouzení zásahu do nich probíhat v rámci samotného správního řízení. Orgán ochrany ovzduší svoje úvahy obsáhne do rozhodnutí, které vydává. Ve druhém případě svoje úvahy vyjádří v úkonu, který bude dále vstupovat do řízení podle jiných právních předpisů. Tento úkon bude v určitých případech nezávazný, vydaný formou úkonu podle části čtvrté SpŘ,¹⁷² v jiných případech půjde o úkon závazný, vydaný formou závazného stanoviska dle § 149 SpŘ.

Pravomoc vydat závazné stanovisko založil OvZ následujícím dotčeným orgánům v následujících případech. Ministerstvo životního prostředí vydává závazné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let a k

¹⁶⁷ Dosahování příznivého stavu ovzduší, srov. DAMOHORSKÝ, 2010, *op. cit.*, s. 256.

¹⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 201/2012 Sb.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Historicky byly tyto dílčí veřejné zájmy obsaženy v obecném předpise na poli ochrany ovzduší, v zákoně č. 86/2002 Sb., zákon o ochraně ovzduší.

¹⁷¹ Půjde kupříkladu o řízení o povolení provozu dle § 11 odst. 2 písm. d) OvZ, k jehož vedení je příslušný krajský úřad jako orgán ochrany ovzduší.

¹⁷² Půjde kupříkladu o stanovisko Ministerstva životního prostředí jako dotčeného orgánu ochrany ovzduší k politice územního rozvoje, územnímu rozvojovému plánu a zásadám územního rozvoje dle § 11 odst. 1 písm. a) OvZ, nebo stanovisko příslušného krajského úřadu k územnímu plánu a regulačnímu plánu dle § 11 odst. 2 písm. a) OvZ.

umístění parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání dle § 11 odst. 1 písm. b) k OvZ a též vydává závazné stanovisko pro stavbu projektů společného zájmu dle § 27 odst. 4 OvZ. Příslušný krajský úřad vydává závazné stanovisko k umístění a provedení stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k OvZ dle § 11 odst. 2 písm. b) a písm. c) OvZ. V poslední řadě příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko dle § 11 odst. 3 OvZ k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2 k OvZ s výjimkou vodních děl určených pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle zákona č. 22/1997 Sb., zákon o technickém požadavku na výrobky. Na okraj je třeba upozornit, že podle § 27 odst. 2 OvZ vykonávají pravomoci orgánů ochrany ovzduší namísto výše zmíněných orgánů na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany a příslušné újezdní úřady.

Obecnou úpravu řízení o vydání závazného stanoviska dále doplňuje a mění OvZ jako *lex specialis* ke SpŘ pro účely ochrany ovzduší. Jednak klade zvýšené požadavky na žadatele týkající se náležitostí žádosti a jejích příloh,¹⁷³ zakládá určitým správním orgánům pravomoc vyjádřit se k vydání závazného stanoviska,¹⁷⁴ stanovuje podklady, z kterých dotčený orgán při vydávání závazného stanoviska vychází¹⁷⁵ a upravuje v určitých případech podmínky vydání souhlasné závazného stanoviska a jeho obsah.¹⁷⁶ I přes tato doplnění a změny zůstává právní úprava relativně strohá. Neobsahuje zejména bližší kritéria pro posuzování zásahů a nespécifikuje ani dílčí veřejné zájmy, které by měly být obsahem závazného stanoviska chráněny. Tento stav zatěžuje dotčený orgán, který zákonný nedostatek musí nahradit vlastní úvahou, a ve svém důsledku podkopává právní jistotu účastníků řízení.

¹⁷³ Žadatel v případech dle § 11 odst. 8 OvZ předkládá odborný posudek zpracovaný autorizovanou osobou dle § 32 odst. 1 písm. d) OvZ, dále v případech dle § 11 odst. 9 OvZ předkládá rozptylovou studii dle § 32 odst. 1 písm. e) OvZ, a nakonec v případech dle § 11 odst. 10 OvZ předkládá odůvodněné posouzení tam stanovených podmínek.

¹⁷⁴ Jde o vyjádření obecního úřadu dle § 11 odst. 4 OvZ a České inspekce životního prostředí dle § 12 odst. 2 OvZ.

¹⁷⁵ § 12 odst. 1 OvZ.

¹⁷⁶ Jedná se o případy dle § 11 odst. 5 OvZ, ve kterých lze vydat souhlasné závazné stanovisko pouze při současném uložení kompenzačních opatření, a dále případy dle § 12 odst. 3 OvZ, ve kterých lze vydat závazné stanovisko, pouze pokud obsahuje tam stanovené podmínky.

4.2.2 Ochrana vod

Oblast ochrany vod obecně upravuje zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách. Výkon státní správy v působnosti VodZ je rozdělen mezi dva ústřední správní úřady, a to Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí.¹⁷⁷ Tento dualismus ilustruje šíři právní úpravy VodZ, která byla přijata jak ve veřejném zájmu *largo sensu* na ochraně vod, tak ve veřejném zájmu *largo sensu* na jejich užívání.¹⁷⁸ Těmito dvěma zájmy zastřešené dílčí veřejné zájmy *largo sensu* jsou dále rozvedeny v důvodových zprávách k novelám VodZ, literatuře,¹⁷⁹ a zejména pak v samotných ustanoveních VodZ, jako jsou § 1 odst. 1 VodZ či § 23a VodZ, které též slouží správním orgánům k výkladu jednotlivých veřejných zájmů *stricto sensu* pro účely rozhodování v konkrétních věcech. Jsou mezi nimi zájmy na ochraně povrchových a podzemních vod, zájmy na hospodárném využívání vodních zdrojů a jejich zachování, předejití stavu nedostatku vody, zachování a zlepšení jakosti povrchových i podzemních vod, snižování nepříznivých účinků povodí a sucha, zajištění bezpečnosti vodních děl, zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou, ochraně vodních ekosystémů, či zájmy na snížení nároků na vodu. Veřejný zájem na ochraně vod je dále obsažen i v dílčích právních předpisech na úseku vodního práva. Kupříkladu ochrana přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod je dále speciálně rozpracována v zákoně č. 164/2001 Sb., zákon o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech, ve kterém stojí v pozadí regulace společně s výše zmíněnými zájmy ochrany vod též veřejný zájem *largo sensu* na ochraně veřejného zdraví.

K výkonu státní správy jsou povolány vodoprávní úřady vyjmenované v § 104 odst. 1, odst. 2 VodZ. VodZ jim k plnění tohoto účelu svěřuje celou paletu nástrojů. V rámci správní činnosti jde o úkony krystalizující do různých forem různé závaznosti, od nezávazných vyjádření dle části čtvrté SpŘ,¹⁸⁰ přes závazná stanoviska, souhlasy, rozhodnutí,¹⁸¹ až po opatření obecné povahy.¹⁸² Na úseku vodního práva je vydáváno několik závazných

¹⁷⁷ § 108 VodZ.

¹⁷⁸ Veřejný zájem *largo sensu* na užívání vod je dále rozpracován kupříkladu v zákoně č. 114/1995 Sb., zákon o vnitrozemské plavbě.

¹⁷⁹ Srov. HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon*. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015. s. 13.

¹⁸⁰ Kupříkladu jde o vyjádření správce vodního toku k ohlášení vodního díla dle § 15 odst. 2 písm. e) VodZ, nebo vyjádření vodoprávního úřadu k záměrům tam uvedeným dle § 18 VodZ.

¹⁸¹ Kupříkladu jde o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami dle § 8 a násl. VodZ.

¹⁸² Kupříkladu jde o opatření obecné povahy, kterým vodoprávní úřad stanoví ochranné pásmo vodního zdroje dle § 30 VodZ.

stanovisek, jejichž přehled bude uveden dále. Svým významem ovšem pouze doplňují celkovou ochranu vod, která je realizována zejména prostřednictvím povolení k nakládání s vodami dle § 8 a násl. VodZ. Co se týče závazných stanovisek, ty jsou obecně upraveny v § 104 odst. 3 VodZ. Podle něj jsou vodoprávní úřady v pozici dotčených orgánů nositeli pravomoci k jejich vydání, pokud by rozhodnutím, nebo úkonem učiněným v řízení podle jiných zákonů¹⁸³ mohly být dotčeny zájmy podle VodZ.¹⁸⁴ *A contrario* pravomoc není založena v řízeních podle jiných než výše uvedených předpisů a obecně v případech, kdy předmět řízení nemá vliv na zájmy chráněné VodZ. Ustanovení § 104 odst. 3 VodZ je *lex generalis* k § 17 VodZ. Ten obsahuje právní úpravu souhlasů, které v určitých situacích nabývají též formy závazných stanovisek.¹⁸⁵ Souhlas je úkon vodoprávního úřadu, který je třeba ke stavbám, zařízením, nebo činnostem taxativně uvedeným v § 17 odst. 1 VodZ, které nevyžadují povolení dle § 8 VodZ či § 14 VodZ a zároveň mohou ovlivnit vodní poměry, pokud nejde o případy dle § 17 odst. 5 VodZ. V případě, že je vydaný souhlas dále subsumován do dalšího úkonu, který svým obsahem podmiňuje, bude nabývat formy závazného stanoviska.¹⁸⁶ V opačném případě, kdy souhlas není dále subsumován do jiného úkonu jako závazný podklad, naopak je jím meritorně rozhodováno v konkrétní věci, bude nabývat formy správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Souhlas tedy nabývá formy závazného stanoviska, pokud naplní jeho znaky.¹⁸⁷

Pravomocí k vydáváním závazných stanovisek a souhlasů ve formě závazných stanovisek jsou nadány příslušné vodoprávní úřady v postavení dotčených orgánů v šíři svojí působnosti. Obecně půjde v prvním stupni o příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností a příslušný krajský úřad. Působnost krajského úřadu je taxativně vymezena v § 107 odst. 1 VodZ. V ostatních případech bude v postavení dotčeného orgánu obecní úřad obce

¹⁸³ Dle § 104 odst. 3 VodZ jde o řízení podle ZOPK, HorČinZ, HorZ, a dále při postupu podle StavZ při umístování, povolování, užívání a odstraňování staveb.

¹⁸⁴ K případům dotčení blíže STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vyd. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. s 73-74.

¹⁸⁵ Výklad Ministerstva zemědělství č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 09. 01. 2012.

¹⁸⁶ Tento názor se prosadil i v judikatuře, srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 01. 03. 2013 sp. zn. 59 A 61/2012-53. Z novějších pak rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2019 sp. zn. 3 A 66/2016-79, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 09. 04. 2021 sp. zn. 54 A 16/2019-58.

¹⁸⁷ Tato rozdílnost mezi označením úkonu a jeho formou je pozůstatkem neexistence závazných stanovisek v době přijetí VodZ.

s rozšířenou působností, a to z důvodu jeho obecné, zbytkové, působnosti stanovené v § 106 odst. 1 VodZ. Nadřízeným dotčeným orgánem bude Ministerstvo životního prostředí v případech taxativně stanovených v § 108 odst. 3 VodZ a v ostatních případech Ministerstvo zemědělství vzhledem k jeho obecné působnosti dle § 108 odst. 1 VodZ. Závazné stanovisko pro stavbu projektů společného zájmu dle § 108 odst. 6 VodZ vydává Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, a dle § 108 odst. 4 VodZ též Ministerstvo dopravy ve věcech užívání povrchových vod k plavbě a ve věcech dle § 108 odst. 5 VodZ též Ministerstvo obrany. Ministerstvo obrany vykonává dle stejného ustanovení působnost ústředního vodoprávního úřadu ve věcech, v nichž je založena působnost újezdních úřadů. Ty dle § 105 odst. 2 VodZ vykonávají státní správu v působnosti obecních úřadů s rozšířenou působností a krajských úřadů, a to na území vojenských újezdů. VodZ též obsahuje speciální úpravu závazných stanovisek, která rozšiřuje a mění obecnou úpravu v SpŘ.¹⁸⁸

4.2.3 Ochrana zemědělského půdního fondu

Oblast ochrany zemědělského půdního fondu reguluje zákon č. 334/1992 Sb., zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Vzhledem k § 1 odst. 2 a odst. 3 ZZPF je patrné, že zemědělský půdní fond je pouhou podmnožinou půdy, jejíž ochrana je z důvodu neexistence ucelené právní úpravy rozeseta po celém právním řádu.¹⁸⁹ V dalších částech této práce bude pojednáno i o dalších součástech ochrany půdy. Obecným veřejným zájmem *largo sensu*, na kterém je ZZPF postaven, je zájem na ochraně zemědělského půdního fondu vyplývající kupříkladu z § 1 odst. 1 ZZPF či z § 4 odst. 1 ZZPF.¹⁹⁰ Jím zastřešený dílčí veřejný zájem *largo sensu* je kupříkladu zájem na zadržení vody v krajině.¹⁹¹ Orgány povolané k jeho hájení jsou označeny jako orgány ochrany zemědělského půdního fondu a jsou vyjmenovány v § 13 odst. 1 ZZPF. Stejně jako u předchozích právních předpisů i v ZZPF je místní působnost obecných orgánů ochrany zemědělského půdního fondu omezena, a to na veškeré území

¹⁸⁸ Zakládá pravomoc správci povodí poskytnout stanovisko pro udělení souhlasu nebo závazného stanoviska dle § 54 odst. 4 VodZ, stanovuje vázanost dotčeného orgánu svým předchozím závazným stanoviskem, obsahuje kritéria posouzení a podmínky vydání navazujících závazných stanovisek, to vše dle § 104 odst. 3 VodZ, upravuje náležitosti žádosti a jejích příloh dle § 17 odst. 2 VodZ a dále též dle vyhlášky č. 183/2018 Sb., vyhláška o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

¹⁸⁹ Blíže JANČÁŘOVÁ, Ilena. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 163-164.

¹⁹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2020 sp. zn. 2 As 187/2017-327.

¹⁹¹ § 9 odst. 8 písm. b) ZZPF.

České republiky s výjimkou území vojenských újezdů a území národních parků a jejich ochranných pásem. Na území vojenských újezdů vykonávají funkci orgánu ochrany zemědělského půdního fondu příslušné újezdní úřady dle § 13 odst. 2 ZZPF a na území národních parků a jejich ochranných pásem to jsou příslušné správy národních parků dle § 16 ZZPF v rozsahu § 78 odst. 2 ZOPK. Obdobně jako u souhlasů dle VodZ také souhlasy vydávané dle ZZPF nabývají formy závazného stanoviska, pokud se jimi meritorně nerozhoduje o předmětu řízení, naopak dále vstupují do správních řízení a závazně podmiňují výrokovou část rozhodnutí v nich vydaných.

Pravomoc vydat závazné stanovisko založil ZZPF následujícím orgánům ochrany zemědělského půdního fondu v následujících případech. Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem ochrany zemědělského půdního fondu.¹⁹² Mimo to je též dotčeným orgánem ochrany zemědělského půdního fondu a vydává souhlasy ve formě závazných stanovisek pro účely navazujících správních řízení podle jiných právních předpisů, a to konkrétně souhlas dle § 6 odst. 2 ve spojení s § 17 písm. b) ZZPF k návrhům na stanovení dobývacích prostorů, pokud je navrhovaným řešením dotčen zemědělský půdní fond o výměře větší než 20 ha, dále souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, v případě předpokládaného dotčení zemědělské půdy o výměře větší než 10 ha dle § 9 odst. 8 ve spojení s § 17 písm. d) ZZPF, a v poslední řadě souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, pokud má být zemědělská půda dotčena stavbou projektu společného zájmu energetické infrastruktury dle § 9 odst. 8 ve spojení s § 17 písm. o) ZZPF. Příslušný krajský úřad doplňuje působnost Ministerstva životního prostředí ve výše zmíněných případech, když jako dotčený orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydává souhlas ve formě závazného stanoviska k návrhům na stanovení dobývacích prostorů, pokud je navrhovaným řešením dotčen zemědělský půdní fond o výměře menší nebo rovné 20 ha, dle § 6 odst. 2 ve spojení s § 17a písm. b) ZZPF, souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, v případě předpokládaného dotčení zemědělské půdy o výměře větší než 1 ha a menší nebo rovné 10 ha dle § 9 odst. 8 ve spojení s § 17a písm. e) ZZPF. Nakonec příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, v případě předpokládaného dotčení zemědělské půdy o výměře menší nebo rovné 1 ha dle § 9 odst. 8 ve spojení s § 15 písm. j)

¹⁹² § 19 zákona č. 2/1969 Sb., zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

ZZPF a tím doplňuje výše uvedenou působnost krajského úřadu a Ministerstva životního prostředí v případech odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Nadto příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává též souhlas ke změně trvalého travního porostu na ornou půdu dle § 2 ve spojení s § 15 písm. b) ZZPF a souhlas s použitím sedimentů na zemědělské půdě dle § 3a ve spojení s § 15 písm. n) ZZPF pro účely navazujících řízení podle jiných právních předpisů. Ačkoli souhlasy vydávané formou rozhodnutí a souhlasy vydávané formou závazného stanoviska jsou různými nástroji právní regulace, sdílejí jednu a tutéž právní úpravu v ZPF. Jinými slovy pro závazná stanoviska platí ve většině případů totéž, co pro meritorní rozhodnutí, bez ohledu na jejich odlišnosti. Obecná úprava závazných stanovisek v SpŘ je z tohoto důvodu a z důvodu specifík ochrany zemědělského půdního fondu doplněna a měněna ZZPF, co do náležitostí žádosti o vydání souhlasu a jejích příloh,¹⁹³ podkladů závazných pro dotčený orgán souhlas vydávající¹⁹⁴ a co do obsahu souhlasu¹⁹⁵ a jeho platnosti.¹⁹⁶

Beze sporu nejvýznamnějším nástrojem ochrany zemědělského půdního fondu je souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Co je pro navrhovatele často nutným předpokladem realizace jeho záměrů, jelikož bez souhlasu je zakázáno zemědělskou půdu užívat k nezemědělským účelům,¹⁹⁷ může být zároveň závažným zásahem do ochrany zemědělského půdního fondu a půdy obecně. Na vyňatou půdy již totiž nedopadá působnost ZZPF, a tudíž ani jeho ochranné mechanismy. Tomu odpovídá i právní úprava souhlasu a jeho vydávání, která je dostatečně podrobná a kvalitní a jako taková by mohla být příkladem pro úpravu závazných stanovisek a jejich vydávání také na jiných úsecích. ZZPF stanoví obecné zásady ochrany zemědělské půdy¹⁹⁸ a zásady plošné ochrany zemědělského půdního fondu,¹⁹⁹ o které se může dotčený orgán při vydávání souhlasu opřít a které zároveň představují meze jeho uvážení. Souhlas je třeba ke všem případům odnětí půdy ze

¹⁹³ Jde kupříkladu o náležitosti podle § 3a odst. 2 ZZPF, § 7 odst. 2 ZZPF, dle § 9 odst. 6 a odst. 7 ZZPF. Ty jsou dále rozvedeny ve vyhlášce č. 271/2019 Sb., vyhláška o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu.

¹⁹⁴ § 2 ZZPF a § 3a odst. 1 a odst. 3 ZZPF.

¹⁹⁵ § 9 odst. 8 ZZPF.

¹⁹⁶ Jde o úpravu platnosti souhlasu dle § 3a odst. 5 ZZPF, či v § 10 odst. 1 ZZPF.

¹⁹⁷ § 3 odst. 1 písm. c) ZZPF.

¹⁹⁸ § 3 ZZPF.

¹⁹⁹ § 4 ZZPF.

zemědělského půdního fondu kromě těch vypočtených v § 9 odst. 2 ZZPF.²⁰⁰ Řízení o jeho vydání se zahajuje podáním žádosti. Ta musí obsahovat jak obecné náležitosti dle SpŘ, tak i zvláštní náležitosti v § 9 odst. 6 ZZPF. Příslušný dotčený orgán po zahájení řízení identifikuje a vyloží konkrétní veřejné zájmy ochrany zemědělského půdního fondu a posoudí vliv předmětného odnětí na ně. Při tomto posouzení postupuje zejména podle zásad plošné ochrany zemědělského půdního fondu dle § 4 ZZPF a dalších pravidel v § 9 ZZPF. Tyto námátkou požadují přednostní odnětí zemědělské půdy na zastavitelných plochách, odnětí méně kvalitní zemědělské půdy před půdou kvalitnější,²⁰¹ minimalizaci plochy odnímané půdy, či minimalizaci zásahů do organizace zemědělského půdního fondu, sítě zemědělských účelových komunikací a hydrologických a odtokových poměrů v území. Pokud dotčený orgán shledá, že půda může být odňata, vydá souhlas s trvalým či dočasným odnětím, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v § 9 odst. 8 ZZPF.

4.2.4 Ochrana lesa

Oblast ochrany lesa reguluje zákon č. 289/1995 Sb., zákon o lesích. Obecnými veřejnými zájmy *largo sensu* v této oblasti, který stojí za jeho přijetím, je zájem na ochraně lesa. Vedle něho je LesZ založen též na obecném veřejném zájmu *largo sensu* na hospodaření v něm, protože les plní jak funkci mimoprodukční, tudíž je na něj také nahlíženo jako na jednu ze složek životního prostředí, tak funkci produkční, tudíž je na něj nahlíženo jako na zdroj.²⁰² Tyto dva obecné zájmy zastřešují další dílčí veřejné zájmy *largo sensu* jako jsou kupříkladu zájem na zachování lesa, jeho podstaty a všech jeho funkcí,²⁰³ zájem na ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, lesních porostů nebo zařízení sloužících hospodaření v lese,²⁰⁴ zájem na podpoře ekologické rovnováhy, využití medovice a zlepšení produkce lesních dřevin,²⁰⁵ a dále kupříkladu zájem na zajištění dlouhodobého a soustavného plnění funkcí lesa, zejména trvalého a rovnoměrného plnění dřevoprodukční funkce,²⁰⁶ zájem na zpracování oblastních plánů rozvoje lesů, zájem na zachování obecného užívání lesů, či zájem

²⁰⁰ Tyto případy jsou vyňaté z povinnosti získání souhlasu zejména z důvodu nízké výměry odnímané plochy, specifického záměru, dočasnosti odnětí, či z kombinace těchto důvodů.

²⁰¹ Kritérium kvality zemědělské půdy jsou třídy ochrany.

²⁰² § 2 písm. b) LesZ.

²⁰³ § 14 odst. 1 LesZ. Obdobně též v důvodové zprávě k LesZ.

²⁰⁴ § 16 odst. 2 písm. f) LesZ.

²⁰⁵ § 19 odst. 3 LesZ.

²⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 09. 2016 sp. zn. 1 As 287/2015-51.

na podpoře účelového hospodaření v lesích a na přesném vymezení práv a povinností vlastníků lesů a také osob při obecném užívání lesů.²⁰⁷

Zájem na ochraně lesa je dosahován různými nástroji obsaženými v LesZ. Jedním z nich jsou i závazná stanoviska. Nositeli pravomoci k jejich vydávání jsou orgány státní správy lesů v postavení dotčených orgánů. Orgány státní správy lesů jsou obecně vyjmenovány v § 47 odst. 1 LesZ s tím, že z jejich věcné působnosti jsou vyjmuty jednak vojenské lesy, ve kterých vykonává pravomoci obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu Vojenský lesní úřad dle § 47 odst. 2 LesZ, a dále lesy v národních parcích a jejich ochranných pásmech, v nichž pravomoci krajského úřadu a Ministerstva zemědělství vykonává Ministerstvo životního prostředí dle § 49 odst. 4 LesZ. Zbytková působnost pak náleží příslušným obecním úřadům obce s rozšířenou působností dle § 48 odst. 3 LesZ.²⁰⁸ V následujícím přehledu budou uvedeny dotčené orgány a případy, ve kterých mají pravomoc vydat závazná stanoviska. Obdobně jako u souhlasů dle VodZ i souhlasy vydávané dle LesZ nabývají formy závazného stanoviska, pokud se jimi meritorně nerozhoduje o předmětu řízení, naopak dále vstupují do správních řízení a závazně podmiňují výrokovou část rozhodnutí v nich vydaných.

Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností jako dotčený orgán státní správy lesů vydává souhlas ve formě závazného stanoviska k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, pokud není příslušný kraj, a souhlas k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 m od okraje lesa, oba podle § 14 odst. 2 ve spojení s § 48 odst. 2 písm. c) LesZ. Příslušný krajský úřad vydává souhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa těžbou nevyhrazených nerostů nebo jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkce lesa o výměře větší nebo rovné 1 ha dle § 14 odst. 2 ve spojení s § 48a odst. 2 písm. c) LesZ. Krajský úřad jako dotčený orgán státní správy lesů dále vydává závazné stanovisko v případech dle § 48a odst. 2 písm. m) LesZ pro účely řízení dle ZOPK. Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy lesů dle § 15 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Krom toho je též dotčeným orgánem státní správy lesů s pravomocí vydávat

²⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb.

²⁰⁸ DROBNÍK, Jaroslav. *Lesní zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s. 163.

souhlas k návrhům na stanovení dobývacích prostorů, jimiž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa dle § 49 odst. 3 písm. d) LesZ a závazné stanovisko k projektům společného zájmu dle § 49 odst. 5 LesZ.

4.2.5 Ochrana přírody a krajiny

Oblast ochrany přírody a krajiny upravuje zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny. Jak vyplývá z jeho názvu obecným veřejným zájmem *largo sensu*, který stál za jeho přijetím, je zájem na ochraně přírody a krajiny. Ten zastřešuje dílčí veřejné zájmy *largo sensu*, jako jsou kupříkladu zájem na udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, zájem na ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, zájem na šetrném hospodaření s přírodními zdroji,²⁰⁹ zájem na ochraně jeskyně,²¹⁰ zájem na ochraně volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť,²¹¹ či zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu.²¹² Široká působnost ZOPK odpovídá množství veřejných zájmů, které jsou ZOPK chráněny.²¹³ Aby byl ZOPK schopen naplňovat svůj účel vyjádřený v § 1 ZOPK v tolika specifických oblastech, musí nutně obsahovat celou řadu nástrojů. Jedním z nich jsou i závazná stanoviska, jejichž prostřednictvím dotčené orgány ochrany přírody a krajiny hájí ve správních řízeních jednotlivé veřejné zájmy *stricto sensu* vyložené z výše uvedených zájmů pro účely konkrétního rozhodování. Ačkoli je právní úprava na úseku ochrany přírody a krajiny považována za relativně kodifikovanou,²¹⁴ existují i další předpisy rozpracovávající zejména ochranu rostlin a živočichů jako je kupříkladu zákon č. 326/2004 Sb., zákon o rostlinolékařské péči, zákon č. 166/1999 Sb., zákon o veterinární péči, zákon č. 449/2001 Sb., zákon o myslivosti, zákon č. 99/2004 Sb., zákon o rybářství, či zákon č. 246/1992 Sb., zákon na ochranu zvířat proti týrání.

Orgány ochrany přírody a krajiny jsou vymezeny jako orgány ochrany přírody v § 75 odst. 1 ZOPK. Těmto je v § 75 odst. 3 ZOPK založena pravomoc vykonávat státní správu na

²⁰⁹ § 1 ZOPK.

²¹⁰ § 10 odst. 2 ZOPK.

²¹¹ § 56 odst. 2 písm. a) ZOPK.

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09. 11. 2007 sp. zn. 2 As 35/2007-75.

²¹³ Působnost ZOPK se rozkládá od obecné a zvláštní ochrany rostlin, živočichů a nerostů, přes ochranu jeskyní, paleontologických nálezů, krajinného rázu, významných krajinných prvků a památných stromů, až po vymezení a ochranu zvláště chráněných území a soustavy Natura 2000.

²¹⁴ JANČÁŘOVÁ, 2015, *op. cit.*, s. 228.

úseku ochrany přírody a krajiny v zákonem stanovené působnosti. Postavení dotčených orgánů jim ZOPK přiznává vždy, pokud by v řízeních podle jiných právních předpisů mohly být dotčeny dílčí veřejné zájmy ochrany přírody a krajiny. Správní orgány mohou v těchto řízeních vydat rozhodnutí pouze po dohodě s příslušnými dotčenými orgány ochrany přírody a krajiny.²¹⁵ Avšak obsahuje-li ZOPK jiný postup hájení veřejných zájmů, použije se tento dle § 65 *in fine* ZOPK namísto dohody. Vydávání závazných stanovisek a souhlasů dle § 90 odst. 1 ZOPK jako nástrojů ochrany přírody a krajiny je tímto jiným postupem.²¹⁶ Obdobně jako u souhlasů dle VodZ i souhlasy vydávané dle ZOPK nabývají formy závazného stanoviska, pokud se jimi meritorně nerozhoduje o předmětu řízení, naopak dále vstupují do správních řízení a závazně podmiňují výrokovou část rozhodnutí v nich vydaných.²¹⁷ V ZOPK navíc dopadá odtrženost formy a označení úkonu v některých případech i na úkony označené jako závazná stanoviska, která mohou nabývat formy správních rozhodnutí.²¹⁸ Působnost dotčených orgánů ochrany přírody při vydávání závazných stanovisek je stanovena v § 76 odst. 1 ZOPK pro obecní úřady, v § 76 odst. 2 ZOPK pro pověřené obecní úřady, v § 77 ZOPK pro obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v § 77a ZOPK pro kraje a krajské úřady, v § 78 ZOPK pro Agenturu ochrany přírody a krajiny České republiky a správy národních parků a v § 79 ZOPK pro Ministerstvo životního prostředí. Výjimku z místní působnosti tvoří vojenské újezdy, na jejichž území vykonává státní správu ochrany přírody a krajiny příslušný újezdní úřad a Ministerstvo obrany dle § 78a ZOPK.

Dotčené orgány v rámci svojí výše zmíněné působnosti mají pravomoc vydávat závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 ZOPK, závazné stanovisko k činnostem týkajících se lesa dle § 4 odst. 3 ZOPK,²¹⁹ závazné stanovisko ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru dle § 8 odst. 6 ZOPK, souhlas s umístěním a povolováním staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo

²¹⁵ § 65 ve spojení s § 90 odst. 17 ZOPK.

²¹⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 350.

²¹⁷ § 90 odst. 1 ZOPK.

²¹⁸ Jde kupříkladu o závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku dle § 4 odst. 2 ZOPK, které může nabývat formy správního rozhodnutí, pokud zásah nepodléhá navazujícímu správnímu řízení podle jiných zákonů. Blíže STEJSKAL, 2016, *op. cit.*, s. 37-38.

²¹⁹ Závazné stanovisko k protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov dle § 4 odst. 3 ZOPK se vydává formou úkonu podle části čtvrté SpŘ, nikoli formou závazného stanoviska, jelikož protokolární předání není správním rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

změnit krajinný ráz dle § 12 odst. 2 ZOPK, souhlas k opatření orgánu státní správy lesů při vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lese dle § 31 ZOPK, souhlas s činnostmi a zásahy v ochranných pásmech zvláště chráněných území s výjimkou chráněných krajinných oblastí dle § 37 ZOPK, závazné stanovisko k ohlášení stavby, vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudačního souhlasu, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby, či k provedení terénních úprav dle StavZ, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělení souhlasu dle VodZ na území národních parků a chráněných krajinných oblastí dle § 44 odst. 1 ZOPK, souhlas s činnostmi a zásahy vymezenými v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území²²⁰ dle § 44 odst. 3 ZOPK²²¹ a v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 57 ZOPK,²²² souhlas k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo narušení obnovy evropsky významných lokalit²²³ nebo jejich předmětů ochrany dle § 45c odst. 2 ZOPK a s činnostmi v ptačích oblastech²²⁴ dle § 45e odst. 2 ZOPK, souhlas ke stanoveným činnostem a zásahům v ochranných pásmech památných stromů dle § 46 odst. 3 ZOPK a v poslední řadě souhlas ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území dle § 63 odst. 1 ZOPK. Nadto ZOPK též zakládá pravomoc Ministerstvu životního prostředí jako dotčenému orgánu ochrany přírody k vydání závazného stanoviska pro stavbu projektů společného zájmu dle § 79 odst. 4 ZOPK. ZOPK též obsahuje speciální úpravu závazných stanovisek, která pro účely ochrany přírody a krajiny rozšiřuje a mění obecnou úpravu v SpŘ.²²⁵

²²⁰ Kategorie zvláště chráněných území jsou dle § 14 ZOPK národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky.

²²¹ Blíže § 16a odst. 3, § 16b, § 16c, § 16d, § 25 odst. 3, § 28 odst. 1, § 33 odst. 1, § 35 odst. 1, § 36 odst. 1 ZOPK.

²²² Blíže § 50 odst. 5 a § 51 odst. 3 ZOPK

²²³ § 45b ZOPK a násl.

²²⁴ § 45e ZOPK a násl.

²²⁵ Kupříkladu stanovuje náležitosti žádosti o souhlas s kácením dřevin v § 4 vyhlášky č. 189/2013 Sb., vyhláška o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. ZOPK dále závazně určuje, co má dotčený orgán v konkrétním případě vydávání závazného stanoviska posuzovat. Mezi jinými jde o posouzení poškození přírodních stanovišť dle § 4 odst. 2 ZOPK, vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin dle § 8 odst. 1 ve spojení s § 8 odst. 6 *in fine* ZOPK, nebo posouzení zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, či kulturních dominant krajiny dle § 12 odst. 1 ZOPK.

Jak vidno, závazná stanoviska jsou velmi hojným nástrojem v oblasti ochrany přírody a krajiny. Pro ilustraci jejich významnosti bude blíže rozebráno závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku a souhlas ke stanoveným činnostem a zásahům v ochranných pásmech památných stromů. Závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku je svým systematickým zařazením v § 4 odst. 2 ZOPK nástrojem obecné ochrany přírody a krajiny. Významný krajinný prvek je část krajiny ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná, která utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability.²²⁶Zákon rozlišuje významné krajinné prvky *ex lege*, mezi něž patří lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy, a významné krajinné prvky *ex actu*, které podléhají registraci příslušným orgánem ochrany přírody podle § 6 ZOPK. Pro svoji nezastupitelnou roli jsou významné krajinné prvky chráněny před ničením a poškozováním. Ochrana spočívá jednak v omezení míry a způsobu jejich užívání, a jednak v zakotvení povinnosti získat souhlasné závazné stanovisko k zásahům do nich. Jde o množinu zásahů, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. ZOPK mezi tyto zásahy v demonstrativním výčtu řadí umístování staveb, pozemkové úpravy, odvodňování pozemků, či těžbu nerostů. Po podání žádosti příslušný dotčený orgán identifikuje a vyloží s ohledem na okolnosti daného případu konkrétní veřejné zájmy a posoudí vliv zamýšleného zásahu na ně. Výkladem lze dovodit, že dílčími veřejnými zájmy budou zájmy na nepoškozování a nezničení významného krajinného prvku, či neohrožení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Poškozování, zničení, či ohrožování se bude projevovat na kvalitě a kvantitě jím poskytovaných funkcí, mezi něž patří výše uvedené utváření typického vzhledu krajiny a udržení její stability. K řádnému posouzení potřebuje dotčený orgán poměrně hodně skutkových zjištění. Je proto s podivem, že zákon pro svoje potřeby blíže neupravuje náležitosti žádosti, na níž tudíž dopadá pouze obecná úprava v SpŘ. Zákon též mlčí zejména ve stanovení kritérií určení míry přípustného poškození, zničení, nebo ohrožení ekologicko-stabilizační funkce.

Souhlas ke stanoveným činnostem a zásahům v ochranných pásmech památných stromů je svým systematickým zařazením v § 46 odst. 3 ZOPK nástrojem zvláštní ochrany přírody a krajiny. Památné stromy jsou mimořádně významné stromy, jejich skupiny a

²²⁶ § 3 písm. b) ZOPK.

stromořadí, které rozhodnutím vyhláší orgán ochrany přírody.²²⁷ Pokud pro ně tento orgán nevyhlásí ochranné pásmo, mají základní zákonné ochranné pásmo vymezené v § 46 odst. 3 ZOPK. Účelem ochranného pásma je zabezpečit památný strom před škodlivými vlivy z okolí. K provádění stanovených činností v ochranném pásmu památného stromu je třeba získat souhlas příslušného dotčeného orgánu. Právní úprava se na tomto místě může jevit nejasně. Z jazykového výkladu je ovšem patrné, že povinnost získat souhlas platí pouze pro činnosti stanovené orgánem ochrany přírody ve vyhlášení ochranného pásma památného stromu. Na ostatní činnosti povinnost souhlasu nedopadá. Pokud jsou pro památný strom neškodlivé, lze je provádět *ex lege*. Naopak provádění škodlivých činností, mezi něž zákon řadí kupříkladu výstavbu, terénní úpravy, odvodňování nebo chemizaci, je v ochranném pásmu památného stromu ze zákona zakázané. Ze zákazu ZOPK připouští výjimku, která se vydává formou správního rozhodnutí dle § 46 odst. 4 ZOPK.

Novela LinZ provedená zákonem č. 403/2020 Sb. zavedla do ZOPK koncept jednotného závazného stanoviska vydávaného dle § 82a ZOPK. Nejde o hmotněprávní zakotvení nového případu vydávání závazného stanoviska ochrany přírody a krajiny. Jednotné závazné stanovisko naopak nahrazuje všechna současná vyjádření a závazná stanoviska dle ZOPK s výjimkou stanoviska dle § 45i odst. 1 ZOPK,²²⁸ a to pro umístění nebo provedení záměru dle LinZ, pro který je vyžadováno závazné stanovisko dle ZEIA. Kromě nich jsou do jednotného závazného stanoviska integrovány též některá správní rozhodnutí, a to povolení územní a druhové výjimky dle § 43 a § 56 ZOPK a stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků dle § 5b ZOPK. Z těchto rozhodnutí se stávají závazná stanoviska, přičemž výrok o povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu vysloví orgán vedoucí řízení jako součást výrokové části rozhodnutí. Jednotné závazné stanovisko je fakultativní nástroj, který investor může a také nemusí využít.²²⁹ V případě nevyužití se standardně vydávají všechny závazná stanoviska zvlášť.

²²⁷ § 46 odst. 3 ZOPK.

²²⁸ JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. s. 418.

²²⁹ Jednotné závazné stanovisko se vydává na žádost investora. Blíže BEGIĆ, Tereza a Eva MAZANCOVÁ. Půl roku praxe s novelou liniového zákona. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2021, 76(4), 40-42.

4.2.6 Ochrana životního prostředí jako celku

Prosazování dílčích veřejných zájmů na ochraně jednotlivých složek životního prostředí je uskutečňováno prostřednictvím závazných stanovisek a dalších mechanismů ochrany obsažených ve složkových zákonech. Zákonodárce v nich formuluje činnosti s vlivem na tu kterou složku životního prostředí a pomocí nástrojů je reguluje za účelem vyloučení či zmírnění jejich negativních následků. Existují ovšem lidské aktivity, jejichž významný vliv překračuje hranice několika složek životního prostředí, a u kterých by výše uvedená ochrana byla nedostatečná. Jedná se kupříkladu o výstavbu ropné rafinerie, jaderné elektrárny, či dálnice, odběr podzemní vody, těžbu zemního plynu, výrobu a zpracování železa, nebo využití, skladování a odstraňování odpadů. Tyto namátkou vybrané činnosti mohou mít velmi významný negativní vliv na více složek životního prostředí naráz, a dokonce na životní prostředí jako celek. Zároveň to jsou činnosti nezbytné pro hospodářský rozvoj a uspokojování životních potřeb. Jejich absolutní zákaz tudíž nepřichází v úvahu. Jejich komplexnímu posouzení a vyloučení či omezení jejich vlivů na životní prostředí napříč jednotlivými složkami se věnují průřezové předpisy.

Prvním z nich je zákon č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Obsahuje úpravu posuzování vlivů záměrů²³⁰ a koncepcí²³¹ na životní prostředí, a to jen těch záměrů a koncepcí, které by mohli životní prostředí závažně ovlivnit.²³² Výsledkem posuzování koncepcí je stanovisko vydávané ve formě úkonu podle části čtvrté SpŘ. Jelikož nejsou koncepce vydávané ve správních řízeních formou správních rozhodnutí, nemůže stanovisko nabývat formy závazného stanoviska. Ačkoli bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena, není stanovisko závazným podkladem pro obsah koncepce, naopak orgán schvalující koncepci se může od stanoviska odchýlit, pokud tuto odchylku náležitě zdůvodní dle § 10g odst. 4 ZEIA. Pro tuto práci je ovšem významnější výsledek posuzování záměrů. Ten je v § 9a ZEIA označen jako závazné stanovisko, přičemž příslušný orgán ho vydává ve formě závazného stanoviska, které dále vstupuje do navazujících řízení jako závazný podklad pro výrokovou část rozhodnutí v nich vydaných. Je zde tudíž dodržena jednota formy a označení úkonu. Navazujícími řízeními jsou správní řízení vyjmenovaná v § 3 písm. g) ZEIA. Patří mezi ně vybraná řízení dle StavZ, VodZ, HorČinZ, HorZ, OvZ,

²³⁰ § 3 písm. a) ZEIA.

²³¹ § 3 písm. b) ZEIA.

²³² Záměry podléhající posouzení jsou taxativně vyjmenovány v příloze č. 1 k ZEIA. Koncepce podléhající posouzení se určí podle kritérií v § 10a odst. 1 ZEIA.

OdpadZ, ZIP, řízení o změně rozhodnutí vydaných v těchto řízeních a další řízení, v nichž se vydává rozhodnutí nezbytná pro uskutečnění záměru dle ZEIA.

Posuzování vlivů na životní prostředí podléhá silné harmonizaci právem Evropské unie,²³³ které klade členským státům poměrně vysoké nároky na podobu posuzování a jeho výsledku. Z tohoto důvodu ZEIA obsahuje poměrně podrobnou úpravu vydávání závazných stanovisek a užije se vzhledem ke své specialitě před obecnou úpravou v SpŘ. Vzhledem k této komplexnosti a odlišnostem se spíše než o běžném závazném stanovisku hovoří v souvislosti se závazným stanoviskem dle ZEIA o závazném stanovisku *sui generis*. Kompletní proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí se skládá ze sedmi fází, mezi něž patří fáze před zahájením řízení, podání oznámení, zjišťovací řízení, zpracování dokumentace, zpracování posudku, veřejné projednání a poslední fáze vydání závazného stanoviska.²³⁴ Posuzování vlivů na životní prostředí je legislativní zkratkou, v jejímž rámci se posuzují jak vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy, rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, tak i vlivy na obyvatelstvo, veřejné zdraví, hmotný majetek, kulturní dědictví a jejich vzájemné působení a souvislosti.²³⁵ Množina předmětu posuzování v sobě zahrnuje i zásahy do těch veřejných zájmů, které jsou primárně chráněny jinými právními předpisy než předpisy na úseku ochrany životního prostředí. V oblasti ochrany životního prostředí půjde o dílčí veřejné zájmy ochrany jednotlivých složek životního prostředí, na jejichž hájení je vystavěna soustava složkových zákonů. Orgány povolané k jejich ochraně vystupují v řízení o vydání závazného stanoviska dle ZEIA jako dotčené orgány²³⁶ a vydávají vyjádření v jednotlivých fázích procesu.²³⁷

Výsledkem řízení o posuzování záměru je závazné stanovisko. Pravomoc k jeho vydání je dělena mezi příslušný krajský úřad v rozsahu dle § 22 ZEIA a Ministerstvo životního prostředí v rozsahu dle § 21 ZEIA. Přestože závazné stanovisko dle ZEIA obsahuje též posouzení vlivů záměrů na jednotlivé složky životního prostředí, nemá pro účely

²³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

²³⁴ JANČÁŘOVÁ, 2016, *op. cit.*, s. 369-372.

²³⁵ § 2 ZEIA.

²³⁶ § 3 písm. e) ZEIA.

²³⁷ Kupříkladu vydávají vyjádření k oznámení dle § 6 odst. 6 ZEIA, či k dokumentaci dle § 8 odst. 3 ZEIA.

navazujících řízení integrační charakter. Jinými slovy závazné stanovisko dle ZEIA do sebe nezahrnuje žádná další závazná stanoviska vydávaná podle jiných právních předpisů.²³⁸ Bez jejich následného vydání tudíž není možné vydat rozhodnutí v navazujícím řízení.

Integrační charakter naopak má integrované povolení upravené zákonem č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování. Integrované povolení nabývá formy správního rozhodnutí a je výsledkem procesu integrovaného povolování, jež je správním řízením upraveným v ZIP. Toto rozhodnutí obsahuje závazné podmínky provozu určitých zařízení za účelem integrované prevence znečištění. Jedná se o zařízení²³⁹ vyjmenovaná v příloze č. 1 k ZIP, která mohou být provozována pouze s integrovaným povolením a v souladu s povinnostmi v něm uvedenými. Integrované povolování zařízení je též silně harmonizováno právem EU²⁴⁰ a obsahuje vzhledem k rozsahu a specifikám posuzování komplexní úpravu vydávání integrovaných povolení, která je speciální vůči obecné úpravě v SpŘ. Integrované povolení se dle § 2 písm. g) ZIP „[...] vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují.“²⁴¹ Výše uvedené úkony jsou do povolení integrovány. V případě, že tyto úkony ještě nebyly vydány, vydává se integrované povolení namísto nich. Pokud již vydány byly, integrované povolení je nahrazuje a ve své výrokové části je ruší.²⁴² Na úseku ochrany životního prostředí je umožněno nahradit integrovaným povolením některé úkony dle VodZ,²⁴³ či OvZ,²⁴⁴ přičemž tyto jsou vůči ZIP *lex generalis*.²⁴⁵ Pravomoc k vydání integrovaného povolení je opět dělená mezi Ministerstvo životního prostředí v rozsahu dle § 26 ZIP a příslušný krajský úřad v rozsahu dle § 33 ZIP. Úkony ve formě závazného stanovisko jsou nesamostatné a vždy vstupují do správních řízení jako podklady pro rozhodnutí v nich vydaných. V případech, kdy jsou nahrazeny

²³⁸ JANČÁŘOVÁ, 2016, *op. cit.*, s. 483.

²³⁹ § 2 písm. a) ZIP.

²⁴⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích.

²⁴¹ § 2 písm. g) ZIP.

²⁴² § 44 odst. 2 ZIP s výjimkou v § 46 odst. 1 ZIP.

²⁴³ § 126 odst. 5 VodZ.

²⁴⁴ § 40 odst. 2 OvZ.

²⁴⁵ § 46 odst. 4 ZIP.

integrovaným povolením, vystupuje příslušný krajský úřad, jenž povolení vydal, jako dotčený orgán v řízeních dle § 33 písm. o) ZIP namísto dotčených orgánů podle zvláštních předpisů.

4.2.7 Ochrana hornin a další případy vydávání závazných stanovisek ochrany životního prostředí

Oblast ochrany hornin je regulována zákonem č. 44/1988 Sb., zákon o ochraně a využití nerostného bohatství. Horniny jsou jednou ze složek životního prostředí dle § 2 ZZP a jejich ochrana je veřejným zájmem *largo sensu*. Tento zájem stojí za přijetím HorZ, a ačkoli je vyjádřen jako účel zákona v § 1 HorZ, není dostatečně v jeho ustanoveních proveden. Také z důvodu zastaralosti právní úpravy na tomto úseku nad ním převažuje zájem na hospodárném využití přírodního nerostného bohatství jakožto důležitého zdroje surovin.²⁴⁶ Úvodní deklarace tak zůstává z velké části nenaplněna.²⁴⁷ To ilustruje jediný případ vydávání závazných stanovisek dle HorZ, kterým je závazné stanovisko vydávané dle § 18 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 1 HorZ orgánem kraje jako dotčeným orgánem po projednání s příslušným obvodním báňským úřadem k umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území. Chráněné ložiskové území se stanovuje k ochraně výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání, což je i jediným zákonným kritériem posuzovaným při vydávání závazného stanoviska dle § 18 odst. 2 HorZ. V dalších předpisech horního práva se lze setkat se závazným stanoviskem v § 13 zákona č. 62/1988 Sb., zákon o geologických pracích. Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán v něm pro účely územního řízení posuzuje zvláštní podmínky geologické stavby území.

V právním řádu lze nalézt i další případy vydávání závazných stanovisek, které obsahují posouzení vlivů předmětu řízení na životní prostředí, jeho složky nebo jejich vzájemné vazby. Tyto jsou rozesety mimo výše uvedené předpisy a jejich společným znakem je, že vedle životního prostředí dotčený orgán současně posuzuje vlivy i na další veřejné zájmy. Zaprvé jde o závazné stanovisko dle § 49 odst. 4 zákona č. 224/2015 Sb., zákon o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi, vydávané příslušným krajským úřadem jako dotčeným orgánem na úseku prevence závažných havárií v případech, kdy je objekt zařazený do skupiny A nebo do

²⁴⁶ JANČÁŘOVÁ, 2015, *op. cit.*, s. 481.

²⁴⁷ VÍCHA, Ondřej. Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 3.

skupiny B předmětem územního řízení, stavebního řízení, či řízení o odstranění stavby.²⁴⁸ Kromě vlivů na životní prostředí posuzuje dotčený orgán v řízení též vlivy na život a zdraví lidí a zvířat a vlivy na majetek.²⁴⁹ Zadruhé jde o závazné stanovisko dle § 208 písm. p) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, k územnímu rozhodnutí ke stavbě na pozemku, kde je umístěno uzavřené úložiště radioaktivního odpadu, závazné stanovisko dle § 208 písm. q) AtomZ vydávané pro řízení a jiné úkony týkající se jaderného zařízení dle StavZ a závazné stanovisko dle § 228 AtomZ k rozhodnutím vydávaným dle StavZ týkajících se stavby v areálu jaderného zařízení, nebo dopravní či technické infrastruktury vně areálu jaderného zařízení s možným vlivem na zájmy chráněné AtomZ. K vydání těchto závazných stanovisek je povolán Státní úřad pro jadernou bezpečnost.²⁵⁰ Ten v řízení mimo jiné posuzuje vlivy na radiační ochranu a jadernou bezpečnost, jejichž imanentní součástí je též zájem na ochraně životního prostředí.²⁵¹ Posledním příkladem je závazné stanovisko dle § 59 odst. 3 MyslZ vydávané krajským úřadem jako dotčeným orgánem státní správy myslivosti k rozhodnutí o povolení rozšíření nepůvodního druhu nebo křížence zvláště chráněného druhu do přírody a k rozhodnutí o stanovení opatření k regulaci nepůvodního druhu nebo křížence zvláště chráněného druhu. Dotčený orgán posuzuje vlivy nejen na ochranu životního prostředí, ale i na další zájmy ochrany myslivosti.²⁵² Podobné závazné stanovisko vydává dle § 21 odst. 4 RybZ krajský úřad jako dotčený orgán státní správy rybářství, který kromě vlivů na životní prostředí posuzuje též vlivy na další zájmy ochrany rybářství.²⁵³

4.3 Použití závazných stanovisek mimo oblast stavebního práva

Správní řízení, do kterých vstupují závazná stanoviska ochrany životního prostředí, jsou stejně různorodá jako činnosti, které jsou jejich předmětem. V každém případě to jsou činnosti, jejichž vlivy nedokáže správní orgán vedoucí správní řízení samostatně posoudit, a to z důvodu nedostatku pravomoci, působnosti, odbornosti, nebo jejich kombinace. Tyto nedostatky vyplývají z organizační struktury veřejné správy založené na specializaci

²⁴⁸ Kritéria pro zařazení objektů do skupiny A jsou v § 5 odst. 1 ZPrevHav, do skupiny B v § 5 odst. 2 ZPrevHav.

²⁴⁹ § 1 odst. 1 ZPrevHav.

²⁵⁰ § 207 a násl. AtomZ.

²⁵¹ Pojem radiační ochrana je vymezen v § 2 odst. 2 písm. g) AtomZ, pojem jaderná bezpečnost v § 4 odst. 2 písm. a) AtomZ.

²⁵² § 1 odst. 1 MyslZ.

²⁵³ § 1 odst. 1 RybZ.

v odbornosti a jsou kompenzovány mechanismem dotčených orgánů, jež závazně posuzují vliv předmětu konkrétního správního řízení na veřejné zájmy, které hájí. Pokud je předmětem správního řízení činnost, která má potenciál negativně ovlivnit životní prostředí, jeho složky nebo jejich vzájemné vazby, a zároveň správní orgán vedoucí ono řízení nemá dostatečnou pravomoc k posouzení těchto vlivů na předmětné veřejné zájmy, jsou povolány výše uvedené dotčené orgány ochrany životního prostředí, které ve výše uvedených případech posouzení v rámci řízení o vydání závazného stanoviska provádí. Typicky půjde o činnosti regulované právem, které mají potenciál negativně ovlivnit životní prostředí.

4.3.1 Použití v horním právu

První z těchto činností je těžba nerostných surovin. Těžbou se pro účely této práce rozumí soubor činností spočívajících v dobývání nerostů, jejich vyhledávání a průzkumu a odstraňování následků těžby. Využívání nerostného bohatství je v současné době neodmyslitelnou součástí hospodářského rozvoje, na druhou stranu jde o činnost, která negativně ovlivňuje stav životního prostředí a další veřejné zájmy.²⁵⁴ Mezi jinými jde kupříkladu o znečišťování ovzduší, povrchových a podzemních vod, odlesňování, zábor zemědělské půdy či úbytek biodiverzity.²⁵⁵ Je třeba připomenout, že horniny jsou dle § 2 ZZP též složkou životního prostředí. Těžba může závažným způsobem změnit krajinu, přičemž tyto změny nemusí být vždy jednoduše navratitelné. Nejen z těchto důvodů je využívání nerostného bohatství činností předmětem právní regulaci obsahující úpravu odpovědnosti, kontroly, sankcí a úpravu předběžného posuzování a povolovacích řízení. Závazná stanoviska se s ohledem na rizikovost těžby vůči stavu životního prostředí využívají, jestliže nastane nějaký z výše uvedených případů. Nevstupují ovšem do všech procesů, které v horním právu probíhají.

Před samotnou těžbou nerostů se provádí geologický průzkum. Činnosti s ním spojené je možné vykonávat v případě ložisek vyhrazených nerostů,²⁵⁶ výhradních ložisek nevyhrazených nerostů²⁵⁷ a pro zvláštní zásahy do zemské kůry²⁵⁸ pouze na průzkumném území. To stanovuje Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím vydaným ve správním

²⁵⁴ VÍCHA, 2017, *op. cit.*, s. LIII.

²⁵⁵ JANČÁŘOVÁ, 2015, *op. cit.*, S. 478.

²⁵⁶ § 3 odst. 1 HorZ.

²⁵⁷ § 3 odst. 2 ve spojení s § 6 odst. 1 HorZ.

²⁵⁸ § 34 HorZ.

řízení dle § 4 a násl. ZoGP, ve kterém mimo jiné posuzuje soulad předmětu řízení se státní politikou životního prostředí a s veřejnými zájmy dle § 4a odst. 6 ZoGP. Vzhledem ke specifickému předmětu řízení a jeho komplexnímu posouzení ústředním orgánem ochrany životního prostředí si lze těžko představit, že by nastal nějaký z výše uvedených případů vydání závazného stanoviska. Stejně tak se závazná stanoviska nevydávají pro účely geologického průzkumu, jelikož jeho provádění nepodléhá povolovacímu řízení.²⁵⁹ Vlivy na životní prostředí jsou pak posuzovány v rámci řízení podle jednotlivých zákonů ochrany životního prostředí.²⁶⁰ Samotná těžba nerostů se provádí na základě několika správních rozhodnutí vydaných ve správních řízeních. V případě dobývání výhradního ložiska se jedná o řízení o vydání předchozího souhlasu Ministerstva životního prostředí dle § 24 odst. 2 HorZ, o řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru dle § 27 HorZ a o řízení o vydání povolení k otvírce, přípravě a dobývání dle § 10 HorČinZ. V případě dobývání nevyhrazených nerostů jde o řízení o vydání územního rozhodnutí o změně využití území dle § 80 StavZ a řízení o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu dle § 19 HorČinZ. Řízení o vydání předchozího souhlasu Ministerstva životního prostředí dle § 24 odst. 2 HorZ je svojí charakteristikou podobné řízení o stanovení průzkumného území dle § 4 a násl. ZoGP, a proto závěry uvedené tam platí i zde. V ostatních řízeních jsou zájmy ochrany životního prostředí chráněny též mechanismem závazných stanovisek, která vydávají dotčené orgány, jestliže nastanou výše uvedené případy.²⁶¹ V průběhu těžby vzniká těžební odpad. Nakládání s ním je regulovanou činností, jejíž provádění podléhá několika správním řízením. Významné je pro účely této práce řízení o povolení provozu úložného místa dle § 8 TěžOdpZ, jehož výsledek je nezbytným předpokladem pro stavbu úložného místa. Do tohoto řízení vstupuje jednak závazné stanovisko dle ZEIA, pokud je vydáváno, a souhlas vodoprávního úřadu vydávaný ve formě závazného stanoviska dle § 17 odst. 1 písm. f) VodZ. Vedle toho vstupují závazná stanoviska do řízení o povolení ukončení provozu úložného místa vedeného dle § 10 TěžOdpZ.

²⁵⁹ Geologický průzkum se provádí podle projektu geologických prací schváleného objednatelem dle § 6 ZoGP. Výjimku tvoří povolení k provádění geologického průzkumu důlními díly, které se vydává formou správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení dle § 9 HorČinZ.

²⁶⁰ § 22 ZoGP.

²⁶¹ V řízení o stanovení, změně a zrušení dobývacího prostoru jde o § 27 odst. 1 a odst. 5 HorZ. ve spojení s § 28 odst. 3, odst. 4 a odst. 7 HorZ. V řízení o povolení hornické činnosti jde o § 10 odst. 9 HorČinZ ve spojení s § 18 odst. 3 HorČinZ. V řízení o povolení dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu jde o § 19 odst. 3 HorČin.

Horní právo obsahuje několik problematických konstrukcí týkajících se závazných stanovisek. Na tomto místě stojí za zmínku úprava obsažená v § 27 odst. 5 ve spojení s § 28 odst. 3 HorZ. Ta na jedné straně vytváří prostor pro nalezení řešení střetu zájmů a umožňuje organizaci vyžádat si závazná stanoviska ještě před zahájením řízení o stanovení dobývacího prostoru a na druhé straně stanoví, že se dotčené orgány k samotnému řízení nepřizvou, pokud již závazné stanovisko vydaly. Jestliže se do zahájení řízení podklady změní, dotčený orgán na to nemá šanci reagovat, jelikož se řízení neúčastní. Závazné stanovisko se tímto může stát nezákonným závazným podkladem pro rozpor se skutkovým stavem. To klade vysoké nároky zejména na správní orgán vedoucí řízení, aby tento rozpor odhalil a napravil. Nabízí se též varianta, kdy dotčený orgán vyčká zahájení řízení a vydá své závazné stanovisko až na základě úplných podkladů. *De lege ferenda* lze též uvažovat o novelizaci, která by vypuštěním poslední věty v § 28 odst. 3 *in fine* HorZ tento problém vyřešila.²⁶²

4.3.2 Použití v pozemkových úpravách

Druhou z činností jsou pozemkové úpravy. Těmi se dle § 2 ZPÚ „[...] ve veřejném zájmu prostorově uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy [...]“²⁶³ s cílem zlepšit kvalitu života ve venkovských oblastech, konkurenceschopnost zemědělství, zlepšit životní prostředí a zvýšit ekologickou stabilitu krajiny. Jejich provádění vede k poměrně výrazné úpravě poměrů v krajině, což zvyšuje nároky na správní řízení, ve kterém se o povolení pozemkových úprav rozhoduje zejména s ohledem na množství veřejných a soukromých zájmů leckdy protichůdných.²⁶⁴ Výsledkem tohoto řízení by mělo být nalezení rovnováhy mezi oněmi zájmy na uspořádání krajiny. Tato rovnováha by měla vyústit k budoucímu racionálnímu využívání půdy.²⁶⁵ K jejímu dosažení je nezbytné zjistit všechny potenciálně dotčené veřejné zájmy a budoucí vliv na ně posoudit. To provádí Státní pozemkový úřad jako správní orgán vedoucí správní řízení v jeho rámci a dotčené orgány, které jsou na několika místech řízení o pozemkových úpravách povolány k vydání závazných stanovisek.²⁶⁶

²⁶² VÍCHA, 2017, *op. cit.*, s. 181-182, 222.

²⁶³ § 2 ZPÚ.

²⁶⁴ Srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 04. 02. 2005 č. j. Konf 108/2004-21.

²⁶⁵ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 249.

²⁶⁶ § 19 ZPÚ.

Řízení o pozemkových úpravách má několik fází. Po zahájení řízení jsou dotčené orgány vyrozuměny pozemkovým úřadem o zahájeném řízení a jsou vyzvány, aby do 30 dnů po obdržení vyrozumění stanovily podmínky k ochraně jimi chráněných zájmů dle § 6 odst. 6 ZPÚ. Toto stanovení má formu závazného stanoviska, které příslušný dotčený orgán ochrany životního prostředí vydává ve výše uvedených případech.²⁶⁷ Po úvodním jednání a soupisu a ocenění nároků vlastníků pozemkový úřad zajistí odborné zpracování návrhu pozemkových úprav. V této fázi dotčené orgány poskytují pozemkovému úřadu součinnost dle § 9 odst. 3 ZPÚ. Před samotným návrhem pozemkových úprav je vypracován plánu společných zařízení. Zpracovaný plán je dle § 9 odst. 10 ZPÚ předložen dotčeným orgánům, které k němu uplatňují stanoviska. Stanoviska se vydávají ve formě závazných stanovisek, přičemž podle téhož ustanovení souhlasné stanovisko nahrazuje opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení výjimky) podle zvláštních právních předpisů.²⁶⁸ Poté je návrh pozemkových úprav zpracován, oznámen a vystaven po dobu 30 dnů. Po uplynutí je svoláno závěrečné jednání, vlastníci dotčených pozemků vyslovují souhlas s návrhem a pozemkový úřad rozhodnutím schvaluje návrh pozemkových úprav. Do těchto fází řízení však dotčené orgány se závaznými stanovisky již nevstupují.

4.3.3 Použití ve složkových předpisech ochrany životního prostředí

Třetí skupinu tvoří činnosti, které jsou regulovány samotnými právními předpisy ochrany životního prostředí. Jde o situaci, kdy orgán ochrany jednotlivé složky životního prostředí vede správní řízení, do něhož vstupují další orgány ochrany životního prostředí jako dotčené orgány. Tyto posuzují vlivy předmětu řízení na veřejné zájmy, které mají pravomoc a povinnost hájit, a ve výše uvedených případech vydávají závazná stanoviska. Fakt, že do následujících řízení vstupují dotčené orgány ochrany životního prostředí, přestože správní orgány tato řízení vedoucí mají povinnost posuzovat vlivy na jednotlivé složky životního prostředí a životní prostředí jako celek v důsledku obecné povinnosti hájit veřejné zájmy²⁶⁹ a zvláštní povinnosti vyplývající z výše zmíněné hierarchie veřejných zájmů, ilustruje komplexnost a robustnost systému ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu pomocí

²⁶⁷ KNOTEK, Jaroslav. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, **15**(2), 14 a násl.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ § 2 odst. 4 SpŘ.

mechanismu závazného posuzování vlivů a ve svých důsledcích je projevem principu komplexní a integrované ochrany.²⁷⁰

V působnosti LesZ půjde o řízení o schválení oblastních plánů rozvoje lesů dle § 23 LesZ vedené Ministerstvem zemědělství²⁷¹ a řízení o schválení návrhu lesních hospodářských plánů dle § 27 LesZ vedené příslušným krajským úřadem.²⁷² V působnosti VodZ půjde o řízení o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami dle § 8 a násl. VodZ, řízení o povolení k některým činnostem dle § 14 VodZ a řízení o vydání souhlasu dle § 17 VodZ²⁷³ vedené příslušným vodoprávním úřadem. V působnosti ZOPK půjde o řízení o povolení záměrného rozšíření nepůvodního druhu do krajiny dle § 5 odst. 4 ZOPK nebo křížence druhů rostlin či živočichů dle § 5 odst. 5 ZOPK, řízení o povolení opatření k regulaci nepůvodního druhu nebo křížence dle § 5 odst. 6 ZOPK, a řízení o povolení využívání invazivního nepůvodního druhu na unijním seznamu dle § 13j odst. 1 ZOPK ve spojení s § 13d ZOPK vedené příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny.

4.4 Použití závazných stanovisek v oblasti stavebního práva

Stavební právo je tradiční oblastí veřejného práva.²⁷⁴ Předmětem jeho regulace je provádění stavební činnosti, široké množiny různorodých lidských aktivit táhnoucích se od umístování a provádění staveb, přes jejich užívání, až po jejich odstraňování. Na jedné straně jde o činnost nepochybně významnou, která je častým předpokladem pro realizaci dalších činností. Na druhé straně se však zájem na jejím provádění nezřídka dostává do střetů s dalšími ať veřejnými, či soukromými zájmy. To klade zvýšené nároky na právní úpravu, která by měla nastavit taková pravidla, jež povedou k efektivnějšímu provádění stavební činnosti a zároveň poskytnou dostatečnou ochranu veřejným zájmům. Ústředním předpisem českého stavebního práva je zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu. Jeho přijetí bylo vedeno snahou obsáhnout mezi jinými i oba výše uvedené cíle do

²⁷⁰ DAMOHORSKÝ, 2010, *op. cit.*, s. 52.

²⁷¹ § 49 odst. 3 písm. g) LesZ.

²⁷² § 48a odst. 2 písm. e) LesZ.

²⁷³ Souhlas je vydáván ve správním řízení formou správního rozhodnutí pouze v případě souhlasu dle § 17 odst. 1 písm. g) VodZ k vrtům pro využívání energetického potenciálu podzemních vod, z nichž se neodebírá nebo nečerpá podzemní voda.

²⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. s. 198.

jednoho předpisu a upravit jejich případné střety.²⁷⁵ Zákon v tomto směru představuje koncept udržitelného rozvoje území,²⁷⁶ do něhož zahrnuje jak prvek environmentální, tak i prvek sociální a ekonomický, a kolem něhož dále buduje jednotlivé ustanovení územního plánování a stavebního řádu.²⁷⁷ Ochrana životního prostředí je jeho součástí jakožto obecný veřejný zájem *largo sensu*, který stojí za přijetím StavZ.

Stavební činnost ze své povahy může závažným způsobem a ve velkém rozsahu zasahovat do veřejných zájmů. Z tohoto důvodu zákonodárce vytvořil poměrně robustní systém jejich ochrany. Ten se skládá z kombinace koncepčních, administrativněprávních, i sankčních nástrojů. Koncepční nástroje územního plánování se vypracovávají a přijímají za účelem vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.²⁷⁸ Jedná se o nástroje prevence, které předběžně řeší poměry v území a nastavují závazná pravidla pro jeho budoucí rozvoj. Na ně navazují nástroje administrativněprávní, nejčastěji půjde o správní řízení, jimž podléhá provedení stavební činnosti v konkrétních případech. A celý systém uzavírají nástroje sankční, které se aktivují v případě porušení zákonných povinností. K ochraně životního prostředí přispívají všechny výše uvedené nástroje s tím, že v této oblasti představují významnou a nenahraditelnou roli též závazná stanoviska jako další z administrativněprávních nástrojů. Pravomoc rozhodovat na úseku územního plánování a stavebního řádu je založena stavebním úřadům dle § 5 a násl. StavZ. Dotčené orgány ochrany životního prostředí poskytují těmto úřadům ve správních řízeních potřebnou součinnost ve formě závazného odborného posouzení vlivů předmětu řízení na ochranu životního prostředí. Vzhledem ke specifickým ochrany životního prostředí její komplexnosti a složitosti doplňují závazná stanoviska posouzení samotného stavebního úřadu, které je nezbytné, avšak nemělo by být co do kvality přeceňováno.²⁷⁹ Vhodné použití závazných stanovisek v rozhodovacích

²⁷⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 183/2006 Sb.

²⁷⁶ § 1 odst. 1 StavZ. Blíže MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2018. s. 2.

²⁷⁷ JANČÁŘOVÁ, 2016, *op. cit.*, s. 429.

²⁷⁸ § 18 odst. 1 StavZ.

²⁷⁹ Rozsah posuzování v územním řízení je upraven v § 90 StavZ, pro účely vydání územního souhlasu v § 96 odst. 4 StavZ, pro účely vydání souhlasu s ohlášením v § 106 odst. 1 StavZ, ve stavebním řízení v § 111 odst. 1 StavZ, pro účely vydání kolaudačního souhlasu v § 122 odst. 3 StavZ, či v kolaudačním řízení v § 122a odst. 4 StavZ. Blíže k roli stavebních úřadů při ochraně životního prostředí in PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 42, s. 63.

procesech stavebního práva je jednou z racionálních cest účinné ochrany životního prostředí, jeho složek a jejich vzájemných souvislostí.

4.4.1 Stavební předpisy jako *lex specialis* správního řádu

Vzhledem k poměrně velkému výskytu použití závazných stanovisek ve stavebním právu a vzhledem ke specifickým úpravám provádění stavební činnosti obsahuje StavZ pro svoje účely zvláštní procesněprávní úpravu závazných stanovisek, která doplňuje a mění tu obecnou v SpŘ. Těžiště této speciální úpravy se nachází v § 4 StavZ. V § 4 odst. 2 StavZ je zopakována povinnost součinnosti²⁸⁰ mezi stavebními úřady a dotčenými orgány. Pro účely StavZ se množina závazných stanovisek rozrůstá dle § 4 odst. 2 písm. a) StavZ též o úkony, které jsou závazným podkladem pro jiné úkony stavebního úřadu nebo pro úkony autorizovaného inspektora. Jiné úkony stavebního úřadu ani úkony autorizovaného inspektora nejsou správními rozhodnutími.²⁸¹ Nebýt tohoto ustanovení, jejich podkladové akty by nemohly nabývat formy závazného stanoviska. Poměrně jednoznačné pravidlo se komplikuje poslední větou v § 4 odst. 2 písm. a) *in fine* StavZ, dle které může zvláštní předpis stanovit jinak. Tímto ustanovením se otevírají dveře zvláštním úpravám, aby tuto konstrukci dále modifikovali, což dělají. Bude tedy záležet zejména na zvláštním předpisu, zda stanoví jinak a případně jak.²⁸²

Dotčený orgán je dále dle § 4 odst. 3 StavZ povinen posuzovat každou variantu řešení obsažených v návrhu. Tato povinnost ovšem dopadá zejména na dotčené orgány posuzující návrhy územně plánovací dokumentace, které varianty řešení obsahují.²⁸³ V § 4 odst. 4 StavZ je vyjádřen princip návaznosti závazných stanovisek.²⁸⁴ Ten vyplývá z principu legitimního

²⁸⁰ § 8 SpŘ.

²⁸¹ Mezi jiné úkony patří zejména souhlasy dle StavZ a veřejnoprávní smlouvy.

²⁸² Kupříkladu dle § 90 odst. 1 ZOPK jsou souhlasy a závazná stanoviska vydávaná dle ZOPK jako podklad pro rozhodnutí dle zvláštních předpisů závaznými stanovisky dle SpŘ. Závazná stanoviska vydávaná dle ZOPK pro jiné úkony stavebního úřadu nebo pro úkony autorizovaného inspektora tudíž nemohou nabýt formy závazného stanoviska. Dle Frankové se pro tyto účely závazná stanoviska vydávají ve správním řízení ve formě správních rozhodnutí. Srov. FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*. 2018, **2018**(3), 114-123.

²⁸³ Jelikož se jednotlivé nástroje územně plánovací dokumentace nevydávají formou správního rozhodnutí, posouzení jejich návrhů dotčeným orgánem nemůže nabýt formy závazného stanoviska dle § 149 SpŘ.

²⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 sp. zn. 2 As 40/2013-32.

očekávání a spočívá ve vázanosti dotčených orgánů svými předchozími stanovisky a závaznými stanovisky vydanými v téže věci. Dotčené orgány se mohou odchýlit od jejich obsahu v navazujících závazných stanoviscích pouze, pokud se objektivně změnili podmínky nebo poměry v území.²⁸⁵ Tento princip je korigován v § 4 odst. 5 StavZ, podle kterého se v řízeních podle stavebního řádu nepřihlíží k závazným stanoviskům dotčených orgánů vydaných pro účely řízení o vydání územně plánovací dokumentace či územního řízení.²⁸⁶ Hranice kontinuity závazných stanovisek tak končí tam, kde začíná stavební řízení. Pravomoc kontrolovat dodržování podmínek stanovených v závazných stanoviscích je dotčeným orgánům založena v § 4 odst. 6 StavZ.

Pokud je ve správním řízení jeden a týž správní orgán dotčeným orgánem podle několika zvláštních předpisů, vydává dle § 4 odst. 7 StavZ koordinované závazné stanovisko, ve kterém posoudí vliv předmětu řízení na všechny jím hájené zájmy. Koordinované závazné stanovisko nemůže být vydáno, pokud se některé ze zájmů střetávají. Tato mnohost dotčenosti se objevuje zejména u krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které jsou povolány k hájení veřejných zájmů v jednom řízení několika předpisy ochrany životního prostředí, jak je ostatně vidět z předchozích částí práce. Obecná úprava závazných stanovisek v SpŘ neobsahuje institut koordinovaného závazného stanoviska. V situaci, kdy je pro účely správního řízení jeden a týž správní orgán dotčeným orgánem podle několika předpisů, vydává několik navzájem nezávislých a samostatných závazných stanovisek. Pro každé z nich musí žadatel podat žádost. Pro vydání každého z nich běží dotčenému orgánu samostatná lhůta pro vydání. Konečně případné rozpory v jejich obsahu jsou řešeny až po jejich vydání. To klade přebytečné nároky na žadatele a zvyšuje mu administrativní náklady. Žadatel se musí starat o několik řízení namísto jednoho, pro jejichž zahájení musel podat samostatné žádosti. Zvýšené množství zainteresovaných aktérů také může protáhnout ve svém důsledku

²⁸⁵ Jde kupříkladu o případ, kdy orgán ochrany ZPF souhlasí s návrhem územního plánu, který předpokládá v předmětném území zábor zemědělské půdy pro účely výstavby, přičemž následně tentýž orgán ochrany ZPF v tomtéž území posuzuje žádost o vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF v rámci územního řízení. Souhlas orgánu ochrany ZPF je navazujícím stanoviskem dle § 4 odst. 4 StavZ, jeho obsah tudíž musí navazovat na obsah předchozího stanoviska k návrhu územního plánu. Dotčený orgán se od něho může odchýlit pouze v zákonem stanovených případech a tuto odchylku musí řádně odůvodnit, jinak se k navazujícímu závaznému stanovisku nepřihlíží. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 01. 2021 sp. zn. 7 As 222/2019-45.

²⁸⁶ Machačková zde hovoří o obecném principu stavebního práva, dle kterého se „[...] nepřihlíží k závazným stanoviskům dotčených orgánů ve věcech, o kterých bylo již dříve rozhodnuto.“ In MAČKOVÁ, 2018, *op. cit.*, s. 41.

celkovou dobu správního řízení. Koordinované závazné stanovisko vybudované na principu koordinace tyto nedostatky efektivně řeší. Přestože použití závazných stanovisek ochrany životního prostředí je ve správních řízeních stavebního práva zdaleka nejpočetnější, také ve správních řízeních na jiných úsecích k mnohosti dotčenosti dochází a může docházet. Dle autora by obsažení úpravy koordinovaného závazného stanoviska do obecné úpravy v SpŘ bylo krokem správným směrem, který by mohl vést ke zlepšení celého systému závazných stanovisek na všech úsecích vydávání.

V § 4 odst. 8 StavZ je pouze připomenuta existence obecné úpravy řešení rozporů při vydávání závazných stanovisek dle § 136 odst. 6 SpŘ. V tomto ohledu jde o ustanovení nadbytečné. Dle § 4 odst. 9 StavZ má dotčený orgán povinnost vydat usnesení o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska.²⁸⁷ Totéž ustanovení zavádí fikci souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, která nastává v okamžiku uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska. Fikce dopadá na všechna závazná stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) StavZ s výjimkou závazných stanovisek taxativně uvedených v § 4 odst. 12 StavZ. V případě, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska, a přesto nastala plynutím času jeho fikce, vydá dle § 4 odst. 10 StavZ nadřízený dotčený orgán nové závazné stanovisko do šesti měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí. Nově vydané závazné stanovisko ze zákona ruší to vydané fikcí. Předpoklady pro vydání závazného stanoviska představují poslední možnost zvrátit fikci ještě v prvním stupni. Nesplnění těchto předpokladů znamená, že souhlasné stanovisko bez podmínek nemohlo být v konkrétním případě vydáno.²⁸⁸ Fikce je ve správním právu výjimečně se vyskytující institut, který provádí zásadu rychlosti.²⁸⁹ Jeho smyslem je chránit před nečinností správního orgánu způsobem, kdy plynutím času nastanou zákonem předvídané právní následky *ex lege*. Veden mimo jiné snahou odstranit průtahy ve správních řízeních představil zákonodárce poměrně nedávno tento institut nikoli na obecné úrovni v SpŘ, ale ve dvou různých podobách ve StavZ a

²⁸⁷ Obecná lhůta k vydání závazného stanoviska je až 30 dní dle § 149 odst. 4 SpŘ. Pokud jde o zvlášť složitý případ nebo je třeba nařídit ohledání na místě, připočítává se k této lhůtě dalších až 30 dní. Podle Vedrala dotčený orgán vydává usnesení právě o tomto prodloužení lhůty ze zákona. Blíže VEDRAL, Josef. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, **2021**(3), 29-50.

²⁸⁸ FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě závazných stanovisek. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, **2021**(2), 22-30. s. 28.

²⁸⁹ Srov. § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb.

v LinZ.²⁹⁰ Fikce může tudíž postihnout pouze závazná stanoviska vydaná pro účely správních řízení vedených dle těchto zákonů. Odhlédneme-li od otázek existence průtahů a příčinné souvislosti mezi vydáváním závazných stanovisek a vznikem průtahů, je současná podoba fikce minimálně problematická i z právního hlediska. Ze všech jejích neduhů, jako jsou špatná legislativní technika nepřímé novelizace, nesystematicky upravené prodloužení lhůty pro vydání závazného stanoviska,²⁹¹ nejasný vztah mezi úpravou fikce souhlasného závazného stanoviska ve StavZ a úpravou fikce nepodmíněnosti závazným stanoviskem v LinZ, obtížná prokazatelnost nastalé fikce,²⁹² či její možná nepřezkoumatelnost,²⁹³ vystupuje do popředí převážení zásady rychlosti nad ochranou veřejných zájmů. Jak bylo uvedeno výše, zvláštní zákony upravující případy vydávání závazných stanovisek obsahují hmotněprávní kritéria posuzování vlivů záměru na hájený zájem. Tyto požadavky závazně dopadají na činnost příslušného dotčeného orgánu a nastavují zákonný stupeň kvality ochrany veřejného zájmu. V případě nastoupení fikce se výsledek posouzení presumuje, a hmotněprávní požadavky se tak přirozeně neuplatní. Absence skutečného zhodnocení z těchto hledisek může vést k několika možným scénářům. V prvním z nich právním úprava výslovně stanoví, že určitý typ posouzení dotčeného orgánu vyjádřený v obsahu závazného stanoviska je podmínkou nutnou pro vydání navazujícího rozhodnutí.²⁹⁴ Následkem fikce bude v těchto případech vždy vydání nezákonného podkladu, který svojí vadou zatíží i navazující rozhodnutí. V dalších případech tuto podmínku neobsahuje. Správní rozhodnutí bude trpět vadou, pokud ho bude podmiňovat souhlasné závazné stanovisko bez podmínek, pro jehož vydání ovšem nebyly splněny předpoklady. Jinými slovy, dotčený orgán by nemohl po posouzení záměru z hmotněprávních hledisek vydat bezvadné souhlasné závazné stanovisko bez podmínek. K nápravě těchto nepříznivých následků fikce představil zákonodárce možnosti jejich korekce obsažené v § 4 odst. 10 StavZ. Bez zavedení těchto mechanismů by šlo o úpravu neospravedlnitelnou, nepřiměřenou a potenciálně protiústavní.²⁹⁵ V současné podobě jde však

²⁹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb.

²⁹¹ VEDRAL, 2021, *op. cit.*, s. 29 a násl.

²⁹² FRANKOVÁ, 2021, *op. cit.*, s. 22 a násl.

²⁹³ SVOBODA, Petr. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2020, **75(5)**, 20-21.

²⁹⁴ Dle Jelínkové jde kupříkladu o závazné stanovisko k povolení kácení dřevin dle § 8 odst. 6 ZOPK, jehož vydání musí předcházet vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a uvážení správního orgánu o existenci závažného důvodu dle § 8 odst. 1 ZOPK. In JELÍNKOVÁ, Jitka. Povolování kácení dřevin pro účely stavebních záměrů fikcí?. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2020, **75(6)**, 30-31.

²⁹⁵ „Zásada rychlosti nemá přednost před zásadou legality“ In VEDRAL, 2021, *op. cit.*, s. 29 a násl.

dle autora o úpravu spíše nesystematickou a nedostatečně zdůvodněnou, která však ohrožuje ochranu životního prostředí a jeho složek, ale i dalších veřejných zájmů. Bude zejména záležet na budoucím řádném plnění povinností ze strany dotčených orgánů, nadřízených dotčených orgánů a dalších správních orgánů, aby k pozitivní fikci nedocházelo, a pokud dojde, aby její škodlivé následky byly napraveny.

Nakonec v § 4 odst. 11 StavZ je upřesněn počátek běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení k přezkumu závazného stanoviska podmiňujícího jiné úkony stavebního úřadu, či autorizovaného inspektora. Toto ustanovení slouží k zaplnění mezery v § 149 odst. 8 SpŘ, který váže začátek běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení na okamžik nabytí právní moci správního rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.

4.4.2 Použití závazných stanovisek ve správních řízeních stavebního práva

Stavební právo upravuje mnoho správních řízení na půdorysu několika právních předpisů, jejichž předmětem je provádění stavební činnosti, a do kterých vstupují závazná stanoviska orgánů ochrany životního prostředí vydávaná ve výše uvedených případech. Tyto řízení lze pro zpřehlednění rozřadit do několika fází. První z nich je fáze územní. Dle Jančářové je to první a poslední fáze, „[...] ve které lze ovlivnit zásadním způsobem podobu a využití konkrétního území, při zohlednění ochrany veřejného zájmu včetně životního prostředí.“²⁹⁶ V této fázi stavební úřad rozhoduje v závislosti na konkrétní žádosti o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území, dělení a scelování pozemků, či o ochranném pásmu.²⁹⁷ Standardním postupem je územní řízení vedené dle § 84 a násl. StavZ, ve kterém stavební úřad vydává územní rozhodnutí dle § 76 StavZ, případně vedené dle § 94a a násl. StavZ pro záměry podléhající posouzení dle ZEIA. Zjednodušenými či alternativními postupy k územnímu řízení, jež jsou významné z hlediska použití závazných stanovisek, jsou zjednodušené územní řízení dle § 95 StavZ, společné územní a stavební řízení dle § 94j a násl. StavZ a v případě záměrů podléhajících posuzování dle ZEIA též společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí dle § 94q a násl. StavZ.

²⁹⁶ JANČÁŘOVÁ, 2016, *op. cit.*, s. 473.

²⁹⁷ § 77 StavZ.

Druhou je fáze stavební. V této fázi stavební úřad rozhoduje o povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení.²⁹⁸ Pro závazná stanoviska je významné stavební řízení o vydání stavebního povolení dle § 108 a násl. StavZ, případně též řízení o povolení změn stavby před jejím dokončením dle § 118 StavZ. Ve třetí fázi se rozhoduje o užívání staveb a terénních úprav. Správní rozhodnutí podmíněná závaznými stanovisky se vydávají v kolaudačním řízení dle § 122a StavZ a dále v řízení o povolení předčasného užívání stavby dle § 123 StavZ, v řízení o povolení zkušebního provozu dle § 124 StavZ a v řízení o povolení změny účelu užívání stavby dle § 127 odst. 4 StavZ. V poslední fázi se rozhoduje o odstranění staveb, terénních úprav a zařízení, a to buď na žádost vlastníka stavby, nebo *ex offo*. O dobrovolném odstranění probíhá řízení o povolení odstranění dle § 128 odst. 4 StavZ. V případě nedobrovolného nařízení odstranění podle důvodu dle § 129 odst. 1 písm. b) StavZ může vlastník nebo stavebník požádat o dodatečné povolení stavby. To se vydává v řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 StavZ, pro které se přiměřeně použijí ustanovení o územním a stavebním řízení, tudíž i do tohoto řízení vstupují dotčené orgány ochrany životního prostředí se svými závaznými stanovisky. Nakonec v případě nedobrovolného nařízení odstranění podle důvodu dle § 129 odst. 1 písm. e) StavZ vede stavební úřad opakované stavební řízení dle § 129 odst. 5 StavZ, pro jehož provedení se také přiměřeně použijí ustanovení o územním a stavebním řízení. Toto řízení uzavírá fáze regulace provádění stavební činnosti a je posledním správním řízením dle StavZ, jehož předmět je ve výše uvedených případech závazně posuzován dotčeným orgánem ochrany životního prostředí.

Výše uvedená správní rozhodnutí ovšem nejsou jedinými právními skutečnostmi, které zakládají žadateli právo provádět stavební činnost. Vedle nich existují i další úkony, které ačkoli nabývají různých forem, mohou po splnění podmínek jejich vydání nahradit správní rozhodnutí v konkrétní věci. Jako alternativu ke standardním postupům, StavZ zavádí tzv. zjednodušující postupy, mezi které řadí veřejnoprávní smlouvy²⁹⁹, souhlasy³⁰⁰ a certifikát

²⁹⁸ § 1 odst. 2 StavZ.

²⁹⁹ Veřejnoprávní smlouva je upravená v § 159 SpŘ. Veřejnoprávní smlouvou lze nahradit územní rozhodnutí po splnění podmínek dle § 78a StavZ a stavební povolení po splnění podmínek dle § 116 StavZ.

³⁰⁰ Povaha souhlasů dle StavZ byla v minulosti předmětem sporů. V současnosti se judikatura ustálila na názoru, že souhlasy pro účely SpŘ nabývají formy úkonu podle části čtvrté SpŘ a pro účely SŘS nabývají formy správního rozhodnutí, proti němuž je možné podat žalobu podle § 65 SŘS. Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 09. 2019 sp. zn. 1 As 436/2017-43. Územním souhlasem lze nahradit územní rozhodnutí po

autorizovaného inspektora.³⁰¹ Pro jejich účely dotčené orgány též vydávají úkony obsahující závazné posouzení vlivů stavební činnosti na jimi chráněné zájmy. Tyto úkony dotčených orgánů díky § 4 odst. 2 písm. a) StavZ nabývají po splnění dalších podmínek formy závazného stanoviska pro účely stavebního zákona, přestože dále nevstupují do správního řízení a nepodmiňují správní rozhodnutí v něm vydané. Stavební zákon je ústředním předpisem stavebního práva, není však jediným. Pro následující záměry se StavZ použije pouze jako *lex generalis*, konkrétní úpravu pak obsahuje zvláštní právní předpis. Při výstavbě důlních děl, důlních staveb pod povrchem a skladu výbušnin se postupuje podle § 23 HorZ a § 31 HorČinZ, přičemž nositelem pravomoci stavebního úřadu je příslušný obvodní báňský úřad.³⁰² Výstavbu vodních děl upravuje § 15 a násl. VodZ ve spojení s § 55 VodZ. Nositelem pravomoci stavebního úřadu je vodoprávní úřad.³⁰³ Výstavba dráhy je upravena v § 7 DrahZ, stavebním úřadem je pro tyto účely Drážní úřad.³⁰⁴ Nositelem pravomoci stavebního úřadu k výstavbě dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace dle § 16 PozKomZ je příslušný silniční správní úřad.³⁰⁵ A nakonec výstavba leteckých staveb je upravena v § 36 CivLetZ, přičemž stavebním úřadem je v této věci Úřad pro civilní letectví.³⁰⁶ V těchto řízeních se též vydávají závazná stanoviska ochrany životního prostředí. Speciální úprava závazných stanovisek v nich však obsažena není.

splnění podmínek dle § 96 StavZ, souhlasem s provedením ohlášeného záměru lze nahradit stavební povolení po splnění podmínek dle § 104 a násl. StavZ, společným souhlasem lze nahradit územní rozhodnutí a stavební povolení po splnění podmínek dle § 96a StavZ, kolaudačním souhlasem lze nahradit kolaudační rozhodnutí po splnění podmínek dle § 122 StavZ a souhlasem s odstraněním lze nahradit rozhodnutí o povolení odstranění po splnění podmínek dle § 128 StavZ.

³⁰¹ Povaha certifikátu autorizovaného inspektora byla v minulosti předmětem sporů. V současnosti se judikatura ustálila na názoru, že autorizovaný inspektor není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 SpŘ a jím vydaný certifikát není správním rozhodnutím ani ve smyslu SpŘ ani ve smyslu SŘS. Blíže usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 06. 09. 2012 č. j. Konf 25/2012-9, potvrzené kupříkladu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 02. 2020 sp. zn. 7 As 309/2019-26.

³⁰² § 41 odst. 2 písm. j) HorČin.

³⁰³ § 15 odst. 5 VodZ ve spojení s § 106 odst. 1 VodZ, či § 107 odst. 1 písm. u) VodZ.

³⁰⁴ § 55 DrahZ.

³⁰⁵ Ministerstvo dopravy je stavebním úřadem dle § 40 odst. 2 písm. c) PozKomZ ve věcech dálnic, krajský úřad dle § 40 odst. 3 písm. d) PozKomZ ve věcech silnic I. třídy a obecní úřad obce s rozšířenou působností dle § 40 odst. 4 písm. a) PozKomZ ve věcech silnic II. a III. třídy, veřejně přístupných účelových komunikací a místních komunikací.

³⁰⁶ § 89 odst. 2 písm. b) CivLetZ.

Zákon č. 416/2009 Sb., zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, je též *lex specialis* ke StavZ, který na rozdíl od výše zmíněných zvláštních zákonů svébytnou úpravu závazných stanovisek obsahuje. Do jeho věcné působnosti náleží příprava, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.³⁰⁷ Pokud se jedná o tyto taxativně určené záměry, postupuje se podle LinZ se subsidiárním použitím StavZ a SpŘ. Důvodem přijetí LinZ byla snaha řešit obecnou potřebu urychlení výstavby a procesů projednávání ve správním řízení a vyřízení majetkoprávních vztahů u těchto záměrů.³⁰⁸ Toho se LinZ snaží dosáhnout zavedením režimu zrychleného způsobu projednání, v jehož rámci též modifikuje obecnou úpravu závazných stanovisek. Jedním z jeho prvků je koncept jednotného závazného stanoviska, o kterém bylo pojednáno výše. Dalším je fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem, která dle § 2 odst. 7 LinZ nastává okamžikem uplynutí lhůty šedesáti dnů ode dne, kdy byl dotčený orgán vyzván orgánem vedoucím řízení, aby vydal závazné stanovisko. Fikce se neuplatní na závazné stanovisko dle ZEIA nebo jednotné závazné stanovisko dle ZOPK.³⁰⁹ Třetím a posledním je fikce souhlasného stanoviska bez podmínek, která nastává dle § 2c odst. 4 LinZ v případě, že dotčený orgán nevydá závazné stanovisko v prodloužené lhůtě třiceti dnů, kterou si vyhradil a která počíná běžet po konání společného jednání dle § 2c odst. 3 LinZ. Zákon na tomto místě vyjímá z fikce pouze závazné stanovisko dle ZEIA. Nezahrnutí jednotného závazného stanoviska dle ZOPK od tohoto výčtu je ovšem legislativní chybou, která nepřeklenuta výkladem vedla by k porušení unijního práva. V důsledku ani toto závazné stanovisko nelze nahradit fikcí.³¹⁰ O fikci souhlasného závazného stanoviska bez podmínek platí výklad k obdobnému institutu v § 4 odst. 9 StavZ. Fikce nepodmíněnosti je institut v lecčems odlišný a ve stavebním právu ojedinělý. Znamená, že po uplynutí lhůty lze vydat rozhodnutí podle LinZ bez onoho závazného stanoviska. Ačkoli fikce umožní rozhodnutí po právu vydat, obsahově bude jen stěží odpovídat zákonným požadavkům nadále účinných zvláštních zákonů zakládajících pravomoc dotčenému orgánu vydat ve stanoveném případě závazné stanovisko.³¹¹

³⁰⁷ Tyto pojmy jsou vymezeny v § 1 odst. 2, 3, 4 a 5 LinZ.

³⁰⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb.

³⁰⁹ § 2 odst. 7 *in fine* LinZ.

³¹⁰ § 2 odst. 7 LinZ, § 2c odst. 5 LinZ. Blíže BEGIĆ, Tereza a Eva MAZANCOVÁ. Půl roku praxe s novelou liniového zákona. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2021, 76(4), 40-42. s. 41.

³¹¹ Franková hovoří o vysokém riziku nezákonnosti takového rozhodnutí in FRANKOVÁ, 2021, *op. cit.*, s. 26.

4.5 Rekodifikace stavebního práva a jeho změny v použití závazných stanovisek

Celá oblast stavebního práva je v mezičasu velkých změn.³¹² V současnosti jsou již v platnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a zákon č. 284/2021 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Tyto dva právní předpisy představují komplexní rekodifikaci stávajících předpisů nejen v oblasti stavebního práva, ale i v dalších oblastech. Oba zákony postupně nabývají účinnosti, přičemž celý tento proces se završí 01. 07. 2023, kdy nabudou účinnosti plné. Jak napovídá termín rekodifikace, nové stavební předpisy nepřinesou pouze kosmetické změny, nýbrž obsahují celistvou úpravu, která původní předpisy nahradí. Při té příležitosti zákonodárce rozebral stávající strukturu stavebního práva, aby ji pak zase složil do nové podoby. V tomto procesu se ponořil do hloubky samotných základních pilířů a základních principů, z nichž některé revidoval a některé zcela opustil a do nového systému je nezahrnul. Jeden z těchto zasažených pilířů je oblast ochrany veřejných zájmů v procesech stavebního práva.³¹³

Důvody jsou naznačeny v důvodových zprávách k výše uvedeným zákonům. V současnosti nastavené mechanismy ochrany veřejných zájmů prostřednictvím závazných stanovisek dotčených orgánů v nich zákonodárce označuje za „závažný problém [...] spočívající v nejednotnosti, složitosti a atomizaci stavebního práva mezi stavební úřady a dotčené orgány, [...] v kumulaci několika samostatných řízení, [...] ve velkém počtu dotčených orgánů, [...] v roztržitosti související právní úpravy v mnoha zvláštních zákonech a [...] v různosti forem úkonů dotčených orgánů.“³¹⁴ Tento závažný problém mimo jiné brání dosažení cíle stavebního práva, kterým podle zákonodárce je „využití potenciálu hospodářského a civilizačního rozvoje České republiky, dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi veřejnými a soukromými zájmy a dále [...] zajištění univerzálnosti, jednoduchosti, efektivity a férovosti jediného povolovacího řízení při respektování práv všech dotčených subjektů a veřejných zájmů.“³¹⁵ Atomizace stavebního práva mezi stavební úřad a dotčené orgány je jinými slovy vyjádřená povinnost součinnosti stavebního úřadu s dotčenými orgány v oblastech, ve kterých nemá stavební úřad dostatečnou působnost a pravomoci k posouzení

³¹² Srov. STAŠA, Josef. V mezičasech stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, 2021(3), 82-89.

³¹³ Dalšími oblastmi, které doznají změn, jsou kupříkladu oblast organizace veřejné správy, oblast povolovacích procesů, oblast koncepčních nástrojů, či digitalizace.

³¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb.

³¹⁵ *Ibid.*

vlivů předmětu řízení na veřejné zájmy z důvodu nedostatečné odbornosti. Roztříštěností právní úpravy je pak nejspíš myšlen komplexní systém vybudovaný na kombinaci ochrany jednotlivých dílčích zájmů ve zvláštních zákonech a ochrany zastřešujícího veřejné zájmu dané oblasti v průřezových předpisech.³¹⁶

StavZ21 a ZměnStavZ přichází s řešením výše uvedených problémů, které spočívá v „revizi či redefinici chráněných veřejných zájmů, redukci počtu dotčených orgánů, integraci většiny dotčených orgánů do státní stavební správy a úpravě formy výstupu zbylých dotčených orgánů převážně na vyjádření.“³¹⁷ Tyto změny podstatně zasáhnou do současného systému ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek v procesech stavebního práva. Úkony dotčených orgánů až na některé výjimky budou napříště nabývat formy úkonu podle části čtvrté SpŘ namísto současného závazného stanoviska. To bude platit ovšem pouze za předpokladu, že jim působnost v daném případě zůstane. Nově vzniklá soustava stavebních úřadů totiž část působnosti dotčeným orgánům uzme a integruje ji do své vlastní. Stavební úřady se tak stanou správními orgány vedoucí řízení a zároveň orgány, které budou v těchto řízeních hájit jim svěřené veřejné zájmy.³¹⁸ Co se týče zvláštní úpravy závazných stanovisek, StavZ21 si ze současné úpravy přenáší institut fikce souhlasného závazného stanoviska bez podmínek po uplynutí lhůty, která nově dopadá také na vyjádření a nový úkon nazvaný jako koordinované vyjádření.³¹⁹ Spolu s fikcí se do nové úpravy propsaly též výjimky z ní. Vedle těch v současnosti účinných nebude možné uplatnit fikci též na vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny, kterým se posuzuje splnění podmínek pro stanovení odchylného postupu v ochraně ptáků.³²⁰ Výše zmíněným záměrem rekodifikace je revize a redefinice chráněných zájmů, redukce počtu dotčených orgánů a jejich integrace do státní správy, a změna formy

³¹⁶ V kontextu ochrany životního prostředí jde o ochranu jeho jednotlivých složek prostřednictvím úpravy v tzv. složkových zákonech, která zakládá pravomoci orgánům ochrany příslušné složky, a ochranu životního prostředí jako celku, jednotlivých složek a jejich vzájemných vazeb v průřezových předpisech, jako jsou kupříkladu ZEIA, či ZIP.

³¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb.

³¹⁸ Pro podrobnější výklad ke konkrétním změnám v jednotlivých složkách životního prostředí srov. SVOBODA, Petr. Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2020, **75**(1), 26-28. s. 26. A dále DVOŘÁK, Libor. Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, **2021**(3), 51-69. ISSN 1211-6386 SP.

³¹⁹ § 178 odst. 3 StavZ21.

³²⁰ § 178 odst. 4 písm. b) bod. 1 StavZ21.

výstupu zbylých dotčených orgánů ze závazného stanoviska na vyjádření. Tyto ambice jsou ovšem ve výsledku z velké části nenaplněny. Jak vidno, integrací dotčených orgánů dochází k redukci jejich počtu, přičemž forma výstupu těch neintegrovaných se degraduje na vyjádření. Tolik potřebná revize a redefinice v rekodifikaci obsažena není.

Závěr

V nedávné době se úprava závazných stanovisek zásadně proměňovala. Nad pozitivními změnami jako je kupříkladu zpřesnění procesněprávní úpravy lhůt, stanovení náležitostí závazných stanovisek, vyjasnění jejich přezkumu, či zavedení jejich koordinace, podle autora převážily spíše změny negativní. Zavedení fikce souhlasného závazného stanoviska, fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem a integrace závazných stanovisek dle ZOPK do jednotného závazného stanoviska postupně ubíraly na jejich významu a výskytu, což vedlo k paralyzaci naplňování jejich plného potenciálu. Ukázalo se, že tyto změny byly pouze dílčí a ilustrovaly postupující trend, který vyvrcholil v přijetí zákona č. 283/2021 Sb. a zákona č. 284/2021 Sb. Jedním z hlavních důvodů přijetí nové právní úpravy byla pomalost stavebního řízení. Za příčinu této pomalosti byla označena závazná stanoviska a jejich vydávání. Tento problém se rozhodla řešit rekodifikace stavebního práva novou úpravou, která s vydáváním závazných stanovisek ve stavebním právu už spíše vůbec nepočítá.

Tyto změny, které závazným stanoviskům nejspíše na nějakou dobu „lámou vaz“, se dějí na pozadí postupujícího se zhoršování stavu globálního životního prostředí i životního prostředí v České republice. Téměř úplné zničení jednoho ze zavedených mechanismů ochrany životního prostředí a jeho složek v procesech stavebního práva při postupujících klimatických změnách, úbytku biodiverzity, degradaci a zakrývání půdy a znečišťování vod a ovzduší vede k zamyšlení nad tím, jak významnou roli závazná stanoviska obecně zastávají, a co se změní po případném nabytí účinnosti rekodifikačních předpisů. Životní prostředí má v českém právu dvojaký charakter. Jeho příznivý stav je základním právem a jeho ochrana je veřejným zájmem. Z tohoto plynou státu závazky, které musí plnit. Rozumnou a pochopitelnou reakcí na vývoj stavu životního prostředí by bylo posilování a zefektivňování nástrojů jeho ochrany. Zdá se ovšem, že nedávné změny úpravy a rekodifikace jdou opačným směrem.

Dlouhodobá kritika podle názoru autora vychází zejména z nepochopení komplexnosti tohoto nástroje. Jeho úprava se vskutku na první pohled zdá složitá, atomizovaná a roztržštěná. Při jejím bližším zkoumání však lze nalézt spojující prvky, vnitřní vazby a vztahy, které pomáhají porozumět její logice. Závazná stanoviska jako nástroj ochrany životního prostředí jsou postavena na poměrně jednoduché myšlence. Jejich podstatou je předběžné a závazné posouzení vlivů lidské činnosti na životní prostředí, jeho jednotlivé složky a jejich

vzájemné vazby, provedené s dostatečnou odborností. Kombinace principů součinnosti, hájení veřejných zájmů, odbornosti, prevence a komplexní ochrany vytváří poměrně efektivní nástroj, kterým se ohrožující či poškozující činnosti zakážou nebo nastavením podmínek omezí ještě před jejich provedením. V oblasti ochrany životního prostředí jde díky těmto vlastnostem o významný a často používaný nástroj. Na poměrně podrobnou procesněprávní úpravu, díky které se závazná stanoviska osamostatnila od dalších správních úkonů a zvýšila se právní jistota jejich vydávání a používání, navazuje úprava hmotněprávní. Její struktura odpovídá hierarchii veřejných zájmů a na nich vystavěné struktuře právních předpisů. Jednotlivé složkové zákony upravují systém dotčených orgánů rozdělených podle působnosti, obsahují případy vydávání závazných stanovisek a stanovují hmotněprávní kritéria posuzování záměru z hlediska hájených veřejných zájmů. Kvalita právní regulace je však v tomto směru mezi jednotlivými složkami životního prostředí nevyrovnaná. Tuto skutečnost dobře ilustruje kontrast mezi dostatečně podrobnou úpravou vydávání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu dle ZZPF a nedostatečnou a strohou úpravou vydávání závazných stanovisek na úseku ochrany ovzduší dle OvZ. Možným řešením by mohla být revize a redefinice hájených zájmů a hmotněprávních kritérií. Celistvost uzavírá úprava použití závazných stanovisek ve správních řízeních upravených na jednotlivých úsecích regulace typově odlišné lidské činnosti. Ačkoli největší množství závazných stanovisek ochrany životního prostředí vstupuje do správních řízení stavebního práva, nelze zapomínat na další oblasti kupříkladu pozemkových úprav, či těžby nerostných surovin, kde hrají též důležitou roli.

Nově zavedené instituty fikce a jednotného závazného stanoviska představují ryze nesystémové prvky, které nerespektují základní myšlenku závazných stanovisek, a to zejména z důvodu prioritizace principu rychlosti před vším ostatním. Naopak koordinace závazných stanovisek je dle autora krok správným směrem, jehož benefity by mohly být umocněné obsažením koordinace do SpŘ a jejím následným rozšířením mimo oblast stavebního práva. Odlišným případem je úprava obsažená v rekodifikaci. Dalo by se namítnout, že stejného efektu, který přinášejí závazná stanoviska, by šlo dosáhnout v samotných správních řízeních, kterým tyto činnosti podléhají. Takto je ostatně ona nová úprava koncipována. Tomu lze s opatrností přitakat. Efektu závazných stanovisek by se ve správním řízení vskutku dosáhnout nejspíš dalo. Avšak bylo by mimo jiné třeba vyřešit problém odbornosti, problém hájení veřejných zájmů a problém závaznosti posouzení. Stavební úřad by měl dosáhnout takové odborné úrovně, aby jeho vlastní posouzení byla alespoň stejně kvalitní jako současná

posouzení dotčených orgánů obsažená v závazných stanoviscích. Zároveň by mělo být upraveno zesílené postavení výsledku onoho vnitřního posouzení v rámci správního řízení, aby opět alespoň odpovídalo současnému stavu, kdy v případě vydání nesouhlasného závazného stanoviska neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Pokud by správní řízení uspokojivá řešení těchto problémů neobsahovalo, nemohlo by posouzení v jeho rámci dosáhnout kvalit toho v závazném stanovisku. Předpokládaným následkem by byla nedostatečná ochrana životního prostředí jako veřejného zájmu, která by mohla vést k porušování ústavních povinností ze strany státu. Rekodifikovaná úprava stavebního práva čekající na účinnost těchto kvalit nedosahuje.

Seznam zkratk

Právní předpisy

Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Listina	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva svobod
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ZŽP	zákon č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí
OvZ	zákon č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší
VodZ	zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách
ZZPF	zákon č. 334/1992 Sb., zákon o ochraně zemědělského půdního fondu
LesZ	zákon č. 239/1995 Sb., zákon o lesích
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny
ZEIA	zákon č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí
ZIP	zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování
HorZ	zákon č. 44/1988 Sb., zákon o ochraně a využití nerostného bohatství
HorČinZ	zákon č. 61/1988 Sb., zákon o hornické činnosti, výbušninách a o ostatní
	báňské správě
ZoGP	zákon č. 62/1988 Sb., zákon o geologických pracích
TěžOdpZ	zákon č. 157/2009 Sb., zákon o nakládání s těžebním odpadem
AtomZ	zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon
MyslZ	zákon č. 449/2001 Sb., zákon o myslivosti
RybZ	zákon č. 99/2004 Sb., zákon o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů
ZPrevHav	zákon č. 224/2015 Sb., zákon o prevenci závažných havárií způsobených
	vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi
ZPÚ	zákon č. 139/2002 Sb., zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu

LinZ	zákon č. 416/2009 Sb., zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací
DrahZ	zákon č. 266/1994 Sb., zákon o drahách
PozKomZ	zákon č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích
CivLetZ	zákon č. 49/1997 Sb., zákon o civilním letectví
StavZ21	zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
ZměnStavZ21	zákon č. 284/2021 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

Další zkratky

Ústavní soud ČR	ÚS
CENIA	Česká informační agentura životního prostředí
OSN	Organizace spojených národů
Zpráva	Zpráva o životním prostředí České republiky
UNEP	Programu OSN pro životní prostředí
GEO-6	Global Environmental Outlook 6
AOPKČR	Agenturu ochrany přírody a krajiny České republiky

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

Monografie a komentáře

- BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-7357-030-0.
- CAMPBELL, Neil A. a Jane B. REECE. *Biologie*. Brno: Computer Press, 2006. ISBN 80-251-1178-4.
- CARSON, Rachel, Louis DARLING a Lois DARLING. *Silent spring*. 10th print. Boston: Houghton Mifflin, 1962, x, 368 s.: il.
- ČAMROVÁ, Lenka, Eliška VEJCHODSKÁ a Jan SLAVÍK. *Ekonomie životního prostředí – teorie a politika*. Praha: Alfa Nakladatelství, 2012. Ekonomie studium. ISBN 978-80-87197-45-5.
- DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DROBNÍK, Jaroslav. *Lesní zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-425-3.
- HAYEK, Friedrich A. von. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Academia, 1991. ISBN 8020002782.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HERBERT, Frank. *Duna*. Praha: Svoboda, 1988. ISBN 80-205-0001-4.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha, 1937. Vysokoškolské rukověti.
- HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon*. 3. vyd. Praha: Soudy, 2015. ISBN 978-80-86846-57-6.
- HUSSEINI, F., M. BARTOŇ, M. KOPA a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.
- JAKRLOVÁ, Jana a Jaroslav PELIKÁN. *Ekologický slovník terminologický a výkladový*. Praha: Fortuna, 1999. ISBN 80-7168-644-1.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3599-4.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6.

- JELÍNKOVÁ, Jitka. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-7676-021-9.
- KLEIN, Otakar a Vladimír BENCKO. *Ekologie člověka*. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-432-2.
- KLOEPFER, Michael, Malte KOHLS a Volker OCHSENFART. *Umweltrecht*. 3. Aufl. München: C.H. Beck, 2004. ISBN 3406520448.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-558-9.
- MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2999-5.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-30-2.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-34-0.
- MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na životní prostředí: teoretické aspekty*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015. ISBN 978-80-87439-21-0.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. Díl. Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-053-6.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. Leges. ISBN 978-80-7502-468-8.
- PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5667-1.
- RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2.
- SHELTON, Dinah L. a Anton K. DONALD. *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 9780511974571. Dostupné z: doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511974571>

SLÁDEČEK, V., V. MIKULE, R. SUCHÁNEK a J. SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-590-9.

SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-48-9.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0.

STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vyd. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. ISBN 978-80-7514-027-2.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-557-4.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-822-8.

Články a příspěvky ve sbornících

BEGÍČ, Tereza a Eva MAZANCOVÁ. Půl roku praxe s novelou liniového zákona. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2021, 76(4), 40-42. ISSN 1210-258X.

DIENSTBIER, Filip, ed. *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4.

DVOŘÁK, Libor. Rekodifikace stavebního práva a ochrana životního prostředí. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, 2021(3), 51-69. ISSN 1211-6386 SP.

FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*. 2018, 2018(3), 114-123. ISSN 1213-5542.

FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě závazných stanovisek. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, 2021(2), 22-30. ISSN 1211-6386 SP.

JELÍNKOVÁ, Jitka. Povolování kácení dřevin pro účely stavebních záměrů fikcí?. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2020, 75(6), 30-31. ISSN 1210-258X.

KLÍKOVÁ, Alena. Dotčené orgány a ochrana veřejných zájmů ve stavebním právu a jejich vliv na délku řízení vedených dle stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2019, 2019(2), 36-41. ISSN 1211-6386 SP.

KNOTEK, Jaroslav. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 15(2), 14 a násl. ISSN 1210-9126.

PRŮCHA, Petr. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2018, 2018(4), 7-18. ISSN 1211-6386 SP.

STAŠA, Josef. V mezičasech stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, 2021(3), 82-89. ISSN 1211-6386 SP.

SVOBODA, Petr. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2020, 75(5), 20-21. ISSN 1210-258X.

SVOBODA, Petr. Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR. *Ochrana přírody*. Praha: AOPKČR, 2020, 75(1), 26-28. ISSN 1210-258X.

VEDRAL, Josef. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2021, 2021(3), 29-50. ISSN 1211-6386 SP.

Seznam použitých internetových zdrojů

ALMOND, R. E. A., M. GROOTEN a T. PETERSEN. *Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss* [online]. Gland, Switzerland: WWF, 2020 [cit. 2021-08-15].

ISBN 978-2-940529-99-5. Dostupné z: <https://www.zsl.org/sites/default/files/LPR%202020%20Full%20report.pdf>

CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky* [online]. Praha: Cenia, česká informační agentura životního prostředí, 2021(1) [cit. 2021-12-12]. ISBN 978-80-87770-99-3. Dostupné z: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/05/Zprava_o_ZP_CR_2019_web.pdf.

CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí České republiky* [online]. Praha: Cenia, česká informační agentura životního prostředí, 2021(2) [cit. 2021-05-08]. Dostupné z: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/05/Zprava_o_ZP_CR_2019_web.pdf.

HRUBEŠOVÁ, Sára. *Materiální pojetí správních aktů* [online]. Brno, 2020 [cit. 2022-11-04]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/mj02m/Materialni_pojeti_spravnich_aktu.pdf. Diplomová práce. Masarykova univerzita.

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* [MassonDelmotte, 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.)]. [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 4-40 [cit. 2021-01-14]. ISBN 978-92-9169-158-6. Dostupné z: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf

IUCN. *The IUCN Red List of Threatened Species: Table 1a* [online]. 2021. 2021 [cit. 2021-08-11]. ISSN 2307-8235. Dostupné z: <https://www.iucnredlist.org>

PETRMICHL, Václav. Závazná stanoviska jako forma správní činnosti. *AUC IURIDICA* [online]. 2020, 66(2), 51-63 [cit. 2021-10-06]. ISSN 2336-6478. Dostupné z: doi:10.14712/23366478.2020.11

POLIVKA, Barbara J. The Great London Smog of 1952. *AJN, American Journal of Nursing* [online]. 2018, 118(4), 57-61 [cit. 2022-01-15]. ISSN 0002-936X. Dostupné z: doi:10.1097/01.NAJ.0000532078.72372.c3

UČENÁ SPOLEČNOST ČR. *Jiří Přibáň – Ústavnost: ideály, normy a konvence* [YouTube video]. 2020 [cit. 2021-05-21]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=2uouhKnNo1k&t=2048s>

UN ENVIRONMENT. *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People* [online]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019 [cit. 2021-08-09]. ISBN 9781108627146. Dostupné z: doi:<https://doi.org/10.1017/9781108627146>

Seznam použitých právních předpisů

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ústava Německé federativní republiky).

Nařízení vlády č. 28/1949 Sb., o zdravotních referátech krajských národních výborů.

Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

Usnesení vlády č. 446/1994.

Usnesení vlády č. 934/2014.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon č. 11/1955 Sb., zákon o vodním hospodářství.

Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 123/1998 Sb., zákon o právu na informace o životním prostředí.

Zákon č. 125/1965 Sb., o ochraně volně žijících živočichů.

Zákon č. 133/1985 Sb., zákon o požární ochraně.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudí řád správní.

Zákon č. 165/1960 Sb., o třetím pětiletémplánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky.

Zákon č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí.

Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o ústavním soudu.

Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

Zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Zákon č. 20/1987 Sb., zákon o státní památkové péči.

Zákon č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší.

Zákon č. 242/2000 Sb., zákon o ekologickém zemědělství.

Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách.

Zákon č. 258/2000 Sb., zákon o ochraně veřejného zdraví.

Zákon č. 266/1994 Sb., zákon o drahách.

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

Zákon č. 284/2021 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

Zákon č. 289/1995 Sb., zákon o lesích.

Zákon č. 372/2011 Sb., zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování.

Zákon č. 38/1994 Sb., zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem.

Zákon č. 38/1994 Sb., zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 44/1988 Sb., zákon o ochraně a využití nerostného bohatství.

Zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích.

Zákon č. 49/1997 Sb., zákon o civilním letectví.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 541/2020 Sb., zákon o odpadech.

Zákon č. 61/1988 Sb., zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

Zákon č. 87/1958 Sb., zákon o stavebním řádu.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 06. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 07. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 09. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 05. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 07. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 08. 07. 2010 sp. zn. Pl. ÚS. 8/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 07. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 06. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 01. 1994 sp. zn. Pl. ÚS. 15/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS. 17/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 01. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 05. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 07. 2019 sp. zn. Pl. ÚS. 44/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 01. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 03. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 02. 2019 sp. zn. Pl. ÚS. 21/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS. 24/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009 č. 124/2009 Sb.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 02. 2014 sp. zn. 30 A 57/2012-84.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 02. 2014 sp. zn. 30 A 57/2012-84.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 01. 03. 2013 sp. zn. 59 A 61/2012-53.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 09. 04. 2021 sp. zn. 54 A 16/2019-58.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2019 sp. zn. 3 A 66/2016-79.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012 sp. zn. 4 As 52/2012-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2009 sp. zn. 2 As 41/2008-77.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009 sp. zn. 9 As 21/2009-150.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 06. 2014 sp. zn. 9 As 141/2013-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2015 sp. zn. 4 As 241/2014-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 05. 2014 sp. zn. 4 As 42/2014-69.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 08. 07. 2015 sp. zn. 10 As 97/2014-127.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 2 As 8/2018-76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 2 As 8/2018-76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2009 sp. zn. 2 As 41/2008-11.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 07. 2017 sp. zn. 4 As 49/2017-32.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008 sp. zn. 1 As 68/2008-126.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 09. 2019 sp. zn. 9 As 140/2019-22.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020 sp. zn. 2 As 8/2018-76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 01. 2020 sp. zn. 2 As 187/2017-327.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 sp. zn. 2 As 40/2013-32.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 09. 2016 sp. zn. 1 As 287/2015-51.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09. 11. 2007 sp. zn. 2 As 35/2007-75.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 sp. zn. 2 As 40/2013-32.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 02. 2020 sp. zn. 7 As 309/2019-26.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 09. 2020 sp. zn. 3 As 437/2019-36.
Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 06. 09. 2012 č. j. Konf 25/2012-9.
Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 04. 02. 2005 č. j. Konf 108/2004-21.

Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 17/1992 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb.
Důvodová zpráva k zákonu č. 201/2012 Sb.
Výklad Ministerstva zemědělství č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 09. 01. 2012.

Vyhláška č. 183/2018 Sb., vyhláška o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

Závazná stanoviska jako nástroj ochrany životního prostředí

Abstrakt

Právní úprava závazných stanovisek prochází v poslední době velkými změnami zejména v důsledku probíhající rekodifikaci stavebního práva. Nad dříve významným a hojně využívaným nástrojem ochrany veřejných zájmů se dnes stahují „černá mračna“. Ostrá kritika dlouhodobě poukazuje na roztříštěnost a složitost právní úpravy, nejasnost jejich formy, neúčelné dělení působnosti mezi dotčené orgány a orgány vedoucí správní řízení, či problémy jejich přezkumu. Dále je poukazováno na to, že svým nepřehledným používáním dále komplikují samotná správní řízení, ve kterých se těžko vyznávají jak jejich účastníci, tak i správní orgány. Ovšem je tato kritika oprávněná? Jaký je současný stav vydávání závazných stanovisek? Jak vypadá jejich procesněprávní a hmotněprávní úprava?

První část práce pojednává o stavu životního prostředí a samotném vymezení a chápání životního prostředí jako pojmu. Bližší pozornost je věnována vývoji stavu jednotlivých složek životního prostředí, ovlivňujícím faktorům, trendům a výhledům do budoucna. Dále je shrnut pohled vybraných vědních oborů na životní prostředí, přičemž je poukázáno na jejich odlišnosti. Druhá část se podrobně věnuje vymezení životního prostředí v právu. Zkoumá příčiny potřeby vypracování jeho definice, popisuje historii právní úpravy životního prostředí. Zabývá postavením životního prostředí v českém právním řádu, dvojakostí jeho charakteru a rolí státu v jeho ochraně. Na to navazuje analýzou nástrojů, které má stát k dispozici, aby svojí role dostál.

Ve třetí a čtvrté části je podrobně pojednáno o účinné právní úpravě závazných stanovisek s ohledem na chystané změny. Nejprve je rozebrána obecná procesněprávní úprava jejich vydávání, s bližším zaměřením se na jejich formu, přezkum, jejich postavení, odlišnosti od jiných úkonů správních orgánů a jejich vliv ve správních řízeních. Bližší pozornost je věnována dotčeným orgánům a veřejným zájmům, jejich definici, identifikaci a významu, se zaměřením na ochranu životního prostředí. Dále je provedena podrobná analýza hmotněprávní úpravy závazných stanovisek na úseku ochrany životního prostředí. Na půdorysu struktury právní regulace jsou popsány případy jejich vydávání, příslušné dotčené orgány a veřejné zájmy, které jsou prostřednictvím závazných stanovisek hájeny. Jsou rozebrány případy jejich použití mimo oblast stavebního práva a v oblasti stavebního práva.

Nakonec je pozornost věnována změnám v procesněprávní a zejména hmotněprávní úpravě závazných stanovisek přicházejících s rekodifikací.

Diplomová práce odpovídá právnímu stavu ke dni 20. února 2022.

Klíčová slova

závazná stanoviska, veřejné zájmy, ochrana životního prostředí, dotčené orgány

Binding opinions as an instrument of environmental protection

Abstract

The whole concept of binding opinions is undergoing major changes nowadays, mainly due to an ongoing recodification of construction law. The transformation is the final part of a long process of sharp criticism that binding opinions have already been subject to. The important instrument for protecting public interests is criticized for its complicated and fragmented legislation, an ambiguity of its form and a division of competences between state agencies. However, is the critique legitimate? What is the current state of binding opinions? What role do they play in an environmental protection? What are the procedural and substantive aspects of the matter?

The first part of the thesis describes a current state of a global and local environment, a state of its parts, important factors, trends, and prospects, with a closer look to different approaches to understanding the environment. The second part describes an effective regulation of the environment in the Czech legal framework. It deals with a history of a legal regulation, the role of state in protecting the environment and analyses potential instruments that the state can use to fulfil its obligations.

The third- and fourth-part deal with an introduction to the effective legal framework of binding opinions regarding upcoming changes. These parts further examine procedural and substantive aspects of the instrument, such as its legal form, its influence on an administrative procedure, authorities concerned and examples of application of binding opinions in construction law and outside of it. Finally, the most important changes are described and their impacts to the environmental protection are analysed.

The diploma thesis corresponds to the effective legal regulation on 20 February 2022.

Keywords

binding opinions, public interests, environmental protection, authorities concerned