

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Kateřina Ružičková

Ochrana životního prostředí v územním řízení

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. srpna 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala 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 159.829 znaků včetně mezer.

diplomantka

V Praze dne 30. srpna 2023

Ráda bych na tomto místě poděkovala JUDr. BcA. Tereze Fabšíkové, Ph.D., za ochotu, vstřícnost a podnětné připomínky při zpracovávání této diplomové práce. Dále děkuji svým rodičům za soustavnou podporu během celého studia.

OBSAH

Úvod	1
1. Územní řízení obecně; Subjekty územního řízení	5
1.1. Klíčové pojmy	5
1.1.1. Územní řízení a územní rozhodnutí	5
1.1.2. Umístování záměrů	6
1.1.3. Udržitelný rozvoj území	8
1.2. Příslušnost správních orgánů	11
1.2.1. Obecné stavební úřady	11
1.2.2. Vojenské a jiné stavební úřady	12
1.3. Účastenství v územním řízení	13
1.3.1. Účastníci řízení	14
1.3.2. Možnosti vyjadřování jednotlivých subjektů územního řízení	15
1.3.3. Účast veřejnosti	17
2. Nástroje ochrany	21
2.1. Závazná stanoviska	21
2.1.1. Závazná stanoviska obecně	21
2.1.2. Závazná stanoviska ve vztahu k územnímu řízení	23
2.2. Posuzování vlivů na životní prostředí (řízení EIA)	25
2.2.1. Účel předmětné právní úpravy	26
2.2.2. Kategorie posuzovaných záměrů	27
2.2.3. Průběh řízení EIA	27
3. Specifika některých oblastí	32
3.1. Zvláště chráněná území	32
3.1.1. Národní parky a CHKO	34
3.2. Natura 2000	36
3.2.1. Unijní úprava	38
3.2.2. Vztah k územnímu řízení v ČR	39
3.3. Ochrana půdy	42
3.3.1. Třídy kvality půdy	43
3.3.2. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	43
3.3.3. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	45
4. Rozhodovací praxe	48
4.1. Problematika závazných stanovisek	48
4.1.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2013, č. j. 5 As 66/2011-98	48

4.1.2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2023, č. j. 3 As 318/2021-46	48
4.2. Právo na životní prostředí právnických osob.....	49
4.2.1. Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.....	49
4.2.2. Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ...	50
4.2.3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018-68	51
4.2.4. Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17-2....	52
4.3. Ochrana zemědělského půdního fondu.....	54
4.3.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č. j. 1 As 50/2008-51	54
4.3.2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2023, č. j. 3 As 242/2022-34	54
5. Nový stavební zákon a ochrana životního prostředí.....	56
5.1. Závazná stanoviska	57
5.2. Jednotné environmentální stanovisko (JES).....	58
5.3. Účast veřejnosti.....	61
5.4. Nová soustava stavebních úřadů.....	62
6. Závěr.....	64
Seznam zkratk.....	68
Seznam použitých zdrojů.....	70

Úvod

Problematika ochrany životního prostředí se v posledních letech stává stále aktuálnějším tématem, zejm. v souvislosti se stále se zhoršujícími dopady lidské činnosti na jeho kvalitu (v současnosti je téměř 30 % živočišných druhů v kritickém ohrožení vymření)¹. Na unijní úrovni byla přijata řada právních předpisů, jejichž cílem je zvýšení úrovně ochrany životního prostředí. Jedná se např. o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) či ještě starší směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“) ad. Uvedené právní předpisy přitom představují významné prostředky ochrany životního prostředí, jejichž cílem je regulovat lidskou činnost takovým způsobem, aby byl zajištěn tzv. trvale udržitelný rozvoj společnosti.

Dalším velmi významným právním dokumentem na poli ochrany životního prostředí je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“). Aarhuská úmluva zakotvuje práva veřejnosti související s ochranou životního prostředí, zejm. práva na informace o životním prostředí, účast na rozhodování a právní ochranu s tím související. Jejím cílem je tedy zajištění většího zapojení veřejnosti na rozhodování o životním prostředí a dosáhnout tak zvýšení jeho kvality.² Právě Aarhuská úmluva je klíčovým právním dokumentem jak pro individuální členy veřejnosti, tak i pro environmentální spolky, neboť právě na jejím základě tyto získaly právo na účast na rozhodování o životním prostředí. Míra účasti environmentálních spolků je přitom v současnosti velmi aktuálním a diskutovaným tématem³ – zatímco část veřejnosti zapojení environmentálních spolků do správních řízení ovlivňujících životní prostředí vítá, jiná část (zejm. pak investoři) vnímá participaci těchto spolků na řízeních negativně

¹ The world counts. *Percent of species in critical risk of extinction*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné z: <https://www.theworldcounts.com/challenges/planet-earth/forests-and-deserts/species-extinction-rate>.

² VOMÁČKA, Vojtěch. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 20.

³ ZAHUMENSKÁ, V., BIDMONOVÁ, Š. *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání*. Správní právo 1/2016, s. 13. Dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/ucast-spolku-na-uzemnim-rizeni-a-obstrukcni-jednani.aspx>.

z důvodů tvrzených obstrukčních praktik environmentálních spolků a s tím souvisejícími zvýšenými náklady na realizaci záměrů. Tento argument v posledních letech vedl ke značnému omezení účastnických práv environmentálních spolků, jež je částí odborné veřejnosti vnímáno jako přinejmenším kontroverzní.

Zvyšující se intenzita ochrany životního prostředí (od ochrany kvality ovzduší až po zachování biologické rozmanitosti) se stále intenzivněji promítá do právní úpravy jednotlivých členských států Evropské unie. V rámci české právní úpravy byly v minulosti přijaty předpisy určené k ochraně životního prostředí.⁴ V souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii jsou tyto předpisy novelizovány tak, aby korespondovaly s harmonizačními tendencemi Evropské unie, a současně byly přijímány nové právní předpisy (např. zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší /dále jen „zákon o ochraně ovzduší“/ apod.). Zájem na ochraně životního prostředí se promítá i v souvisejících zákonech, stavební předpisy nevyjímaje. Neustále se rozšiřující právní úprava ochrany životního prostředí je však značně nepřehledná, zejm. v souvislosti s požadavky stavebních úřadů na žadatele o územní rozhodnutí ve vztahu k závazným stanoviskům, jež musí žadatelé stavebním úřadům předložit.

Pro efektivní ochranu životního prostředí je nezbytné, aby právní úprava vytvořila účinné nástroje ochrany životního prostředí a umožňovala jejich účinné uplatnění v praxi. Zájem na ochraně životního prostředí je přitom natolik významný, že zákonodárce zakotvil povolovací režim nad předkládanými záměry tak, aby bylo dosaženo odborného a nezaujatého posouzení vlivů těchto záměrů na životní prostředí a v případě, že záměry nekorespondují s požadavky na ochranu životního prostředí a jeho udržitelné využívání, realizace těchto záměrů povolena nebyla. Ono odborné a nezaujaté posouzení záměrů vykonávají správní orgány, které za tímto účelem disponují řadou právních nástrojů. Mezi nejvýznamnější nástroje ochrany životního prostředí, kterými disponují dotčené orgány, patří zejm. závazná stanoviska. Ačkoliv však tato umožňují odborné a objektivní posouzení individuálních záměrů a jejich vlivů na životní prostředí, vzhledem k roztržité právní úpravě může být pro stavebníky často velmi problematické opatřit

⁴ Např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“, zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „zákon EIA“) aj.

si všechna potřebná závazná stanoviska tzv. sami od sebe – stavební úřady pak po podání žádosti o umístění záměru musejí vyzývat žadatele o doplnění dokumentace, čímž dochází k průtahům v řízení a ke zvýšení nákladů na realizaci záměru. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) v minulosti vytvořilo přehledovou tabulku dotčených orgánů ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) včetně závazných stanovisek, která tyto orgány mohou v územním řízení požadovat, tato je však zastaralá a neaktuální.⁵

Ochrana životního prostředí je jak obecná, tak speciální, a to v případech specifických oblastí s vyšší potřebou ochrany, než kterou vyžaduje zbytek životního prostředí. Ochrana těchto specifických oblastí je upravena jak na národní, tak unijní úrovni, přičemž se tyto chráněné oblasti mohou překrývat. V této diplomové práci se autor zaměří na ochranu národních parků a chráněných krajinných oblastí (dále jen „CHKO“), které patří mezi zvláště chráněné oblasti dle národní právní úpravy, oblastí náležejících do systému Natura 2000, v souvislosti s umístováním záměrů na jejich území a podmínkami stanovenými příslušnými právními předpisy a dále pak na ochranu zemědělského půdního fondu.

V současnosti má pro problematiku ochrany životního prostředí v územním řízení, resp. ve stavebním řízení, značný význam přijetí zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), jehož zatím poslední část nabyla (po opakovaném oddalování) účinnosti dne 1. července 2023.⁶ Ačkoliv tedy v současnosti již platí nová právní úprava, která spojila územní a stavební řízení do jednoho, řízení zahájená před nabytím účinnosti nového stavebního zákona mají být dokončena podle dosavadních právních předpisů. Z praktického hlediska a s ohledem na délku správního řízení před stavebními úřady tak bude znalost právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně potřebná po několik dalších let. Zmíněné spojení

⁵ MMR. *Přehled dotčených orgánů ve stavebním řízení*. 5. března 2009. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309_DOSSY_MMR_OSR_12_08_upr.

⁶ Nový stavební zákon nabýval účinnosti postupně, a to 1. ledna 2022, 1. ledna 2023 a 1. července 2023. Poslední část nového stavebního zákona by měla nabýt účinnosti 1. ledna 2024. Přestože tedy probíhá nabývání účinnosti nového stavebního zákona fázově, jeho největší část nabyde účinnosti dne 1. ledna 2024.

územního a stavebního řízení s sebou přináší otázky ohledně způsobu ochrany životního prostředí.

Cílem této diplomové práce je analýza dosavadní právní úpravy ochrany životního prostředí v územním řízení vedeném podle stavebního zákona, včetně problematiky účasti veřejnosti na řízeních ovlivňujících životní prostředí a nástrojů dotčených orgánů aplikovaných pro efektivní ochranu životního prostředí. Dalším z cílů této diplomové práce je analýza zvláštní právní úpravy související s územním řízením ve specifických oblastech, které požívají z důvodu své environmentální a společenské hodnoty speciální ochrany. V neposlední řadě je cílem této diplomové práce analýza nové právní úpravy obsažené v novém stavebním zákoně, její porovnání s dosavadními právními předpisy a nastínění možných dopadů těchto změn na praxi.

1. Územní řízení obecně; Subjekty územního řízení

1.1. Klíčové pojmy

1.1.1. Územní řízení a územní rozhodnutí

Územní řízení je upraveno v pátém dílu 5 hlavy III třetí části stavebního zákona. Územní řízení je jedním z druhů správního řízení, jehož účelem je v souladu s ust. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), „*vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ Výsledkem územního řízení je tedy územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí je správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 67 správního řádu. Jak konstatuje odborná literatura,⁷ správní řád připouští několik forem správního rozhodnutí, a to především s cílem přizpůsobit formu věcem, ve kterých je jednáno, popř. i různým podmínkám nebo okolnostem při rozhodování – těmito formami jsou rozhodnutí a usnesení. Územní rozhodnutí má (jak plyne již z jeho názvu) formu rozhodnutí.⁸ Dle ust. § 76 odst. 1 stavebního zákona je možné „*umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území*“ pouze na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu (nestanoví-li zákon jinak). Územním rozhodnutím je v souladu s ust. § 77 stavebního zákona rozhodnutí o (i) umístění stavby nebo zařízení, (ii) změně využití území, (iii) změně vlivu užívání stavby na území, (iv) dělení nebo scelování pozemků nebo (v) ochranném pásmu.

Jak bylo uvedeno, správní řád stanoví dvě (2) formy správního rozhodnutí, tedy rozhodnutí a usnesení. Kromě tohoto správně-teoretického dělení ovšem existuje i dělení forem územního rozhodnutí podle stavebního zákona – těmito formami jsou územní rozhodnutí, územní souhlas, společné povolení a veřejnoprávní smlouva. Kromě těchto variant může být územní rozhodnutí nahrazeno také regulačním plánem. Základní formou je územní rozhodnutí. Územní souhlas je zjednodušenou formou územního rozhodnutí,

⁷ Srov. VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. [Oddíl 3. Rozhodnutí]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 270, marg. č. 495.

⁸ Rozhodnutím se ve správním řízení rozhoduje ve věci samé. Srov. VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. [Oddíl 3. Rozhodnutí]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 270, marg. č. 496.

kteřou lze územní rozhodnutí nahradit za podmínek uvedených v ust. § 96 stavebního zákona (tedy v případě drobnějších staveb, změn druhu pozemku ve výměře do 1000 m² atd.). Dle ust. § 78 odst. 1 *in fine* stavebního zákona ovšem územní souhlas není možné vydat u záměrů, které vyžadují posouzení dle zákona EIA.

1.1.2. Umíst'ování záměrů

Stavebním pozemkem je dle ust. § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „*pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje (dále jen „společné povolení“), anebo regulačním plánem*“.

Ust. § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stanoví, že zastavěným územím je „*území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“)*“.

Ačkoliv zákon rozeznává pět (5) druhů územního rozhodnutí (viz výše), v praxi je patrně nejběžnějším druhem rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení.⁹ Jak konstatuje odborná literatura,¹⁰ „[z] hlediska ochrany životního prostředí (a ostatně i z hlediska častosti výskytu v právní praxi) lze za nejdůležitější označit rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, jelikož se jím (často nevratně) zasahuje umístěním stavby do území, nicméně i v případě dalších druhů územního rozhodnutí je jejich úloha při ochraně environmentálních zájmů nezanedbatelná.“ Tímto rozhodnutím však nejsou míněny pouze stavby určené pro bydlení, byť se s touto variantou územního rozhodnutí setká většina občanů České republiky pravděpodobně nejčastěji. Umísťovaným záměrem budou také stavby dopravní infrastruktury, stavby určené pro skladování, obchod či chov zvířat apod.¹¹

⁹ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. § 77 [Druhy územních rozhodnutí]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 413 nebo PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 213.

¹⁰ ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, bod 3.2.

¹¹ KÝVALOVÁ, Miroslava, SMÍŠEK, Jaroslav. § 2 [Základní pojmy]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 16.

Ust. § 18 odst. 5 stavebního zákona stanoví, že na nezastavěném území je možné umisťovat pouze záměry související se zemědělstvím, lesnictvím, vodním hospodářstvím, těžbou nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, stavby mající potenciál zvýšit cestovní ruch apod. Územní plánování má přitom mj. zajišťovat ochranu nezastavěného území, na jehož charakter má být brán ohled.^{12,13} *A contrario* je možné dovodit, že stavby určené k bydlení je možné umístit pouze v zastavěném či zastavitelném území obcí. V zastavěném území obcí se však nemusí nutně vyskytovat pouze stavební pozemky – do zastavěného území se budou řadit také pozemní komunikace či jejich části, ostatní veřejná prostranství apod.¹⁴

Předmětem územního rozhodování o umístění stavby je zjištění podstatných okolností stavebního záměru tak, aby v případě, že jeho povaha odporuje obecným požadavkům pro umístění stavby v určitém území, nebyla realizace stavebního záměru povolena. V případě, kdy pro stavební záměr není v územním řízení vydáno územní rozhodnutí, pak stavebníkovi nevzniknou zbytečné náklady na podrobnější projektovou dokumentaci následně vyžadovanou ve stavebním řízení. V ust. § 76 odst. 2 stavebního zákona je zakotvena povinnost ohleduplnosti vlastníků pozemků při realizaci stavebních záměrů k zájmům vlastníků sousedních pozemků. Dochází tak k promítnutí a konkretizaci čl. 11 odst. 3 LZPS¹⁵ stavebním právem a k zesílené odpovědnosti navrhovatele za realizované záměry.¹⁶

¹² TUNKA, Martin. *Jak chránit nezastavěné území?* URBANISMUS A ÚZEMNÍ ROZVOJ [online]. 2020, ročník XXIII, č. 4 [cit. 2023-08-30]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/erpkr311/06-jakchranit.pdf>.

¹³ Ust. § 18 odst. 4 a odst. 5 stavebního zákona.

¹⁴ FIALOVÁ, Eva. § 58 [Zastavěné území]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 330.

¹⁵ „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“

¹⁶ Kromě ochrany zájmů vlastníků sousedních pozemků musí žadatel dále dbát požadavků stanovených v ust. § 90 stavebního zákona, tedy souladu s právní úpravou či územně plánovací dokumentací.

1.1.3. Udržitelný rozvoj území

Hlavními principy ovlivňující stavební právo v souvislosti s ochranou životního prostředí jsou princip nejvyšší hodnoty a princip trvale udržitelného rozvoje.¹⁷ Stavební zákon prostřednictvím cílů územního plánování vymezených v ust. § 18 vyjadřuje jeho základní principy a cíle.¹⁸ Klíčovým principem pro tendence ovládající moderní právní úpravu je *udržitelný rozvoj*, někdy též zvaný jako *trvale udržitelný rozvoj* (v angličtině *sustainable development*). Na mezinárodní úrovni se poprvé tento pojem vyskytl na Konferenci OSN o životním prostředí člověka ve Stockholmu, která proběhla v roce 1972.¹⁹ V následujících letech téma udržitelného rozvoje získávalo stále větší pozornost, která vyvrcholila v roce 1992 na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (známé také jako Summit Země). Na této konferenci bylo deklarováno, že udržitelný rozvoj je životně důležitým nástrojem pro udržení lidského života na Zemi.²⁰ V roce 2012 pak byla uspořádána Konference OSN o udržitelném rozvoji (známá též pod označením Rio+20), na níž byly stanoveny hlavní priority udržitelného rozvoje, jako je boj proti chudobě, demokracie, svoboda atd.²¹ Důležitost udržitelného rozvoje je na evropské úrovni zakotvená např. v čl. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), který stanoví, že „[p]ožadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.“ Požadavek na soulad ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality se zásadou udržitelného rozvoje je zakotven také v čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie. Princip trvale udržitelného rozvoje má, dle odborné literatury, největší význam ve zdůraznění potřeby dlouhodobé perspektivy, např. v rámci využívání

¹⁷ Srov. ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, bod 2.1.1.

¹⁸ Srov. FIALOVÁ, Eva. § 18 [Cíle územního plánování]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 78.

¹⁹ Srov. Sustainable Development Commission. *History of SD*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.sd-commission.org.uk/pages/history_sd.html.

²⁰ Srov. OSN. *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

²¹ Srov. MMR. *Konference OSN o udržitelném rozvoji: deklarace The Future We Want*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/deklarace_future_we_want.

přírodních zdrojů, a potřeby zohlednění blízkého vztahu mezi ekologickými, sociálními a ekonomickými faktory různých druhů rozvoje.²²

V českém právním prostředí je trvale udržitelný rozvoj definován v ust. § 6 zákona o životním prostředí jako „*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů*“. Trvale udržitelný rozvoj je přitom „*považován jak za jeden ze základních principů práva životního prostředí, tak za hlavní metodu řešení ekologických problémů*.“²³ Z ust. § 18 odst. 2 stavebního zákona plyne, že mezi cíle územního plánování patří vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, čehož má být dosaženo vyváženým vztahem „*podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“.

Hlavním smyslem ochrany životního prostředí, resp. trvale udržitelného rozvoje, je vytvoření co nejlepších podmínek pro lidský život. Udržitelný rozvoj je postaven na třech (3) pilířích – ekonomickém, sociálním a environmentálním.²⁴ Sociální pilíř je vhodné chápat nejen z hlediska národních cílů blahobytu pro současné generace, ale také v mezigeneračním rozměru.²⁵ V rámci územního plánování tak musí být brána v potaz mj. činnost současných obyvatel, kteří v daném území bydlí či hospodaří.²⁶ Pilíř ekonomický zajišťuje správné ohodnocení území tak, aby z dlouhodobého hlediska bylo využito co nejefektivněji a nejhospodárněji; pilíř environmentální pak má za cíl

²² LANGLET, David a Said MAHMOUDI. *Sustainable development*. In: EU Environmental Law and Policy [online]. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 43, [cit. 2023-08-28].

²³ DAMOHORSKÝ, Milan. [Trvale udržitelný rozvoj]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

²⁴ Srov. OSN. *Sustainable Development*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: <https://www.un.org/ecosoc/en/sustainable-development>.

²⁵ MURPHY, Kevin. *The social pillar of sustainable development: a literature review and framework for policy analysis*. In: *Sustainability: Science, Practice and Policy* [online]. 2012, ročník 8, č. 1, s. 15-29 [cit. 2023-08-30]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/15487733.2012.11908081>.

²⁶ HRŮŠOVÁ, Klára. § 18 [Cíle územního plánování]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

co nejúčinnější ochranu životního prostředí tak, aby byly minimalizovány škody lidské činnosti.²⁷

Ust. § 18 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že „[c]ílem územního plánování [je] vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“ Dle komentářové literatury je přitom územní plánování komplexní činností, která pro udržitelný rozvoj území zajišťuje předpoklady řešením jeho efektivního využití.²⁸ Realizaci principu trvale udržitelného rozvoje zajišťují jednotlivé realizační nástroje územního plánování, mezi které je mj. řazeno i územní rozhodnutí či jeho alternativní formy (územní souhlas či veřejnoprávní smlouva).²⁹

Jak konstatuje odborná literatura,³⁰ ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona ukládá vlastníkovu pozemku povinnost jednat v souladu s principy a požadavky stavebního práva a vytváří tak zákonné omezení vlastnického práva. Do jisté míry se zde projevuje princip trvale udržitelného rozvoje ovlivňujícího lidskou činnost takovým způsobem, aby nedošlo k totální devastaci životního prostředí a byly zajištěny co nejpříznivější životní podmínky pro budoucí generace – podrobením stavebních záměrů a vlivů lidské činnosti na životní prostředí povolovacímu režimu orgánů veřejné správy zákonodárce vyvíjí snahu tento princip na právní úrovni naplnit.

V rámci územního rozhodování je možné stanovit detailní podmínky pro realizaci záměru tak, aby byl princip udržitelného rozvoje území naplňován. Toto stanovení podmínek, resp. posouzení záměru z hlediska možnosti jeho realizace v souladu

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Srov. FIALOVÁ, Eva. § 18 [Cíle územního plánování]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 80.

²⁹ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. § 1 [Předmět úpravy]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 2.

³⁰ Srov. KONEČNÁ, Daniela. § 76 [Zásady rozhodování v území]. In: ČERNÍN, Karel; DOLEŽALOVÁ, Veronika; HUMLÍČKOVÁ, Petra; KNECHT, Michal; KONEČNÁ, Daniela; STRAKOŠ, Jan; VÁVROVÁ, Eva; ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné zde: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/181/76/komentar-wkcr-c-183-2006-sb-stavebni-zakon-prakticky-komentar>.

s principem udržitelného rozvoje území, je prováděno dotčenými orgány prostřednictvím k tomu určených právních nástrojů. Mezi nejvýznamnější nástroje dotčených orgánů jsou závazná stanoviska. Prostřednictvím závazných stanovisek a podmínek v nich stanovených mohou dotčené orgány efektivně zajišťovat naplňování principu trvale udržitelného rozvoje při realizaci konkrétních záměrů (k problematice závazných stanovisek viz dále).

1.2. Příslušnost správních orgánů

Jelikož je stavební zákon *lex specialis* ke správnímu řádu, odkazuje na správní řád v rámci subsidiarity, na jejímž základě aplikuje zásady správního řízení uvedené ve správním řádu a dále je rozvádí. Činnost správních orgánů dle norem stavebního zákona je postavena na dvou (2) zásadách – zásadě vzájemné spolupráce správních orgánů a jejich souladnosti a zásadě rychlosti a hospodárnosti tak, aby nedocházelo ke zbytečnému zatěžování dotčených osob.³¹

Příslušnost k vedení územního řízení je upravena v ust. § 84 stavebního zákona. Dle tohoto ustanovení je místně příslušným stavební úřad, v jehož obvodu se nachází pozemek či stavba, na nichž má být stavební záměr realizován.³² Mezi orgány, které jsou věcně příslušné k vydání územního rozhodnutí, se řadí (i) obecné stavební úřady, (ii) speciální stavební úřady a (iii) vojenské a jiné stavební úřady.

1.2.1. Obecné stavební úřady

Ust. § 13 odst. 1 stavebního zákona zaktovuje soustavu obecných stavebních úřadů. Ta je tvořena MMR, krajskými úřady, obecními úřady obcí s rozšířenou působností, pověřenými obecními úřady a městskými a obecními úřady, které tuto působnost vykonávaly ke dni 31. prosince 2012. Vyjma MMR, které takto vykonává státní správu přímo, se u ostatních obecných stavebních úřadů jedná o působnost přenesenou.³³ Zákodárce v tomto ustanovení nestanovuje (až na výjimku v odst. 6, kdy je v navazujícím řízení podle zákona EIA v prvním stupni příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností) hierarchii obecných stavebních úřadů – jedná se o výčet všech

³¹ Srov. ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, bod 2.2.2.

³² Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. § 84 [Příslušnost k územnímu rozhodnutí]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 461.

³³ Ust. § 13 odst. 3 stavebního zákona.

úřadů v této soustavě.³⁴ Dá se ovšem konstatovat, že v praxi budou v prvním stupni nejčastěji rozhodovat obecní úřady, kromě případů, kdy je v prvním stupni příslušný krajský úřad či MMR.

Ust. § 17 stavebního zákona stanoví právo nadřízených stavebních úřadů a MMR vyhradit si za určitých okolností pravomoc prvoinstančního stavebního úřadu (tzv. právo atrakce).³⁵ Atrakci pravomoci stavebního úřadu provádějí dle komentářové literatury nadřízené stavební úřady formou usnesení, a to v souladu s ust. § 131 správního řádu.³⁶ V případě nadřízených stavebních úřadů (krajské úřady) se dle ust. § 17 odst. 1 stavebního zákona jedná o jednotlivé technicky zvláště obtížné nebo neobvyklé stavby nebo o opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí. Odst. 3 téhož ustanovení dále upravuje situace, kdy je k vyhrazení této pravomoci oprávněno MMR. Jedná se o stavby přesahující hranice kraje, stavby s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo stavby s vlivem na území sousedních států.

1.2.2. Vojenské a jiné stavební úřady

Obecné stavební úřady jsou zpravidla věcně příslušné k vydání územního rozhodnutí (vykonávají tzv. plnou působnost). Výjimku z tohoto pravidla tvoří situace, kdy se územní řízení vztahuje k záměru umístěvanému na území vojenských újezdů. V takových případech vykonávají dle ust. § 16 odst. 1 StavZ působnost stavebních úřadů újezdní úřady. Tato území jsou určena k „zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil.“³⁷ V současnosti jsou v České republice čtyři (4) vojenské újezdy,

³⁴ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. § 13 [Obecné stavební úřady]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁵ Srov. např. POTĚŠIL, Lukáš. § 17 [Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁶ Srov. např. POTĚŠIL, Lukáš. § 17 [Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁷ Viz MACHAČKOVÁ, Jana. § 84 [Příslušnost k územnímu rozhodnutí]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 463.

a to vojenský újezd Boletice, vojenský újezd Březina, vojenský újezd Hradiště a vojenský újezd Libavá.³⁸

Kromě výše uvedených správních orgánů vykonávají dle ust. § 16 odst. 3 stavebního zákona působnost stavebního úřadu v dobývacích prostorech obvodní báňské úřady. Z tzv. jiných stavebních úřadů, mezi které jsou kromě obvodních báňských úřadů řazena také jednotlivá ministerstva (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu /dále jen „MPO“/), jsou ovšem obvodní báňské úřady jediné, které mají působnost i v územním rozhodování.³⁹ Všechny tyto jiné stavební úřady přitom svou působnost vykonávají u zákonem taxativně vyjmenovaných typů staveb.

1.3. Účastenství v územním řízení

Problematika účastenství ve správním řízení je v obecné rovině upravena v ust. § 27 správního řádu. Smysl tohoto institutu spočívá v reflexi skutečnosti, že „[r]ozhodování se v mnoha případech fakticky dotýká nejen práv a povinností, ale i individuálních a skupinových zájmů více subjektů“ – v takovém případě je potřeba vymezit okruh osob oprávněných se na rozhodování podílet.⁴⁰ Jak zdůrazňuje odborná literatura,⁴¹ zvláštní zákony mají zpravidla vlastní speciální úpravu účastenství na příslušných řízeních. Tak je tomu i v případě stavebního zákona.

Účastenství v územním řízení je významným způsobem participace veřejnosti na záležitostech ovlivňujících kvalitu životního prostředí. Právo na příznivé životní prostředí je základním lidským právem tzv. čtvrté generace.⁴² Ačkoliv se jedná o relativně

³⁸ Viz Ministerstvo obrany ČR. *Informace o vojenských újezdech*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: <https://acr.army.cz/scripts/detail.php?id=215>.

³⁹ Srov. POTĚŠIL, Lukáš. § 16 [Vojenské a jiné stavební úřady]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁰ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. § 2 [Účastníci řízení]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263, marg. č. 467.

⁴¹ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. § 2 [Účastníci řízení]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263, marg. č. 469.

⁴² BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo, 5. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, kap. 11.3.3. [cit. 2023-08-30]. Dostupné z:

nově uznávané lidské právo (první zmínky o existenci tohoto práva se objevují ve větší míře až v druhé polovině 20. století), v současnosti se jedná o jedno z nejvíce se rozvíjejících práv co se týče jeho naplňování a ochrany.

V LZPS se právem na příznivé životní prostředí zabývá čl. 35. Zatímco v odst. 1 tohoto článku je zakotveno právo každého na příznivé životní prostředí, odst. 2 a 3 zakotvují klíčové prostředky pro faktickou realizaci a ochranu tohoto práva – právo na včasné a úplné informace o životním prostředí a omezení výkonu práv, který by mohl nadměrně škodit životnímu prostředí. Tato práva přitom náleží jak fyzickým, tak i právnickým osobám – tyto ovšem disponují tímto právem jen za určitých okolností (viz níže).

1.3.1. Účastníci řízení

Ust. § 85 stavebního zákona stanoví, kdo je účastníkem územního řízení. Tím je (i) žadatel, (ii) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,⁴³ (iii) vlastník pozemku, na němž má být stavební záměr realizován, pokud není žadatelem, a (iv) osoby dotčené požadovaným záměrem (např. vlastníci sousedních pozemků nebo staveb). Kromě osob uvedených v předmětném ustanovení pak mohou do územního řízení vstoupit i další osoby, a to na základě speciálních zákonů. Jedná se zejm. o dotčenou veřejnost ve smyslu ust. § 9c odst. 3 písm. b) zákona EIA.

Ačkoliv stavební zákon výslovně nepřiznává postavení účastníka řízení také společenstvím vlastníků jednotek (dále jen „SVJ“), Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. ledna 2022, č. j. 10 As 26/2021-50, dospěl k závěru, že „[j]estliže zákonodárce uložil společenství vlastníků určité povinnosti vztahující se ke správě společných částí domu, je třeba mu též poskytnout příslušná procesní práva, aby se mohlo domáhat ochrany hmotných práv.“ Přestože se jednalo v projednávané věci o postavení SVJ jako účastníka společného územního a stavebního řízení, Nejvyšší správní soud toto právo vztáhl i na účastenství SVJ podle ust. § 85 stavebního zákona.⁴⁴

<https://www.aspi.cz/products/lawText/12/157/1/2?vtextu=Srovn%C3%A1vac%C3%AD%20%C3%BAstavn%C3%AD%20pr%C3%A1vo.#lema0>.

⁴³ Smyslem účastenství obcí je zejm. hájení místních zájmů – účastenství obce nevylučuje ani fakt, že je řízení vedeno před jejím obecním úřadem jako úřadem stavebním. Srov. MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 80.

⁴⁴ Srov. bod 19 předmětného rozsudku.

Přestože je výčet účastníků řízení dle stavebního zákona relativně úzký, nejedná se *stricto sensu* o jedinou možnost veřejnosti účastnit se řízení o umístění záměru. Možnost účastenství veřejnosti na základě speciálních zákonů je blíže zpracována dále.

1.3.2. Možnosti vyjadřování jednotlivých subjektů územního řízení

Obecně se dá říci, že hlavními způsoby vyjadřování subjektů územního řízení jsou závazná stanoviska (k problematice závazných stanovisek viz dále), námítky a připomínky. Tyto jsou projednávány v rámci veřejného ústního jednání, které má povahu námitkového a připomínkového řízení.⁴⁵ Veřejné ústní jednání ovšem nemusí být nařízeno vždy. Pokud se nekoná, musí stavební úřad stanovit přiměřenou lhůtu pro podání závazných stanovisek a námitek – tato lhůta nesmí být kratší než patnáct (15) dní.⁴⁶ Pro všechna tato podání ovšem platí zásada koncentrace řízení –zásada, že veškerá závazná stanoviska, námítky či připomínky je možné uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Tato koncentrace se však týká „*pouze námítky týkající se věcné správnosti zvoleného řešení, tedy toliko zvolení nejvhodnějšího řešení stavby za konkrétních podmínek.*“⁴⁷ Jestliže se tedy bude jednat o tzv. námitku zákonnosti spočívající „*v namítání porušení kogentního právního předpisu nebo nezákonného postupu stavebního úřadu,*“ zásada koncentrace se neuplatní.⁴⁸

Námítky jsou v územním řízení oprávněni podávat účastníci řízení, kteří v námitce musí doložit, že jsou skutečně účastníky územního řízení, a dále musí uvést důvody, proč námitku podávají. Námítky je možné podat písemně či ústně do protokolu.⁴⁹ Rozsah námitek se pak liší v závislosti na tom, na základě kterého právního předpisu bylo založeno účastenství účastníků řízení. Jedná-li se o účastníky dle ust. § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, mohou tito podávat námítky proti projednávanému záměru pouze

⁴⁵ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 84.

⁴⁶ Ust. § 87 odst. 1 stavebního zákona.

⁴⁷ ADAMUSOVÁ, Zuzana. *Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení*. Právní rozhledy, 2018, [cit. 2023-08-23], č. 19, s. 674-678. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpax4s7ge4v6427gy3ti&groupIndex=3&rowIndex=0#>.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ Srov. ROZTOČIL, Aleš. § 89 [Závazná stanoviska, námítky a připomínky]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

v rozsahu, v jakém je tímto záměrem zasaženo do jejich práv.⁵⁰ Naopak účastníci územního řízení, jejichž účastenství je založeno speciálními zákony (zejm. dotčená veřejnost dle zákona EIA, k tomu viz dále), mohou uplatňovat námitky pouze v rozsahu, ve kterém je záměrem ohrožen veřejný zájem, který tito účastníci hájí.⁵¹ Dotčená veřejnost ve smyslu zákona EIA tedy bude moci v územním řízení, jakožto řízení navazujícím, úspěšně uplatňovat pouze námitky týkající se zájmů chráněným tímto zákonem. V případě, že námitky přesáhnou stanovený rozsah, stavební úřad k nim nepřihlíží.⁵² Specifické postavení mají v souvislosti s podáváním námitek proti projednávanému záměru v souladu s ust. § 89 odst. 4 stavebního zákona obce. Vzhledem k jejich poslání v územním řízení (tedy ochrana a hájení místních zájmů) mohou obce uplatňovat pouze námitky, jejichž cílem je ochrana zájmů obce a jejích občanů.⁵³

Ust. § 89 odst. 6 stavebního zákona upravuje situaci, kdy proti sobě stojí protichůdné námitky. Zákonodárce zde stanovil postup v situaci, kdy tento rozpor není vyřešen dohodou účastníků řízení, která je z pohledu zákonodárce žádoucím řešením těchto případů.⁵⁴ V případě, že k preferované dohodě účastníků řízení nedojde, rozhodne o ní stavební úřad v rámci územního rozhodnutí.

Veřejnost má právo k projednávanému záměru vyjádřit připomínky. Stavební úřad se v rámci územního rozhodnutí (stejně jako v případě námitek a závazných stanovisek) musí s připomínkami veřejnosti k záměru vypořádat, veřejnost však vzhledem ke skutečnosti, že jí nenáleží postavení účastníka řízení, nemá možnost se v případě absentujícího vypořádání se stavebního úřadu s připomínkami účinně bránit

⁵⁰ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. § 89 [Závazná stanoviska, námitky a připomínky]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 498, nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2022, č. j. 10 As 522/2021-126.

⁵¹ Tamtéž. Dále srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2010, č. j. 7 As 2/2009-80 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2022, č. j. 10 As 533/2021-140.

⁵² Srov. HUMLÍČKOVÁ, Petra. § 89 [Závazná stanoviska, námitky a připomínky]. In: ČERNÍN, Karel; DOLEŽALOVÁ, Veronika; HUMLÍČKOVÁ, Petra; KNECHT, Michal; KONEČNÁ, Daniela; STRAKOŠ, Jan; VÁVROVÁ, Eva; ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné zde: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/181/89/komentar-wkcr-c-183-2006-sb-stavebni-zakon-prakticky-komentar>.

⁵³ MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011, s. 85.

⁵⁴ Tamtéž.

(např. prostřednictvím odvolání).⁵⁵ Speciální úpravu pro možnost veřejnosti podat k projednávanému záměru připomínky je obsažena v ust. § 9c odst. 1 zákona EIA, které stanoví, že veřejnost může uplatnit své připomínky do 30 dnů od zveřejnění informací správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení ve smyslu zákona EIA veřejnou vyhláškou podle ust. § 9b odst. 1 zákona EIA.

Výše uvedená práva účastníků řízení podávat k záměrům posuzovaným v územním řízení námítky či připomínky mají dle mého názoru z pohledu ochrany životního prostředí značný význam. Ačkoliv je smyslem územního řízení podrobit záměry odbornému posouzení správním orgánem z hlediska souladu tohoto záměru s veřejnými zájmy, může se stát, že stavebnímu úřadu „uniknou“ určité informace zakládající potřebu vydání závazného stanoviska příslušným dotčeným orgánem. Toto riziko je přitom tím více pravděpodobné, čím větší záměr je v územním řízení posuzován. Námítky či připomínky veřejnosti pak mají ten benefit, že mohou upozornit stavební úřad na konkrétní problematický aspekt, který by mu případně mohl uniknout. Domnívám se, že vzhledem k užšímu zaměření zástupců veřejnosti na ochranu životního prostředí je přitom odhalení problematických aspektů záměru daleko pravděpodobnější než v případě často přetížených stavebních úřadů. Využitím práva podat proti záměru námítky či připomínky, se kterými se v rámci svého rozhodování musí stavební úřad vypořádat, je pak dle mého názoru významně posílena naděje na efektivní ochranu životního prostředí v konkrétním případě.

1.3.3. Účast veřejnosti

Jak již bylo nastíněno výše, na poli ochrany životního prostředí má významnou roli také veřejnost, která má dle Aarhuské úmluvy právo na informace o životním prostředí, právo účastnit se rozhodování a právo na právní ochranu. Zákon o ochraně přírody a krajiny v ust. § 70 zakotvuje právo účasti občanů na řízeních podle tohoto zákona. Dle předmětného ustanovení mají toto právo občanská sdružení a dobrovolné sbory či aktivity, tedy zjednodušeně řečeno, environmentální spolky.

Spolky mohou odvozovat svá účastnická práva ze dvou (2) hlavních právních pramenů – zákona EIA a zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro úspěšné uplatnění práv

⁵⁵ Srov. ROZTOČIL, Aleš. § 89 [Závazná stanoviska, námítky a připomínky]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

je pak klíčová správná identifikace povahy probíhajícího řízení, tedy zda se jedná o řízení vedené podle zákona EIA, či řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Účastenství environmentálních spolků na řízeních ovlivňujících životní prostředí je problematika, jež byla v posledních letech rozebírána jak v odborné literatuře, tak na soudní úrovni. Dlouhou dobu byly ekologické spolky vnímány negativně, a to především z řad investorů, neboť jejich účast na správních řízeních o záměrech investorů s sebou nese právo podávat proti těmto záměrům námítky a disponují právem podávat opravné prostředky proti rozhodnutím o těchto záměrech. Negativní náhled na environmentální spolky byl v minulosti patrný také v rozhodnutích některých soudů, proti čemuž se vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Dle názoru Ústavního soudu jsou občanská sdružení (environmentální spolky) rovnocennými subjekty práva a jejich existence je významným prvkem demokratické společnosti. Upírat jim právo aktivně se účastnit správních řízení či je titulovat označeními jako „ekologické iniciativy“ je dle jeho názoru zavádějící a nese s sebou pejorativní nádech. Důležitost environmentálních spolků vyzdvihla také generální advokátka Eleanor Sharpston ve svém stanovisku ze dne 12. října 2017 ve věci C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation proti Bezirkshauptmannschaft Gmünd: *„organizace na ochranu životního prostředí vyjadřují kolektivní a veřejný zájem, který by jinak nemohl nikdo jiný hájit.“* Environmentální spolky a jejich odborné znalosti problematiky představují dle bodu 80 tohoto stanoviska výhodu i pro rozhodovací praxi soudů, které mohou díky těmto znalostem lépe rozhodovat, čímž se zlepšuje kvalita environmentálních řízení. Role ekologických spolků je tak dle generální advokátky pro ochranu životního prostředí zásadní.

1.3.3.1. Dotčená veřejnost podle zákona EIA

Dotčená veřejnost je pojem upravený v zákoně EIA. Jedná se o kvalifikovanou skupinu osob disponující právem participovat na řízeních vedených dle zákona EIA a v navazujících řízeních, tedy i na územním řízení. Do české právní úpravy byla tato speciální kategorie veřejnosti vnesena na základě směrnice EIA⁵⁶, v jejímž čl. 1 bod 2 písm. e) je dotčenou veřejností rozuměna *„veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2,*

⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).

*nebo která má na těchto řízeních určitý zájem.*⁵⁷ Směrnicí EIA pak byly environmentální spolky zahrnuty pod pojem dotčená veřejnost, a to za podmínek splňujících vnitrostátní předpisy členských států. Ust. § 3 písm. i) zákona EIA v bodě 2. stanoví, že dotčenou veřejností může být právnická osoba, jejímž (i) předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a (ii) hlavním předmětem činnosti není podnikání nebo jiná výdělečná činnost. Zároveň musí tato osoba existovat alespoň tři (3) roky⁵⁸ nebo disponovat podpisy nejméně 200 lidí. Specifikem práv vztahujících se k dotčené veřejnosti je právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, a to bez ohledu na to, zda se předchozího řízení zástupci dotčené veřejnosti účastnili, či nikoliv.⁵⁹

Z pohledu účastenství v navazujících řízeních ve smyslu zákona EIA je zajímavé ust. § 9b odst. 3 zákona EIA. Toto ustanovení stanoví, že navazující řízení se vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků řízení podle správního řádu. Řízení s velkým počtem účastníků je ve správním řádu upraveno v ust. § 144. Význam ustanovení, že se v případě navazujícího řízení jedná o řízení s velkým počtem účastníků, spočívá především ve způsobu doručování těmto účastníkům. Ust. § 144 odst. 6 správního řádu stanoví, že je možné těmto doručovat veřejnou vyhláškou (to neplatí pro účastníky ve smyslu ust. § 27 odst. 1 správního řádu, tedy osoby, o jejichž právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodnuto)⁶⁰.

1.3.3.2. Účast veřejnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Ust. § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahuje práva veřejnosti zakotvená v tomto zákoně pouze na ochranu podle tohoto zákona. V ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou stanoveny podmínky, za kterých mohou spolky uplatňovat právo na předběžné informace „*o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.*“ Klíčovým atributem spolků je jejich právní

⁵⁷ K bližšímu zpracování problematiky posuzování vlivů na životní prostředí viz dále.

⁵⁸ Tato časová podmínka se vztahuje ke dni zveřejnění informací o navazujícím řízení či ke dni vydání rozhodnutí o posuzování záměru dle zákona EIA.

⁵⁹ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. § 3 [Základní pojmy]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, s. 22.

⁶⁰ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. § 2 [Účastníci řízení]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263, marg. č. 470.

subjektivita.⁶¹ Kromě existence právní osobnosti je dalším požadavkem předmětného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, aby spolky stanovily ochranu přírody a krajiny ve stanovách jako své hlavní poslání. Pro informování správním orgánem dle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny postačí jedna (1) žádost, která má platnost jednoho (1) roku ode dne jejího podání.

Ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak přiznává spolkům (za předpokladu, že splní podmínky stanovené v odst. 2 téhož ustanovení) právo na účast na řízeních vedených podle tohoto zákona. Pro účast na řízení musí spolky do osmi (8) dní od doručení oznámení o zahájení řízení písemně oznámit svou účast na řízení. Současné znění tohoto ustanovení bylo přijato zákonem č. 225/2017 Sb.⁶², kterým došlo ke zúžení práva účasti spolků pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle předcházející právní úpravy měly spolky právo účastnit se všech správních řízení dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny. Tato novela byla předmětem rozsáhlých diskuzí odborné veřejnosti⁶³ a byla posuzována i v řízení před Ústavním soudem. Přestože se podle značné části veřejnosti jedná o kontroverzní zásah do základních práv a svobod⁶⁴, ponechal Ústavní soud současné znění zákona o ochraně přírody a krajiny v platnosti. Blíže k argumentaci Ústavního soudu viz dále.

⁶¹ Právní subjektivitou, resp. právní osobností, se dle ust. § 15 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, rozumí způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti.

⁶² Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

⁶³ VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. In: České právo životního prostředí. [online]. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, [cit. 2023-08-23], č. 45, s. 36-55. Dostupné z: <https://www.cspzp.com/rocnik2017.html> nebo SVOBODA, Petr. *Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních*. In: Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2018, [cit. 2023-08-29], č. 2, s. 50-58. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpaxa4s7gjpjxgzvga&groupIndex=1&rowIndex=0#>.

⁶⁴ Srov. např. Srov. STEJSKAL, Vojtěch. *Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.)*. In: České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 2021, [cit. 2023-08-23], č. 59, s. 112-125. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_59.pdf.

2. Nástroje ochrany

2.1. Závazná stanoviska

2.1.1. Závazná stanoviska obecně

Závazná stanoviska jsou tzv. neregulativní úkony veřejné správy.⁶⁵ Jejich účelem je navenek prezentovat odborný názor vykonavatelů veřejné správy na otázky, které se týkají úseku veřejného zájmu, jehož ochrana těmto vykonavatelům náleží.⁶⁶ Charakteristickým znakem stanovisek a podobných úkonů je fakt, že „*nezasahují autoritativním způsobem do subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob.*“⁶⁷ Závazná stanoviska je možné označit za tzv. podmiňující akty, které zavazují jen správní orgány, které jsou příslušné k vydání finálního aktu.⁶⁸

Závazná stanoviska jsou v obecné rovině upravena v ust. § 149 správního řádu. Dle tohoto ustanovení lze pod pojmem závazné stanovisko rozumět „*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.*“ Jak je uvedeno v této definici, jsou závazná stanoviska vydávána správními orgány, které jsou dle ust. § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu dotčenými orgány. Pojem „dotčený orgán“ je zastřešující pojem, který je v praxi často nahrazován jinými označeními – např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny je dotčeným orgánem orgán ochrany přírody. Dle ust. § 4 odst. 2 stavebního zákona jsou dotčené orgány oprávněny vydávat stanoviska či závazná stanoviska.

Aby správní orgány mohly vyžadovat po účastnících řízení závazná stanoviska v souvislosti s rozhodováním ve věci samé, musí zákon vydání rozhodnutí příslušného správního orgánu podmiňovat konkrétními závaznými stanovisky. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, č. j. 4 As 52/2012-26,

⁶⁵ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 191.

⁶⁶ Srov. STAŠA, Josef. [Oddíl 4. Posudky, stanoviska a vyjádření]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 195, marg. č. 345.

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ Srov. STAŠA, Josef. [Oddíl 7. Řetězení a subsumpce správních aktů]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 162, marg. č. 307.

není přitom nezbytné, aby byl správní úkon za závazné stanovisko označen – postačuje, aby naplňoval znaky závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu.

Povaha závazných stanovisek vyplývá už z jejich označení – pro správní orgány rozhodující ve věci samé jsou závazná a jako taková musí být zohledněna v rozhodnutích ve věci samé; obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.⁶⁹ Závazná stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími, jejich obsah (zejm. v případě negativních závěrů závazných stanovisek ve vztahu k požadovaným záměrům) má významný vliv na rozhodnutí správního orgánu ve věci samé – v případě, že je závazné stanovisko negativní (tedy dotčený správní orgán považuje záměr za nevyhovující právním předpisům), správní orgán dále v řízení nepostupuje a žádost zamítne. Toto zamítnutí však nemusí nastat okamžitě – s ohledem na ust. § 4 odst. 1 správního řádu jsou správní orgány povinny vycházet jakožto služba veřejnosti jejím zástupcům vstříc. Domnívám se proto, že správní orgány by v případech, kdy je to možné, měly účastníkům řízení stanovit přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy a odstranění závadného stavu. Před zamítnutím žádosti správní orgán vyzve účastníky řízení dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření k závaznému stanovisku.

Jak již bylo uvedeno výše, závazná stanoviska nezasahují autoritativně do subjektivních práv fyzických a právnických osob. Přesto je jejich obsah (vzhledem k vázanosti správního orgánu obsahem závazného stanoviska při rozhodování ve věci samé) pro účastníky řízení významný. Správní řád proto v ust. § 149 odst. 7 zakotvuje možnost účastníků řízení bránit se obsahu závazného stanoviska, a to prostřednictvím odvolání. Odvolání nelze podat proti závaznému stanovisku jako takovému, nicméně je možné podat odvolání proti správnímu rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněnému a v odůvodnění odvolání napadat obsah závazného stanoviska.⁷⁰ Ust. § 149 odst. 8 správního řádu stanoví, že nezákonné závazné stanovisko je možné podrobit

⁶⁹ POTĚŠIL, Lukáš. § 149 [Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem]. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 738, marg. č. 5.

⁷⁰ KOPECKÝ, Martin. § 149 [Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem]. In: KOPECKÝ, Martin, STAŠA, Josef. *Správní řád: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/437/149/komentar-wkcr-c-500-2004-sb-spravni-rad-komentar> nebo JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 149 [Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 783.

přezkumnému řízení. Nadřízený správní orgán pak nechá závazné stanovisko dotčeného orgánu přezkoumat jeho nadřízeným orgánem. Závazné stanovisko může zůstat nezměněno, nebo může být jeho obsah změněn, popř. může být závazné stanovisko zrušeno.

2.1.2. Závazná stanoviska ve vztahu k územnímu řízení

Výše uvedené závěry se vztahují k závazným stanoviskům v obecné rovině. V případě závazných stanovisek vydávaných v řízeních vedených dle stavebního zákona je třeba postupovat podle ustanovení tohoto zákona, neboť se jedná o *lex specialis* ve vztahu ke správnímu řádu. Stavební zákon upravuje problematiku závazných stanovisek v řízeních dle tohoto zákona v ust. § 4.

Jak vyplývá z odborné literatury⁷¹, jsou závazná stanoviska vydávána „*k ochraně veřejných zájmů s vazbou na konkrétní záměr a konkrétní území.*“ Specifikem závazných stanovisek vydávaných dle stavebního zákona je vázanost dotčeného orgánu předchozími stanovisky v souladu s ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona. Otázka vázanosti dotčených orgánů svými předchozími závaznými stanovisky byla v posledních letech předmětem posuzování před Nejvyšším správním soudem. Z předmětného ustanovení totiž není patrné, zda jsou dotčené orgány vázány pouze závaznými stanovisky vydanými v tomtéž řízení o věci, či zda jsou vázány i závaznými stanovisky vydanými v předcházejících etapách a řízeních podle stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se s touto otázkou vypořádal tak, že v případě nezměněných podmínek v území jsou dotčené orgány vázány svými dřívějšími závaznými stanovisky vydanými i v předcházejících fázích rozhodování.⁷² Dotčené orgány mohou svá předchozí závazná stanoviska měnit jen na základě změny podmínek či poměrů v území.⁷³ Toto opatření může dle mého názoru v praxi motivovat stavebníky k rychlejší realizaci stavebních záměrů, neboť zejm. v případě velkých a komplikovaných záměrů vyžadujících delší dobu realizace se může stát, že se podmínky území změní natolik, že předchozí kladné závazné stanovisko bude

⁷¹ Tamtéž.

⁷² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2022, č. j. 10 As 287/2020-28 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2023, č. j. 3 As 318/2021-46. K argumentaci Nejvyššího správního soudu v této věci viz dále.

⁷³ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva. § 4 [Postup orgánů územního plánování a stavebních úřadů, součinnost dotčených orgánů]. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018, s. 41.

změněno na stanovisko negativní, což může znamenat značnou komplikaci v rámci realizace záměru, v krajním případě může tato změna vést ke změně územního rozhodnutí v neprospěch žadatelů.

Ust. § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona zakotvuje fikci vydání souhlasného závazného stanoviska v případě, že nebylo závazné stanovisko vydáno ve lhůtě stanovené pro jeho vydání. Zákonodárce tímto sledoval (vedle např. omezení účasti environmentálních spolků dle ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) zájem na urychlení řízení vedených podle stavebního zákona. Ačkoliv je podle některých názorů fikce vydání souhlasného závazného stanoviska obecně přípustná, je zároveň značně problematická, neboť může dojít k ohrožení zájmů chráněných složkovými zákony.⁷⁴ Mimo to také dochází ke zvýhodnění postavení žadatele o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona oproti ostatním dotčeným osobám.⁷⁵

Závazná stanoviska jsou dle ust. § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Dle ust. § 89 odst. 1 stavebního zákona se v územním řízení uplatňuje zásada koncentrace – závazná stanoviska musí být doložena nejpozději při ústním jednání (v případě, že je od ústního jednání upuštěno, musí správní orgán stanovit lhůtu pro jeho doložení). Ust. § 4 odst. 7 stavebního zákona stanovuje možnost vydání koordinovaného stanoviska v případě, že jeden (1) dotčený orgán vydává pro konkrétní záměr více než jedno (1) závazné stanovisko. V tomto koordinovaném stanovisku, resp. závazném stanovisku, musí dotčený orgán zohlednit všechny veřejné zájmy, které tento dotčený orgán chrání. Ust. § 94a stavebního zákona stanoví, že je možné v případech, kdy požadovaný záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí dle příslušného zákona (zákon EIA), spojit územní řízení a řízení dle zákona EIA (dále jen „řízení EIA“) do jednoho řízení vedeného podle ustanovení o navazujícím řízení dle zákona EIA. Ke specifikům řízení EIA viz níže.

Určitým problémem je dle mého názoru postup stavebních úřadů v případě, kdy žadatel nepřiloží k žádosti o vydání územního rozhodnutí všechna potřebná závazná

⁷⁴ PETRMICHL, Václav. *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*. In: Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2021, [cit. 2023-08-23], č. 15-16, s. 543-550. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpax4s7ge2v6mjwl5zv6njugm&rowIndex=0#>.

⁷⁵ Tamtéž.

stanoviska. Stavební zákon výslovně neukládá stavebním úřadům povinnost požádat v takové situaci dotčené orgány o vydání potřebných závazných stanovisek – ust. § 86 odst. 4 stavebního zákona stanoví, že v případě, že žádost o vydání územního rozhodnutí neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve žadatele k jejímu doplnění a řízení přeruší. Domnívám se, že toto ustanovení je v rozporu s ust. § 6 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že „[s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů,“ ve spojení s ust. § 6 odst. 2 věta první, které stanoví, že správní orgán má postupovat tak, „aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.“ Jsem toho názoru, že v situaci, kdy je ke konkrétnímu záměru zapotřebí vydat více závazných stanovisek podle několika různých zákonů, je právě stavební úřad mnohem lépe vybaven (i na základě své specializace v oboru) k tomu, aby potřebná závazná stanoviska identifikoval a aby tato byla vydána co nejrychleji v souladu s požadavkem na rychlost správního řízení. V okamžiku, kdy stavební úřad identifikuje, které závazné stanovisko v žádosti o vydání územního rozhodnutí chybí, je přenášení povinnosti jeho doplnění na žadatele dle mého názoru v rozporu s výše uvedeným požadavkem na rychlost správního řízení – mnohem vhodnější by byla přímá komunikace mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem, jehož závazné stanovisko u žádosti o vydání územního rozhodnutí absentuje. Z toho důvodu se domnívám, že úprava ust. § 184 odst. 3 nového stavebního zákona přinese do praxe vítanou změnu, která usnadní žadatelům jejich pozici, neboť v případě, že bude u žádosti o vydání povolení záměru podle tohoto zákona závazné stanovisko chybět, bude stavební úřad povinen si toto chybějící závazné stanovisko vyžádat sám. Uvedená povinnost stavebních úřadů by tak měla zrychlit řízení před stavebním úřadem tím, že se zrychlí komunikace mezi správními orgány.

2.2. Posuzování vlivů na životní prostředí (řízení EIA)

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí pramení z čl. 191 SFEU. Čl. 191 odst. 2 věta druhá stanoví základní zásady, na nichž ochrana životního prostředí v Evropské unii stojí. Těmito zásadami jsou zásada obezřetnosti a prevence, zásada primárního odvracení ohrožení životního prostředí u jeho zdroje a zásada znečišťovatel platí. Jak praví odborná literatura⁷⁶, význam posouzení záměrů stanoviskem EIA

⁷⁶ VOMÁČKA, Vojtěch. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 17.

přesahuje environmentální zájmy – předmětem posouzení není jen posouzení vlivů záměru na životní prostředí, ale také na veřejné zdraví či jiné vlivy na obyvatelstvo.

V souvislosti s posuzováním vlivů na životní prostředí je pak akcentována otázka významnosti posuzovaných záměrů. Členské státy tak mají tuto zpřísněnou úpravu ochrany životního prostředí aplikovat na záměry, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, zejm. svou velikostí či účelem, pro který jsou tyto záměry realizovány. Kritéria výběru těchto záměrů stanovuje směrnice EIA ve své příloze III. Dle bodu (14) preambule směrnice EIA je kladen důraz mj. na zachování biologické rozmanitosti a reprodukční systém života.⁷⁷

Z hlediska práv veřejnosti je významný čl. 2 písm. e) směrnice EIA, který zavádí pojem dotčená veřejnost. Dotčenou veřejností je směrnicí EIA rozuměna „*veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem.*“ Věta druhá tohoto ustanovení pak stanoví, že nevládní environmentální organizace mají na těchto řízeních zájem. Směrnicí EIA tedy bylo založeno právo ekologických spolků na účastenství v řízeních o posuzování vlivů na životní prostředí.

2.2.1. Účel předmětné právní úpravy

Jak již bylo nastíněno výše, smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je zvýšená ochrana životního prostředí u významných záměrů. Tato ochrana přitom koresponduje se základními hodnotami Evropské unie v souvislosti s životním prostředím, vyjádřenými v čl. 191 odst. 1 SFEU, jakož i s ústavním pořádkem České republiky, zejm. s ohledem na čl. 11 odst. 3 a čl. 35 LZPS. Jak plyne z ust. § 1 odst. 3 zákona EIA, „[ú]čelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.“ Dle odborné literatury⁷⁸ je stanovisko vydávané podle tohoto zákona (dále jen „stanovisko EIA“) jedním z klíčových institutů právní úpravy ochrany životního prostředí.

⁷⁷ Směrnice EIA ekosystémy označuje za základní zdroj života.

⁷⁸ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. § 1 [Předmět úpravy]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, s. 2.

2.2.2. Kategorie posuzovaných záměrů

Pro stavebníky je jednou z klíčových otázek charakteristika stavebního záměru, neboť právě na základě této charakteristiky je případně založena povinnost posoudit stavební záměr postupem podle zákona EIA. Záměrem ve smyslu zákona EIA jsou dle ust. § 3 písm. a) body 1. a 2. stavby, zařízení, činnosti a technologie (i) uvedené v příloze č. 1 k zákonu EIA nebo (ii) které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zákona o ochraně přírody a krajiny mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Příloha č. 1 k zákonu EIA stanovuje dvě (2) kategorie záměrů, a to kategorie I a kategorie II, a dále pak orgán, který je příslušný k posouzení záměru postupem dle zákona EIA. Příslušnými úřady jsou dle ust. § 21, resp. ust. § 22 zákona EIA Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) anebo orgány kraje v přenesené působnosti, a to v závislosti na kategorii posuzovaného záměru.

Rozdělení záměrů na dvě (2) kategorie je významné zejména s ohledem na míru jistoty vydání stanoviska EIA. Pro záměry zařazené do kategorie I je stanovisko EIA vydáváno vždy. Do této kategorie jsou zařazeny např. ropné rafinerie, zařízení na přepracování vyhořelého jaderného paliva, úložiště oxidu uhličitého a další. Naproti tomu záměry uvedené v kategorii II jsou předmětem zjišťovacího řízení, jehož cílem je zjištění, zda tyto záměry podléhají posouzení v řízení EIA, tedy zda bude nutné pro tyto záměry vydat stanovisko EIA. Do této kategorie náleží např. zařízení na zpracování železných kovů, letiště se vzletovou a přistávací dráhou s délkou do 2,1 km, zařízení na výrobu a zpracování celulózy a další.

2.2.3. Průběh řízení EIA

2.2.3.1. Oznámení

Účelem řízení EIA je určení, zda stavební záměr podléhající posouzení dle zákona EIA bude či nebude mít negativní vliv na území nad únosnou míru. Obsahem posouzení je dle ust. § 5 odst. 1 zákona EIA „zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých významných vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí.“ V rámci řízení EIA jsou dle ust. § 5 odst. 3 zákona EIA posuzovány vlivy stavebního záměru na životní prostředí jak při jeho přípravě a provádění, tak i v případě jeho ukončení, likvidace, v případě nutnosti sanace území

také vlivy plynoucí z této činnosti apod. Stranou posuzování pak nezůstává ani případná zranitelnost záměru vůči nehodám či katastrofám.

Řízení EIA je zahájeno na podkladě podaného oznámení. Oznámení musí být podáno oznamovatelem⁷⁹ příslušnému úřadu. Odst. 2, 3 a 4 ust. § 6 zákona EIA stanovují náležitosti oznámení, od požadavků na formu oznámení až k požadavkům na osobu vyhotovující oznámení⁸⁰. Oznámení je podáním ve smyslu ust. § 37 správního řádu.⁸¹ V případě, že oznámení neobsahuje všechny zákonné náležitosti, je správní orgán povinen dle ust. § 37 odst. 3 správního řádu pomoci oznamovateli nedostatky odstranit nebo mu poskytnout přiměřenou lhůtu k odstranění těchto nedostatků, k čemuž oznamovatele vyzve.

Ode dne zveřejnění informace o oznámení počíná běžet v souladu s ust. § 6 odst. 6 zákona EIA lhůta pro podání vyjádření. Vyjádření není v této fázi limitováno pouze na dotčené orgány či dotčenou veřejnost. Dle zákona se k oznámení může vyjádřit i veřejnost, tedy i osoby, jichž se záměr ani nemusí týkat,⁸² přičemž není vyžadováno ani odůvodnění vyjádření.

2.2.3.2. Zjišťovací řízení

Zjišťovací řízení je první fází řízení EIA. Kritéria pro zjišťovací řízení (charakteristika záměru, umístění záměru, charakteristika předpokládaných vlivů záměru na obyvatelstvo a životní prostředí), a oblasti zvláštního zřetele hodné jsou uvedeny v příloze č. 2 k zákonu EIA. Zjišťovací řízení probíhá u všech záměrů ve smyslu zákona

⁷⁹ Dle ust. § 3 písm. k) zákona EIA je oznamovatelem ten, kdo hodlá provést záměr.

⁸⁰ V případě záměrů, které mohou „významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti“, tedy oblasti náležející do systému Natura 2000, musí být oznámení dle ust. § 6 odst. 4 zákona EIA vyhotoveno autorizovanou osobou ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸¹ Srov. KOCOUREK, Tomáš. § 6 [Oznámení]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 45, marg. č. 46.

⁸² Srov. KOCOUREK, Tomáš. § 6 [Oznámení]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 46, marg. č. 47.

EIA, v závislosti na charakteristice záměru a jeho případnému zařazení do určité kategorie dle přílohy č. 1 k zákonu EIA se však liší účel tohoto řízení.

U záměrů zařazených do kategorie I dle přílohy č. 1 k zákonu EIA je účelem zjišťovacího řízení tzv. *scoping*, tedy určení, které informace (dokumentaci) je v další fázi řízení EIA potřeba doplnit.⁸³ Typově se bude jednat např. o potřebu podrobnějšího vyřešení negativních vlivů záměru na předmět ochrany specifických oblastí, ve kterých má být záměr realizován, nebo doplnění zmapování okolí záměru z důvodu posouzení nahromadění vlivů s ostatními záměry.⁸⁴ Výstupem zjišťovacího řízení bude v tomto případě výzva oznamovateli k dopracování dokumentace, přičemž oznamovatel by měl této výzvě věnovat maximální pozornost, neboť v případě nedoplnění požadovaných informací může příslušný správní úřad dospět k závěru, že záměr nesplňuje zákonné požadavky a závěry stanoviska EIA, které je podkladem pro rozhodování v navazujících řízeních (tedy i v územním řízení), zapříčiní zamítavé rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí.

U ostatních záměrů (tedy u záměrů uvedených v kategorii II přílohy č. 1 k zákonu EIA, podlimitních záměrů dosahujících alespoň 25 % limitních hodnot a dalších záměrů uvedených v ust. § 4 odst. 1 písm. b/ až h/ zákona EIA) probíhá ve zjišťovacím řízení tzv. *screening*,⁸⁵ tedy posouzení, zda bude mít záměr významný vliv na životní prostředí a bude tak potřeba v řízení EIA pokračovat a vydat stanovisko EIA. V případě, že příslušný úřad dospěje k závěru, že je třeba v řízení EIA pokračovat, přikročí ke *scopingu* tak, aby mohl oznamovatel doplnit dokumentaci.

Zákon EIA obsahoval specifickou zákonnou úpravu, kdy v případě podlimitních záměrů stanovoval speciální zákonnou úpravu v souvislosti se zjišťovacím řízením, a to

⁸³ Srov. KOCOUREK, Tomáš. § 7 [Zjišťovací řízení]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 52, marg. č. 50.

⁸⁴ Srov. KOCOUREK, Tomáš. § 7 [Zjišťovací řízení]. In: BAHÝĽOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 53, marg. č. 50.

⁸⁵ Srov. DVOŘÁK, Libor. § 7 [Zjišťovací řízení]. In: DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, stav k 1. červnu 2022. Dostupné zde: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32312/7/komentar-wkcr-c-100-2001-sb-zakon-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-komentar>.

tzv. předběžné zjišťovací řízení.⁸⁶ Jeho obsahem bylo posouzení, zda podlimitní záměr splňuje kritéria pro uskutečnění zjišťovacího řízení. V souvislosti s nadměrnou administrativní zátěží spojenou s vedením pre-screeningového řízení byla následně stanovena kritéria,⁸⁷ která podlimitní záměry musely splňovat, aby tomuto předběžnému zkoumání podle zákona EIA podléhaly. Nejednalo se tedy o nahrazení zjišťovacího řízení, ale o rozhodnutí, zda bude třeba zjišťovací řízení uskutečnit. V případě, že příslušný orgán oznamovateli do patnácti (15) dnů od okamžiku, kdy předložené oznámení obsahovalo všechny náležitosti, nesdělil oznamovateli, že bude záměr předmětem zjišťovacího řízení, řízení EIA skončilo. Vlivem kritiky Evropské komise (dále jen „Komise“) však došlo k další změně právní úpravy posuzování podlimitních záměrů – nově jsou všechny podlimitní záměry, které splňují zákonem stanovená kritéria, bez dalšího předmětem zjišťovacího řízení.⁸⁸

Zjišťovací řízení může být ukončeno dvěma (2) způsoby. Buď příslušný orgán dojde k závěru, že záměr bude mít významný vliv na životní prostředí a v řízení EIA je třeba pokračovat, a v takovém případě bude dle ust. § 7 odst. 5 zákona EIA vydán odůvodněný písemný závěr, nebo záměr podle příslušného úřadu zákonu EIA podléhat nebude, a v takovém případě vydá příslušný orgán v souladu s ust. § 7 odst. 6 zákona EIA

⁸⁶ Někdy označováno jako tzv. „pre-screening“. Srov. DVOŘÁK, Libor. § 4 [Předmět posuzování vlivů záměru na životní prostředí]. In: DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, stav k 1. červnu 2022. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32312/6/komentar-wkcr-c-100-2001-sb-zakon-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-komentar> nebo KOCOUREK, Tomáš. § 6 [Oznámení]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 47, marg. č. 48.

⁸⁷ Prvním kritériem je požadavek na dosažení alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty. Druhým kritériem je umístění záměru ve zvláště chráněném území či jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tato kritéria musela být splněna kumulativně. Srov. . DVOŘÁK, Libor. § 4 [Předmět posuzování vlivů záměru na životní prostředí]. In: DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, stav k 1. červnu 2022. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32312/6/komentar-wkcr-c-100-2001-sb-zakon-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-komentar>.

⁸⁸ Srov. DVOŘÁK, Libor. § 4 [Předmět posuzování vlivů záměru na životní prostředí]. In: DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, stav k 1. červnu 2022. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/32312/6/komentar-wkcr-c-100-2001-sb-zakon-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-komentar>.

rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Toto je významné zejm. s ohledem na právo podat proti tomuto rozhodnutí odvolání, jež náleží oznamovateli, environmentálním spolkům splňujícím požadavky dle ust. § 3 písm. i) bod 2. zákona EIA a dotčeným územním samosprávným celkům.⁸⁹

Výsledkem zjišťovacího řízení je tedy negativní či pozitivní závěr.⁹⁰ Na rozdíl od terminologie užívané v souvislosti s jinými závaznými stanovisky však negativní závěr zjišťovacího řízení EIA neznámá, že záměr nevyhovuje požadavkům platné legislativy. Naopak, negativní závěr zjišťovacího řízení znamená, že dotčený záměr nebude posuzován dle zákona EIA. Pro žadatele je tedy paradoxně negativní závěr zjišťovacího řízení výsledkem žádoucím, neboť realizace záměru nebude podléhat podmínkám vyplývajícím ze stanoviska EIA a do navazujícího řízení (zejm. územního řízení) nebude moci zasahovat dotčená veřejnost z pozice účastníka řízení, která by jí mohla náležet v případě vydání stanoviska EIA.

Platnost stanoviska EIA je sedm (7) let a je možné jeho platnost prodloužit maximálně o pět (5) let. Stanovisko EIA má dle ust. § 9a odst. 1 zákona EIA formu závazného stanoviska. Jeho obsah je tedy pro správní orgán rozhodující ve věci samé závazný při jeho rozhodování.

⁸⁹ Kromě možnosti odvolání mají environmentální spolky splňující podmínky ust. § 3 písm. i) bod 2. zákona EIA možnost podat v souladu s ust. § 7 odst. 9 zákona EIA proti tomuto rozhodnutí žalobu na zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení. Odborná literatura k tomuto uvádí, že pro možnost podání žaloby na zrušení rozhodnutí ve zjišťovacím řízení platí zásada subsidiarity soudní ochrany ve smyslu ust. § 5 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní (dále jen „soudní řádu správní“). Žaloba tak bude přípustná pouze za předpokladu, že předtím bylo využito právo podat odvolání proti rozhodnutí vydaném ve zjišťovacím řízení. Srov. KOCOUREK, Tomáš. § 7 [Zjišťovací řízení]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, s. 63, marg. č. 58.

⁹⁰ V případě záměrů, které nejsou uvedeny v příloze č. I zákona EIA, kde jsou vymezeny záměry, u nichž se stanovisko EIA vydává obligatorně a účelem zjišťovacího řízení tak je určení, zda je potřeba vydat stanovisko EIA.

3. Specifika některých oblastí

Ačkoliv zájem na ochraně životního prostředí směřuje vůči všem jeho složkám a oblastem, existují určité lokality, které svou ekologickou, společenskou či kulturní hodnotou dosahují takového významu, že existuje veřejný zájem na jejich přísnější ochraně. V této práci bude analyzována ochrana životního prostředí v rámci územního řízení ve vybraných lokalitách tzv. zvláště chráněných oblastí, oblastí zařazených do soustavy Natura 2000 a v neposlední řadě také ochrana půd v územním řízení. Výčet těchto specificky chráněných oblastí v této práci není úplný, domnívám se však, že vzhledem k rozloze oblastí, na které se tato práce zaměřuje, jakož i širokému spektru chráněných složek životního prostředí v rámci těchto oblastí, bude snadněji uchopitelná problematika přísnější ochrany životního prostředí v územním řízení.

3.1. Zvláště chráněná území

Problematika ochrany zvláště chráněných území je podrobněji upravena zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o oblasti, které jsou z pohledu ochrany životního prostředí určitým způsobem významné, a to například (nikoliv však výlučně) kvůli výskytu chráněných rostlinných či živočišných druhů či z důvodu, že se jedná o chráněný zdroj vody apod.⁹¹ Funkce ochrany přírody a krajiny je přitom zejména preventivní, neboť jejím cílem je předcházení vzniku škod na životním prostředí.⁹² Právě procesy územního plánování, mezi které je řazeno i územní řízení, jsou pro naplnění tohoto cíle klíčové.

Část třetí zákona o ochraně přírody krajiny je věnována zvláště chráněným územím. Ust. § 14 odst. 1 stanoví, že území přírodovědecky či esteticky velmi významná či jedinečná lze vyhlásit za zvláště chráněná. Jedná se tak o oblasti, které jsou ze své podstaty společensky významné, a to i např. z kulturních důvodů, a jako takové je třeba tyto chránit v přísnějším režimu, než který poskytuje obecná ochrana přírody a krajiny.

⁹¹ Zákon vymezuje ochranu krajiny a přírody v ust. § 2 odst. 1 jako „vymezenou péčí státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“

⁹² Srov. VOMÁČKA, Vojtěch. § 2 [Ochrana přírody a krajiny]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018, s. 14, marg. č. 7.

V ust. § 14 odst. 2 jsou vymezeny jednotlivé kategorie zvláště chráněných území. Jedná se o (i) národní parky, (ii) chráněné krajinné oblasti, (iii) národní přírodní rezervace, (iv) přírodní rezervace, (v) národní přírodní památky a (vi) přírodní památky. Seznam zvláště chráněných oblastí (a dalších oblastí chráněných v odlišném režimu) vede Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „Agentura“) na Ústředním seznamu ochrany přírody.⁹³ Kromě tohoto dělení je možné chráněná území dělit na velkoplošná a maloplošná.⁹⁴

V souvislosti s povolováním činností ve zvláště chráněných územích je třeba vymezit pojem *orgán ochrany přírody* dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto orgány jsou vymezeny v ust. § 75 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vyjma obecních a krajských úřadů je orgánem ochrany přírody také správa národních parků, Česká inspekce životního prostředí, MŽP, újezdní úřady a MPO a také Agentura, která je zřízena ust. § 77 odst. 2. Správná identifikace příslušného orgánu ochrany přírody je přitom důležitá např. z důvodu vydání závazného stanoviska v souvislosti s realizací určitých činností. Ust. § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že pro některé činnosti, mezi které je řazeno také vydání územního rozhodnutí, je nutné disponovat závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody je tedy dotčeným orgánem ve smyslu ust. § 136 správního řádu. Tímto způsobem zákonodárce zajistil, aby byla příroda efektivně chráněna při využívání zvláště chráněných území i v řízeních podle stavebního zákona ad.⁹⁵ Odst. 2 předmětného ustanovení zakotvuje výjimku z této povinnosti, a to v případě staveb v zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO a v zastavěném území města, které se nachází na území CHKO. Ust. § 44a zákona o ochraně přírody a krajiny pak zakotvuje povinnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů zachovávat a vytvářet optimální ekologické funkce zvláště chráněných území, jejich ochranných pásem atd., přičemž urbanistické

⁹³ Dostupné zde: <https://drusop.nature.cz/portal/>.

⁹⁴ Srov. STLOUKAL, Petr. § 14 [Kategorie zvláště chráněných území]. In: MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 133.

⁹⁵ Srov. DIENSTBIER, Filip. § 44 [Závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 309, marg. č. 2.

a architektonické řešení musí respektovat měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel.

3.1.1. Národní parky a CHKO

Ust. § 15. odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že „[r]ozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového, lze vyhlásit za národní parky“. Odstavce 2 až 5 téhož ustanovení pak stanoví zásady využívání území národních parků a cíle ochrany těchto území. V České republice existují čtyři (4) národní parky, a to Národní park Krkonoše, Národní park Šumava, Národní park Podyjí a Národní park České Švýcarsko. V současnosti je otevřena debata o vyhlášení pátého národního parku, a to Národní park Křivoklátsko.⁹⁶

Z hlediska problematiky územního řízení o záměrech umístěvaných na území národních parků je významné ust. § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny. V odst. 1 písm. a) předmětného ustanovení je stanoven zákaz umisťovat na celém území národních parků důlní díla. Z hlediska „běžného“ občana je ovšem daleko významnější odstavec 2 písmeno b), které zakotvuje zákaz umisťovat, povolovat nebo provádět stavby vyžadující územní rozhodnutí či územní souhlas mimo zastavěná území a zastavitelné plochy obcí.⁹⁷ Z uvedeného tedy vyplývá, že mimo zastavěné území či zastavitelnou plochu obce je možné realizovat stavby, které územní rozhodnutí či územní souhlas nevyžadují. I tyto stavby však musí splnit některou z charakteristik uvedených v předmětném ustanovení, musí se tedy jednat o stavbu určenou „pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární

⁹⁶ Proti vyhlášení národního parku Křivoklátsko však byla sepsána petice, kterou podepsalo přes jedenáct (11) tisíc lidí. S vyhlášením národního parku Křivoklátsko nesouhlasí ani významná část obcí, jejichž starostové podepsali otevřené dopisy s nesouhlasem s vyhlášením Národního parku Křivoklátsko. Blíže viz ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Petici proti vyhlášení NP Křivoklátsko podepsalo přes 11.300 lidí*. In: České noviny [online]. Praha, 2023 [cit. 2023-08-09]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2368975>.

⁹⁷ V souvislosti s nabytím účinnosti nového stavebního zákona dojde ke změně textace předmětného ustanovení, materiální jádro však zůstane nedotčené.

ochrany a záchranných prací, obrany státu, ochrany státních hranic nebo památkové ochrany“.

Zákon o ochraně přírody a krajiny dále upravuje bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků. V souvislosti s územním řízením na jejich území se jedná např. o podmínění změny druhu nebo způsobu využití pozemku mimo zastavěná území či zastavitelné plochy obcí souhlasem orgánu ochrany přírody (v případě národních parků se bude jednat v souladu s ust. § 78 odst. 2 ve spojení s ust. § 78 odst. 3 písm. k/ zákona o ochraně přírody a krajiny o správy národních parků).

Za CHKO je dle ust. § 25 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny možné vyhlásit „[r]ozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení“. V porovnání s národními parky, jejichž cílem je zejm. ochrana rozsáhlých zachovalých oblastí životního prostředí, mají CHKO ještě další cíl – ekologicky šetrné hospodářské a rekreační využití území.⁹⁸ Odst. 2 předmětného ustanovení stanoví, že „[h]ospodářské využívání těchto území se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území.“

Dělení území do ochranných zón upravuje ust. § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle tohoto ustanovení se zpravidla vymezují čtyři (4) zóny ochrany, nejméně však musí být vyhlášeny tři (3) zóny odstupňované ochrany. Nejprísnější režim ochrany má první zóna. Ve vztahu k územnímu řízení má v této souvislosti význam ustanovení § 26 odst. 2 písm. a), které stanoví, že na území první zóny CHKO je zakázáno umisťovat a povolovat stavby či povolovat a měnit využití území. Z tohoto zákazu, jakož ostatně i z jiných zákazů stanovených v jednotlivých ustanoveních zákoně o ochraně přírody a krajiny, je možné učinit výjimku. Tuto možnost upravuje ust. § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to tehdy, převažuje-li jiný veřejný zájem nad ochranou přírody, popř. je tato výjimka v zájmu ochrany přírody, nebo pokud taková činnost významně neovlivní předmět ochrany v tomto území. Toto ustanovení je přitom

⁹⁸ Srov. ust. § 25 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

aplikovatelné nejen na zákazy stanovené na ochranu CHKO, nýbrž na všechny (v tomto ustanovení vyjmenované) zákazy směřující k ochraně zvláště chráněných území.

Jak bylo uvedeno výše, při umístování záměrů na území CHKO platí, že v případě zastavěného území obce ve čtvrté zóně ochrany, resp. v zastavěném území města, není pro stavby vyžadováno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Lze tedy shrnout, že záměry je za určitých podmínek možné umístit ve všech zónách ochrany, přičemž pokud jde o stavbu na zastavěném území města v kterékoliv z těchto zón, není pro její umístění potřeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. V případě zastavěných území obcí pak závazné stanovisko není potřeba pouze ve čtvrté zóně CHKO – pokud tedy bude žadatel chtít realizovat záměr v zastavěných územích obcí v jiných zónách ochrany CHKO, závazné stanovisko orgánu ochrany přírody potřebovat bude. Lze tedy uzavřít, že přestože je možné realizovat záměry ve všech zónách ochrany CHKO, nejjednodušší variantou je umístění záměru na zastavěném území obce ve čtvrté zóně ochrany či v zastavěném území města.

3.2. Natura 2000

Zatímco předcházející kapitoly se týkaly čistě vnitrostátní ochrany určitých oblastí, následující část pojednává o ochraně unijní. Jejím nástrojem je soustava Natura 2000,⁹⁹ která sestává z dvou (2) typů chráněných oblastí – evropsky významných lokalit a ptačích oblastí.¹⁰⁰

Natura 2000 je soustava chráněných území vytvářených všemi členskými státy Evropské unie. Jejich vyhlášením je sledována ochrana volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu (i) nejcennější, (ii) nejvíce ohrožené, (iii) vzácné a (iv) endemické.¹⁰¹ Zatímco národní systémy ochrany, jako jsou např. národní parky, CHKO apod., jsou vyhlášovány na základě jejich jedinečnosti či významu ve vztahu k území České republiky, území zařazovaná

⁹⁹ Soustava Natura 2000 byla vytvořena na základě směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“).

¹⁰⁰ Srov. MŽP. *Natura 2000*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/natura_2000.

¹⁰¹ Srov. TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Kapitola 7.4. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

do soustavy Natura 2000 jsou vyhlášována ve vztahu k území celé Evropské unie.¹⁰² Může se tedy stát, že část území členského státu Evropské unie, kde je výskyt určitého živočicha naprosto běžný, bude prohlášena za evropsky významnou lokalitu, neboť je výskyt tohoto živočicha v rámci Evropské unie ohrožen.¹⁰³ Lokality zařazené do soustavy Natura 2000 jsou přitom velmi rozmanité a heterogenní a jejich jedinečnost spočívá právě ve výskytu vzácných druhů.¹⁰⁴

Dalším významným (přestože logickým) aspektem soustavy Natura 2000 je jednotnost principů pro zařazování chráněných oblastí do této soustavy.¹⁰⁵ Zatímco u zvláště chráněných oblastí podléhá jejich vyhlášení ryze vnitrostátním právním předpisům, které se u jednotlivých členských států Evropské unie liší, v případě vyhlášení zařazení území do soustavy Natura 2000 je právní úprava unifikovaná – v rámci jednotlivých členských států tedy zařazování území do soustavy Natura 2000 podléhá obdobným pravidlům a podmínkám.

Vyhlášení určitého území za zvláště chráněné dle zákona o ochraně přírody a krajiny samozřejmě nebrání zařazení tohoto území i do soustavy Natura 2000. Soustava Natura 2000 přitom národní ochranu životního prostředí nemá nahrazovat, ale vhodně doplňovat.¹⁰⁶ V případě, že bude záměr, který se týká území, které je zařazeno jak do zvláště chráněného území, tak do soustavy Natura 2000, schválen tzv. naturovým posouzením (blíže viz dále), není v takovém případě nahrazena povinnost žadatele

¹⁰² Srov. MŽP. *Co je to Natura 2000*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/natura_definice.

¹⁰³ Srov. TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Kapitola 7.4. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

¹⁰⁴ Srov. CAMPAGNARO, Thomas, Tommaso SITZIA, Peter BRIDGEWATER, Douglas EVANS a Erle C. ELLIS. *Half Earth or Whole Earth: What Can Natura 2000 Teach Us?* Bioscience [online]. Oxford: Oxford University Press, 2019, ročník 69, č. 2, s. 117-124 [cit. 2023-08-28].

¹⁰⁵ Agentura. NATURA 2000. Soustava chráněných území evropského významu. [cit. 2023-08-30]. Dostupné zde: <https://nature.cz/natura-2000>.

¹⁰⁶ Srov. STEJSKAL, Vojtěch. Část čtvrtá [Natura 2000] In: STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

požádat i o potřebné výjimky ze zákazů vyplývajících ze zákona o ochraně přírody a krajiny vážících se k ochraně zvláště chráněných území.¹⁰⁷

3.2.1. Unijní úprava

Jak již bylo uvedeno výše, soustava Natura 2000 je tvořena dvěma (2) typy území, ptačími oblastmi a evropsky významnými lokalitami. Právně upraveny jsou tyto oblasti v příslušných směrnicích – směrnici o stanovištích a směrnici o ochraně volně žijících ptáků.¹⁰⁸

Směrnice o stanovištích byla přijata v roce 1992 a na základě jejího článku 3 byla vytvořena soustava Natura 2000. Přijetí směrnice o stanovištích bylo motivováno snahou o účinnou reakci na neustále se zhoršující stav životního prostředí na území Evropské unie a tehdejším celospolečenským uvědoměním vlastní odpovědnosti za ochranu životního prostředí.¹⁰⁹ Hlavním cílem směrnice o stanovištích je dle čl. 2 odst. 1 zajištění ochrany biologické rozmanitosti. Tato směrnice, sama ve svém rozsahu patřící ke stručnějším unijním předpisům, je doplněna přílohami I až V, které vyjmenovávají kategorie přírodních stanovišť, které je potřeba chránit, a rostlinné a živočišné druhy s odstupňovanou mírou ochrany. Již v samotné preambuli je přitom zakotvena nutnost aktualizace těchto příloh s ohledem na dosažený vědecký a technický pokrok.

Ochrana volně žijících ptáků je na evropské úrovni zakotvena ještě déle, než je tomu u ochrany přírodních stanovišť. Původní směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků byla v roce 2009 nahrazena novou právní úpravou, a to směrnicí o ochraně volně žijících ptáků. Potřeba přijetí nového unijního předpisu vyplývala zejména z opakovaných a svou povahou podstatných změn původní směrnice.¹¹⁰ Dle bodu 4 preambule směrnice o ochraně volně žijících ptáků je unijní ochrana ptactva potřebná zejm. proto, že se na evropském území vyskytují převážně

¹⁰⁷ Srov. STEJSKAL, Vojtěch. § 45i [Postup hodnocení a schvalování koncepce nebo záměru]. In: STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/16/45i/komentar-wkcr-c-114-1992-sb-zakon-o-ochrane-prirody-a-krajiny-komentar>.

¹⁰⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ochraně volně žijících ptáků“).

¹⁰⁹ Srov. preambuli směrnice o stanovištích.

¹¹⁰ Srov. bod 1 preambule směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

stěhovavé druhy ptactva, a ponechání ochrany těchto druhů na vnitrostátní úpravě jednotlivých členských států by tak bylo komplikované a neefektivní. Předmětem ochrany dle této směrnice pak nejsou jen samotní ptáci, ale také jejich hnízda, vejce a stanoviště.¹¹¹

Z hlediska této diplomové práce je pak významný čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, na jehož základě podléhají naturovému posouzení nejen projekty a plány přímo související s určitou lokalitou či nezbytné pro péči o ni, ale všechny projekty a plány mající potenciál významně takovou lokalitu ovlivnit, ať již samostatně, či ve spojení s jinými projekty či plány.

3.2.2. Vztah k územnímu řízení v ČR

V souvislosti s oblastmi zařazenými do soustavy Natura 2000 na území České republiky je třeba upozornit na speciální posuzování vlivů záměrů a koncepcí na tyto oblasti, zakotvené v ust. § 45h an. zákona o ochraně přírody a krajiny.¹¹²

Ust. § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že „[j]akákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost významné evropsky lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.“ Z uvedeného vyplývá, že záměry či koncepce, které mohou významně ovlivnit oblasti systému Natura 2000 (a to jak pozitivně, tak negativně), podléhají naturovému posouzení. Dle ust. § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je žadatel povinen předložit při splnění zákonných podmínek svou žádost orgánu ochrany přírody k posouzení, zda může tento záměr či koncepce mít významný vliv na oblasti spadající do systému Natura 2000. Orgán ochrany přírody má dle ust. § 45i odst. 1 věty druhé zákona o ochraně

¹¹¹ Viz čl. 1 odst. 2 směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

¹¹² Ačkoliv jsou v tomto zákoně používány pojmy „koncepce“ a „záměr“, se kterými pracuje i zákon EIA, dle názoru Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, č. j. 3 As 75/2013-112.) je tzv. naturové posuzování širší než posuzování záměrů a koncepcí v procesu EIA, resp. do naturového posuzování mohou spadat i koncepce či záměry, které by v procesu EIA posuzovány nebyly. K tomu srov. např. VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav. § 45h [Povinnost hodnocení koncepcí a záměrů]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. I. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 358, marg. č. 15.

přírody a krajiny 30 denní lhůtu na vydání stanoviska.¹¹³ Předmětem tohoto stanoviska přitom není prokázání, že záměr či koncepce významný vliv na dotčené oblasti skutečně má, ale konstatování, zda takový vliv mít může.¹¹⁴ V případě, že orgán ochrany přírody dojde k takovému závěru, pak musí být daný záměr či koncepce posouzena podle zákona EIA ve spojení se speciální úpravou obsaženou v ust. § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny – jinými slovy řečeno, bude provedeno tzv. naturové posouzení záměru. Jak konstatuje Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. března 2013, č. j. 5 As 66/2011-98, je třeba důsledně odlišovat obecné posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona EIA od naturového posuzování záměrů dle ust. § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny – ačkoliv naturové posouzení probíhá z větší části podle zákona EIA, jeho obsah je od obsahu stanoviska EIA jiný (specificky zaměřený).¹¹⁵ Naturovému posouzení tedy budou podléhat koncepce či záměry, které by mohly významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality či ptačí oblasti.¹¹⁶ Jestliže příslušný orgán na základě tohoto posouzení dospěje k závěru, že navrhovaný záměr či koncepce bude mít významný negativní vliv na evropsky významné lokality či ptačí oblasti, musí postupovat v souladu s ust. § 45i odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny a tento záměr nebude moci být schválen.¹¹⁷ Prolomení tohoto pravidla představují pouze ojedinělé případy, kdy (i) neexistuje varianta řešení bez významně negativního vlivu na území, (ii) z naléhavých důvodů na realizaci takového záměru převažuje veřejný záměr a (iii) jsou uložena

¹¹³ Zákon o ochraně přírody a krajiny sice v tomto ustanovení pracuje s termínem „stanovisko“, z hlediska správně-právního se však jedná o vyjádření ve smyslu ust. § 154 správního řádu. K tomu srov. VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav. § 45i [Postup hodnocení a schvalování koncepce nebo záměru]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018, s. 381, marg. č. 34.

¹¹⁴ Srov. STEJSKAL, Vojtěch. § 45i [Postup hodnocení a schvalování koncepce nebo záměru]. In: STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/16/45i/komentar-wkcr-c-114-1992-sb-zakon-o-ochrane-prirody-a-krajiny-komentar>.

¹¹⁵ Blíže k závěrům Nejvyššího správního soudu v této věci viz dále.

¹¹⁶ Srov. TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce.* Praha: Grada, 2015. Kapitola 7.4.7. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

¹¹⁷ Tamtéž.

kompenzační opatření,¹¹⁸ popř. v případě oblastí s prioritními stanovišti či druhy je realizace projektu nezbytná z důvodu veřejného zdraví, bezpečnosti či příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí.¹¹⁹ V případě jiných důvodů veřejného zájmu pro realizaci záměru či koncepce na území s prioritními stanovišti či druhy je možné vydat souhlas pouze v souladu se stanoviskem Komise.¹²⁰

Jistým problematickým aspektem právní úpravy v ust. § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, stejně jako formulace čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je fakt, že je na jedné straně žadatelům¹²¹ uložena povinnost předložit návrh koncepcí nebo záměrů ve smyslu ust. § 45h odst. 1 příslušnému orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda tento může mít vliv na evropsky významné lokality či ptačí oblasti,¹²² na straně druhé ovšem nestanovuje podmínky, za kterých koncepce či záměry naplní znaky vyžadující vydání tohoto stanoviska. V podstatě tak tedy dle mého názoru bude záležet na žadateli, zda vyhodnotí, že jím realizovaný záměr může (nebo nemůže) mít významný vliv na oblasti zařazené do soustavy Natura 2000. Z hlediska co nejhospodárnějšího a časově co nejrychlejšího úspěšného vyřízení potřebných povolení pro realizaci záměru se však domnívám, že pro žadatele je nejlepší variantou požádat preventivně příslušný orgán ochrany přírody o vydání potřebného stanoviska. V opačném případě, tedy pokud by žadatel nepředložil záměr či koncepci orgánu ochrany přírody ke stanovisku, se vystavuje riziku, že později bude aplikováno ust. § 45i odst. 8 zákona EIA.¹²³

V případě úspěšné realizace záměrů v evropsky významných oblastech či v ptačích oblastech je tedy třeba, aby měl záměr co nejmenší negativní vliv na tyto oblasti, neboť v opačném případě může být vyhodnoceno, že jsou tato negativa příliš významná na to, aby byl tento záměr povolen, a územní rozhodnutí nebude vydáno.

¹¹⁸ Viz ust. § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹⁹ Viz ust. § 45i odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹²⁰ Tamtéž.

¹²¹ Zákon o ochraně přírody a krajiny používá pojem „předkladatelé“.

¹²² Srov. STEJSKAL, Vojtěch. § 45h [Naturové posuzování vlivů koncepcí a záměrů]. In: STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/16/45h/komentar-wkcr-c-114-1992-sb-zakon-o-ochrane-prirody-a-krajiny-komentar>.

¹²³ Tamtéž.

3.3. Ochrana půdy

Ochrana zemědělské půdy je upravena v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Půda má zejména funkci ekologickou a produkční; cílem ochrany je především ochrana nejkvalitnějších půd a minimalizace míry znečištění půdy a její ohrožení erozí.¹²⁴

Ust. § 4 odst. 1 tohoto zákona zakotvuje jednu z hlavních zásad nakládání s půdami – pro nezemědělské účely by měla být primárně využívána nezemědělská půda. Zemědělskou půdou můžeme dle ust. § 1 odst. 2 zákona o ochraně ZPF rozumět zemědělsky obhospodařované pozemky, tedy ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půdu, která (lidově řečeno) leží ladem. Pokud je ovšem v nezbytných případech třeba záměr realizovat na zemědělské půdě, stanoví ust. § 4 odst. 1 předmětného zákona v jednotlivých písmenech zásady takového užití zemědělské půdy – přednostně se má ze zemědělského půdního fondu odnímat zemědělská půda na zastavitelných plochách, ideálně půda horší kvality apod. Ačkoliv zde tedy dochází k jistému omezení vlastnického práva vlastníků pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu, je toto omezení v souladu s ust. § 11 odst. 3 LZPS, neboť existuje „*obecný zájem na tom, aby nedocházelo k úbytku rozlohy zemědělské půdy.*“¹²⁵

Ve vztahu k umístění záměrů na půdě zařazené do zemědělského půdního fondu je významné ust. § 7 zákona o ochraně ZPF. Odst. 1 předmětného ustanovení stanovuje tři (3) hlavní oblasti, na které má být při umístění záměrů na půdu náležející do zemědělského půdního fondu brán ohled. Jedná se o (i) zohlednění zásad stanovených v ust. § 4 zákona o ochraně ZPF, (ii) co nejmenší ztráty půdy patřící do zemědělského

¹²⁴ Srov. TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Kapitola 9. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

¹²⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí*. Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2010, [cit. 2023-08-29], č. 6, s. 195-204. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgbpxa4s7gzpxgxzrhe2q&groupIndex=10&rowIndex=0&refSource=search-facets#>.

půdního fondu a (iii) vyhodnocení důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond.

3.3.1. Třídy kvality půdy

Půda v zemědělském půdním fondu je dle své kvality dělena do pěti (5) různých tříd,¹²⁶ které vymezuje prováděcí právní předpis.¹²⁷ Půda je do těchto tříd rozdělena na základě bonitovaných půdně ekologických jednotek (dále jen „BPEJ“). BPEJ jsou vyjádřeny číselnými hodnotami, které představují (i) klimatický region (území s přibližně shodnými klimatickými podmínkami pro růst a vývoj zemědělských plodin), (ii) hlavní půdní jednotku (účelové seskupení půd s podobnými vlastnostmi; zjednodušeně řečeno jde o kvalitu půdního substrátu), (iii) sklonitost a expozici ke světovým stranám a (iv) skeletovitost (v podstatě se jedná o otázku, kolik šterku a kamene se v půdě nachází).¹²⁸ Rozdělení půdy do jednotlivých tříd je významné zejména z důvodu míry ochrany této půdy – platí, že půda zařazená do kategorie 5 je nejméně kvalitní, zatímco půda v kategorii 1 je půda nejkvalitnější. Toto dělení má ve vztahu k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu význam zejména s ohledem na zásadu uvedenou v ust. § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF, tedy zásadu, která stanoví, že má být přednostně odnímána půda méně kvalitní. Kromě této zásady pak jednotlivé třídy půdy hrají významnou roli při výpočtu odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Pro účely umístování záměrů je tedy nezbytné, aby žadatel nejprve zjistil, jak je v katastru nemovitostí daný pozemek veden. V případě, že se nejedná o stavební pozemek, ale o pozemek zařazený do zemědělského půdního fondu, je potřeba, aby byl tento pozemek ze zemědělského půdního fondu odňat. Pro úspěšné odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu za účelem umístění a realizace záměru je pak klíčové určení, jak kvalitní půda se na dotčeném pozemku nachází.

3.3.2. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Pro umístění záměru na půdu náležející do zemědělského půdního fondu je nezbytné tuto půdu nejprve ze zemědělského půdního fondu odejmout. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je dle ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF podmíněno

¹²⁶ Viz ust. § 5 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

¹²⁷ Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

¹²⁸ Problematiku BPEJ upravuje vyhláška č. 327/1998 Sb., Ministerstva zemědělství, kterou se stanoví charakteristika bonitovaných půdně ekologických jednotek a postup pro jejich vedení a aktualizaci.

souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je klíčový pro umístění záměrů na této půdě, neboť bez něj není (až na výjimky)¹²⁹ možné dotčenou půdu ze zemědělského půdního fondu odejmout.

Souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu uděluje orgán ochrany zemědělského půdního fondu na základě žádosti o jeho udělení. Tímto orgánem je dle ust. § 13 zákona o ochraně ZPF obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad, správa národního parku, Česká inspekce životního prostředí, MŽP nebo újezdní úřad.

Zákon o ochraně ZPF stanoví v ust. § 9 odst. 6 výčet obsahových náležitostí žádosti. Kromě obecných náležitostí požadovaných správním řádem je třeba, aby byl v žádosti o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu uveden účel požadovaného odnětí, vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a zdůvodnění, proč je navrhované řešení nejvýhodnější s ohledem na ochranu zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných veřejných zájmů nejvýhodnější; dále zákon o ochraně ZPF vyjmenovává seznam příloh, které žadatel musí k žádosti přiložit. Příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu následně žádost posoudí a v případě, že dospěje k názoru, že půda může být ze zemědělského půdního fondu odňata, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém dle jednotlivých písmen ust. § 9 odst. 8 zákona o ochraně ZPF mj. stanoví podmínky nezbytné pro ochranu zemědělského půdního fondu a dále zda budou stanoveny odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, příp. v jaké výši apod.

Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu má obvykle formu závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu ve spojení s ust. § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF.¹³⁰ Formu závazného stanoviska má souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu tehdy, je-li jeho udělením podmíněno povolení realizace

¹²⁹ Např. stavba v zastavěném území do rozlohy max. 25 m², obnova koryt vodních toků apod., blíže viz ust. § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF. Vyjma těchto případů není souhlas potřeba také v případě ust. § 59 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy v případě zajištění pozemků k tvorbě ekologické stability.

¹³⁰ Srov. BENDOVIÁ, Helena, SOVA, Aleš, FRANČÍK, Jiří. § 9 [Souhlas s odnětím půdy; žádost]. In: SOVA, Aleš, BENDOVIÁ, Helena, FRANČÍK, Jiří. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 104, marg. č. 44.

záměru. Jelikož se jedná o závazné stanovisko, je obsah souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu pro správní orgán rozhodující ve věci samé závazný a tento jej musí zohlednit ve výrokové části svého rozhodnutí.¹³¹ V méně častých případech může mít tento souhlas formu samostatného správního rozhodnutí tehdy, jedná-li se o samostatné správní řízení.¹³² V souladu s ust. § 21 odst. 1 zákona o ochraně ZPF se jedná o odnětí půdy pro záměr, jehož realizace není podmíněna povolením podle jiného právního předpisu, jinými slovy řečeno, „*pokud tento souhlas nesplývá s úkonem stavebního úřadu, popřípadě s rozhodnutím jiného správního orgánu.*“¹³³

Půdu je ze zemědělského půdního fondu v souladu s ust. § 9 odst. 3 zákona o ochraně ZPF možné odejmout buď trvale, nebo dočasně. Dočasné odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je dle znění předmětného ustanovení možné pouze tehdy, jestliže „*po ukončení účelu jejího odnětí bude dotčená plocha rekultivována podle schváleného plánu rekultivace tak, aby mohla být vrácena do zemědělského půdního fondu.*“ Jak stanoví odborná literatura,¹³⁴ plán rekultivace je klíčovým nástrojem pro uvedení půdy, která byla dočasně využívána nezemědělským způsobem, do stavu, kdy může plnit svoji původní funkci. Také při schvalování plánu rekultivace musí být zohledněny zásady ochrany zemědělského půdního fondu.¹³⁵

3.3.3. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Dle ust. § 11 odst. 1 zákona o ochraně ZPF je za půdu, která byla odňata ze zemědělského půdního fondu, stanovena povinnost zaplatit odvod v příslušné výši. Tato povinnost je uložena osobě, jíž svědčí oprávnění k záměru, pro který byla půda ze zemědělského půdního fondu odňata. Touto osobou může být i osoba odlišná

¹³¹ Srov. Srov. TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Kapitola 9.12. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

¹³² Tamtéž.

¹³³ SOVA, Aleš. § 21 [Forma úkonů orgánů ochrany ZPF]. In: SOVA, Aleš, BENDO VÁ, Helena, FRANČÍK, Jiří. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 181, marg. č. 4.

¹³⁴ BENDO VÁ, Helena, SOVA, Aleš, FRANČÍK, Jiří. § 9 [Souhlas s odnětím půdy; žádost]. In: SOVA, Aleš, BENDO VÁ, Helena, FRANČÍK, Jiří. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 99, marg. č. 21.

¹³⁵ Tamtéž.

od osoby, která o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu požádala, či od osoby žádající o vydání územního rozhodnutí.¹³⁶

Odvody mají dle odborné literatury dvě (2) funkce – (i) motivovat žadatele o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu k tomu, aby své záměry realizovali na půdě mimo zemědělský půdní fond, popř. na zemědělské půdě nižší kvality, a (ii) přinášet finanční prostředky pro financování opatření na ochranu životního prostředí.¹³⁷ Výpočet výše odvodů se uskutečňuje na základě sazebníku, který tvoří přílohu zákona o ochraně ZPF. Při výpočtu odvodů jsou hodnoceny různé faktory, např. klima apod., kterým „je přiznána různá ekologická váha, kterou se pak násobí základní sazba odvodů.“¹³⁸ Vyměření odvodů za odnětí půdy je v pro orientaci součástí souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Pro závazné vyměření výše odvodů je však rozhodné až faktické odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Může se totiž stát, že po získání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu nakonec žadatel pro realizaci záměru využije menší plochu pozemku, než k jaké mu byl orgánem ochrany zemědělského půdního fondu udělen souhlas s odnětím. V rámci zkoumání faktického stavu odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu přitom správní orgány posuzují, zda je nezastavěná plocha pozemku zemědělsky fakticky využitelná.¹³⁹ Právě vyměření odvodů až vzhledem k faktickému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je dle mého názoru efektivním nástrojem ochrany půdy, neboť je zde silně akcentována jedna z jejich funkcí – motivace žadatelů o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu k realizaci záměrů na zemědělské půdě v co možná nejmenším rozsahu.

Problematickým je však z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu dle mého názoru ust. § 11a odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Toto ustanovení stanoví, že pro některé záměry se nevyměřují odvody za odnětí ze zemědělského půdního fondu. Kromě záměrů ekologicky prospěšných, jako je např. zalesnění půd ve IV. nebo V. třídě

¹³⁶ FRANČÍK, Jiří, SOVA, Aleš. § 11 [Odvody]. In: SOVA, Aleš, BENDOVIÁ, Helena, FRANČÍK, Jiří. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 120, marg. č. 3.

¹³⁷ Srov. TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Kapitola 9.13. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

¹³⁸ Tamtéž.

¹³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2023, č. j. 3 As 242/2022-34 (bliže zpracovaný dále).

ochrany,¹⁴⁰ popř. převedení pozemku na druh pozemku vodní plocha se způsobem využití zamokřená plocha či rybník,¹⁴¹ se jedná např. o stavby dálnic, silnic a místních komunikací¹⁴² či cyklistické stezky¹⁴³ atd. Ačkoliv souhlasím, že existuje silný veřejný zájem na realizaci těchto záměrů, domnívám se, že i v případě výstavby dálnice by měly být vyměřovány odvody, byť třeba v nižším rozsahu než u realizace záměrů soukromých investorů. I v případě realizace těchto záměrů je totiž dle mého názoru třeba důsledně dbát na zásady ochrany zemědělského půdního fondu a motivovat stavebníky (přestože jsou jejich záměry vedeny veřejným zájmem), aby k jejich realizaci využívali pokud možno půdu zařazenou do zemědělského půdního fondu v co nejmenším rozsahu. Právě tyto stavby, i vzhledem k náročnosti jejich realizace, mohou dle mého názoru výrazně ovlivnit kvalitu a využití nejen půdy, na níž má být záměr přímo realizován, ale také okolních pozemků, na něž bude mít vliv například vjezd těžké techniky apod. Někteří zástupci odborné veřejnosti spatřují problematický prvek tohoto ustanovení také v tom, že vyloučení vyměření odvodů je stanoveno bez ohledu na třídu ochrany půdy, která má být ze zemědělského půdního fondu odňata.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Ust. § 11a odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ZPF.

¹⁴¹ Ust. § 11a odst. 1 písm. k) bod 2. zákona o ochraně ZPF.

¹⁴² Ust. § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF.

¹⁴³ Ust. § 11 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ZPF.

¹⁴⁴ Srov. FRANKOVÁ, Martina. *Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel?* Acta Universitatis Carolinae Iuridica [online]. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2019, ročník 65, č. 3, s. 35 - 44 [cit. 2023-08-28]. Dostupné z: <https://karolinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-65/cislo-3>.

4. Rozhodovací praxe

4.1. Problematika závazných stanovisek

4.1.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2013, č. j. 5 As 66/2011-98

V předmětné věci byla posuzována otázka, zda v případě, že bylo za účelem získání rozhodnutí o umístění stavby získáno souhlasné stanovisko EIA, toto postačuje v případě, kdy se jedná o změnu umístění záměru na území, které bylo v době po vydání předmětného územního rozhodnutí prohlášeno za ptačí oblast a zařazeno do soustavy Natura 2000, nebo zda je potřeba záměr znovu posoudit podle ust. § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a případně jej podrobit tzv. naturovému posouzení.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ačkoliv byly v rámci řízení EIA posuzovány vlivy záměru i na ptactvo na dotčeném území, jednalo se pouze o dílčí otázku v rámci řízení EIA. Toto stanovisko přitom dle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže nahradit speciální stanovisko orgánu ochrany přírody ve smyslu ust. § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a případné navazující naturové posouzení. Posuzování záměrů podle zákona EIA je tedy nutné důsledně odlišovat od posuzování záměrů podle ust. § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a případného navazujícího naturového řízení, i přes to, že toto probíhá (až na odchylky stanovené v zákoně o ochraně přírody a krajiny) podle ustanovení zákona EIA. Obsah tohoto posouzení je totiž jiný.

4.1.2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2023, č. j. 3 As 318/2021-46

V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou vázanosti dotčených orgánů svými předchozími závaznými stanovisky. Podstatou sporné otázky bylo posouzení, zda jsou dotčené orgány vázány pouze svými závaznými stanovisky vydanými v tomtéž řízení vedených podle stavebního zákona, či zda jsou tyto vázány i stanovisky vydanými v rámci jiných řízení – konkrétně se jednalo o stanovisko vydané v rámci procesu pořizování územního plánu a jeho závaznost pro dotčený orgán, který jej vydal, v rámci územního řízení.

Městský soud v Praze se s touto otázkou vypořádal tak, že konstatoval, že závazná stanoviska vydávaná v různých řízeních podle stavebního zákona není možné ztotožňovat. Dospěl k závěru, že „*zatímco územní plán stanoví základní koncepci rozvoje*

*území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, v územním řízení je posuzován konkrétní záměr žadatele.*¹⁴⁵ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru opačnému. Konstatoval, že podobnou otázku již v minulosti posuzoval,¹⁴⁶ a s těmito závěry zůstal konzistentní. Dotčené orgány jsou jimi dříve vydanými závaznými stanovisky vázány, pokud nedojde ke změně v podmínkách území. Jestliže tedy v rámci projednávání pořízení územního plánu dotčený orgán vydal kladné závazné stanovisko, není možné, aby v rámci územního řízení vydal negativní závazné stanovisko pouze z toho důvodu, že změnil názor.¹⁴⁷ Jak dále v bodu 21 Nejvyšší správní soud stanoví, „[p]okud už ve fázi územního plánování byl zřejmý záměr využít území určitým způsobem, nemohou dotčené orgány v územním řízení tvrdit – jestliže záměr zůstává v hlavních rysech stejný – že teprve nyní jej mohou posoudit ve větší podrobnosti.“

4.2. Právo na životní prostředí právnických osob

4.2.1. Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

Ve věci posuzované Ústavním soudem v tomto nálezu se jednalo o aktivní legitimaci občanského sdružení (resp. spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) – územního plánu obce dle ust. § 101 odst. 1 věta první soudního řádu správního. Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že tento spolek aktivní legitimaci pro návrh na zrušení OOP neměl. Nejvyšší správní soud následnou kasační stížnost zamítl s odůvodněním, že environmentální spolky nejsou aktivně legitimovány pro podání návrhu na zrušení OOP a že tuto nelze dovozovat ani z Aarhuské úmluvy, neboť tato patří do kategorie mezinárodních smluv, které nejsou přímo aplikovatelné.

Ust. § 101 odst. 1 věta první soudního řádu správního stanoví, že návrh na zrušení OOP je oprávněn podat ten, kdo byl tímto OOP zkrácen na svých právech. Ústavní soud dospěl ve svém nálezu k závěru, že upírat aktivní legitimaci environmentálních spolků k podání návrhu na zrušení OOP by znamenalo upírat právo vlastníků pozemků, které takové OOP může ovlivnit, jen proto, že se rozhodli sdružit se do spolku a kolektivně hájit svá práva a zájmy jménem tohoto sdružení. Ústavní soud zde vyložil pojem

¹⁴⁵ Viz bod 14.

¹⁴⁶ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2022, č. j. 10 As 287/2020-28.

¹⁴⁷ Srov. bod 20.

„zkrácení na právech“, kdy tento se neomezuje pouze na práva vlastníků dotčených pozemků, ale i na práva komunity, která může být dotčena v širším rozsahu.

Ústavní soud dále konstatoval, že čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy zakotvuje právo dotčené veřejnosti na ochranu práv před soudy nebo jinými nezávislými a nestrannými orgány a je promítnut do znění ust. § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.“ Ačkoliv není Ústavním soudem rozporován fakt, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná, je třeba v případě více interpretačních variant aplikovat takovou, která bude požadavky Aarhuské úmluvy naplňovat.

V předmětném nálezu Ústavní soud vymezil kritéria, která musí být splněna, aby mohly spolky disponovat aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení OOP. Spolky musí:

- (i) tvrdit, že bylo OOP zasaženo do jejich právní sféry, a toto tvrzení musí být přesně vymezené – nepostačí pouhé konstatování, že se jednalo o nezákonný proces přijímání OOP,
- (ii) mít místní vztah k předmětné lokalitě – tento vztah může být založen buď sídlem spolku v předmětné lokalitě, nebo vlastnictvím pozemků potenciálně dotčených OOP členy tohoto spolku,
- (iii) disponovat legitimačními důvody – tyto se odvíjejí od místního vztahu spolku k předmětné lokalitě, přičemž dle názoru Ústavního spolku se musí vždy nutně jednat o spolek ekologický.

Ačkoliv dle názoru Ústavního soudu je věrohodnější, když spolek již nějakou dobu existuje a působí v rámci své činnosti, založení spolku *ad hoc* pro hájení zájmů jeho členů v konkrétním řízení by nemělo být na škodu aktivní legitimaci tohoto spolku.

4.2.2. Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14

Ústavní soud se v tomto případě opět zabýval otázkou aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení OOP. Ústavní soud zde vyjádřil posun od své předchozí rozhodovací praxe (např. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97), kdy zastával názor, že právo na příznivé životní prostředí náleží z povahy jejich podstaty pouze fyzickým osobám, k novějšímu přístupu, kde vyjádřil důležitost role

environmentálních spolků při ochraně životního prostředí. Ústavní soud zopakoval, že účelem spolků je sdružení občanů, kteří následně mohou své právo na příznivé životní prostředí realizovat i prostřednictvím takového spolku. Jak je uvedeno v závěrech předmětného nálezu, „[z]krácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či, jinak řečeno, na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace OOP. Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“

Ústavní soud tedy znovu potvrdil právo na soudní ochranu také environmentálním spolkům.

4.2.3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018-68

V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval aktivní legitimací environmentálního spolku podat žalobu proti rozhodnutí Správy Národního parku Šumava o udělení výjimky ze zákazů stanovených v ust. § 49 a 50 zákona o ochraně přírody a krajiny za účelem získání stavebního povolení pro čistírnu odpadních vod.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze pouze z názvu či ze stanov stěžovatele dojít k závěru, že jeho hlavním cílem není ochrana životního prostředí. Metody použité Krajským soudem v Českých Budějovicích pro zjištění, zda jsou splněna kritéria účastenství environmentálního spolku dle ust. § 65 odst. 2 soudního řádu správního, označil Nejvyšší správní soud jako správné, dle jeho názoru však zjištění těmito metodami získaná mohla založit pouze pochybnost soudu o legitimaci stěžovatele k podání správní žaloby. Krajský soud v Českých Budějovicích tak měl stěžovatele vyzvat k předložení důkazů svědčících o jeho aktivní legitimaci k podání správní žaloby.

Nejvyšší správní soud se také zabýval otázkou možnosti zasažení právní sféry stěžovatele záměrem za situace, kdy se sídlo stěžovatele nenachází v předmětném území. Ačkoliv v rámci tohoto konkrétního případu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vzhledem k technickým parametrům záměru tento nemá regionální či celostátní význam a nemohl zasáhnout do právní sféry stěžovatele, není možné automaticky uzavřít, že vzdálenost

sídla od předmětné lokality vždy vylučuje možný zásah do právní sféry environmentálních spolků. Jedná se například o objekty s určitým stupněm celostátní ochrany.¹⁴⁸

4.2.4. Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17-2

Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval návrhem na zrušení nového znění ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým byla zákonodárcem omezena účast environmentálních spolků jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Cílem tohoto omezení mělo být zrychlení a zefektivnění řízení podle stavebního zákona, která byla environmentálními spolky údajně zdržována a v těchto řízeních nastávaly průtahy.

Ústavní soud nesouhlasil s argumenty, že dojde k porušení čl. 36 odst. 1 LZPS zakotvující právo na ochranu u nestranného a nezávislého soudu ve spojení s právem na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 LZPS a vlastnickým právem dle čl. 11 odst. 1 LZPS, včetně práva na veřejné projednání věci bez zbytečných průtahů, zakotvené čl. 38 odst. 1 LZPS. Shledal, že napadenou právní úpravou nedošlo k zásahu do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí, ale k pouhému zúžení procesního aspektu uplatňování tohoto práva ve správním řízení. Environmentální spolky navíc mohou hájit zájmy na ochranu životního prostředí dál, a to v řízeních dle zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákona, zákona EIA či zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Dále Ústavní soud uvedl, že se napadená právní úprava nijak nedotýká práva environmentálních spolků na informace o životním prostředí, přičemž uvedl, že tyto ani nemusí být odůvodněny.

Odlišné stanovisko k uvedenému nálezu Ústavního soudu nesouhlasí se závěrem, že ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny prošlo i čtvrtým krokem testu racionality. K naplnění požadovaného účelu (zrychlení a zefektivnění územního a stavebního řízení) totiž dle názorů autorů odlišného stanoviska nedošlo. Omezení účasti environmentálních spolků na správním řízení sice urychlí tato řízení, není však vyloučena možnost environmentálních spolků podat proti rozhodnutí stavebního úřadu správní žalobu. Argumenty, kterými budou spolky tyto žaloby odůvodňovat, přitom budou prvně

¹⁴⁸ Srov. bod 22 rozsudku.

zmíněny až v řízení před soudem, namísto toho, aby byly předneseny před příslušným správním orgánem, který by tyto mohl zohlednit. Pro stavebníky pak ke zrychlení realizace projektu nemusí nutně dojít, neboť v případě, že soud shledá argumenty environmentálních spolků jako relevantní, bude mít jediné možnost vydané správní rozhodnutí zrušit a vrátit věc správnímu orgánu. Prakticky tak může dojít k právě opačnému výsledku, než který byl zákonodárcem zamýšlen – řízení před správními orgány mohou být naopak mnohonásobně delší a budou finančně značně náročnější. Kromě tohoto negativního efektu také dle autorů odlišného stanoviska bude docházet k situaci, kdy námitky environmentálních spolků ve věci samé budou prvotně posuzovány nikoliv před správním orgánem, nýbrž před soudy, a bude tak docházet k nežádoucímu zásahu moci soudní do výkonu veřejné správy.

Závěry, ke kterým Ústavní soud v tomto nálezu dospěl, se staly terčem kritiky odborné veřejnosti. Dle názoru doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D. došlo vyloučením práva spolků na účast v řízeních podle stavebního zákona mj. k závažnému omezení lidských práv a svobod a k snížení jejich úrovně.¹⁴⁹ Jiní autoři v kritice předmětného nálezu šli ještě dál, když podle nich závěry v tomto nálezu „svědčí spíše o nepochopení systému právní ochrany přírody a krajiny.“¹⁵⁰ Hlavní problém schváleného zúžení účasti environmentálních spolků je jimi spatřován zejména v rozdílném pojetí aktivní legitimace k podání správní žaloby a k podmínkám pro účast na rozhodování. Je tedy možné, že spolky disponující právem účasti na rozhodování nebudou schopny před soudem prokázat vztah ke konkrétní věci a tedy neprokážou svou aktivní legitimaci – nejde tedy o omezení účastenství spolků ve správních řízeních, ale o jejich praktické vyloučení z těchto řízení.¹⁵¹

¹⁴⁹ Srov. STEJSKAL, Vojtěch. *Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.)*. České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 2021, [cit. 2023-08-23], č. 59, s. 112-125. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_59.pdf.

¹⁵⁰ VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17)*. Soudní rozhledy, 2021, [cit. 2023-08-23], č. 11-12, s. 353-359. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpngx4s7gevv6mjsl5zv6mzvvgm&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

¹⁵¹ Tamtéž.

4.3. Ochrana zemědělského půdního fondu

4.3.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č. j. 1 As 50/2008-51

Nejvyšší správní soud se v dané věci zabýval otázkou vázanosti správního orgánu závaznými stanovisky dotčených orgánů při svém rozhodování, zejm. souhlasem s odnětím pozemku ze zemědělského půdního fondu. Nejvyšší správní soud uvedl, že stavební úřady jsou povinny v řízeních dle stavebního zákona v rámci své rozhodovací činnosti respektovat závazná stanoviska dotčených orgánů, tato však nemohou nahradit rozhodovací činnost stavebních úřadů. Úkolem stavebních úřadů je zajistit soulad mezi všemi závaznými stanovisky vydávanými pro rozhodnutí ve věci. Samotný fakt, že dotčený orgán vyslovil souhlas s realizací záměru, však nutně nemusí předurčovat vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení. Jedná se pouze o podklad, který stavební úřad musí zohlednit ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že dotčené orgány posuzují záměr pouze sektorově, bez ohledu na zájmy hájené jinými dotčenými orgány. V případě, že stavební úřad tedy v rámci rozhodování dospěje k závěru, že je záměr v rozporu s některými kritérii pro jeho schválení, není možné pro tento záměr územní rozhodnutí vydat.

4.3.2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2023, č. j. 3 As 242/2022-34

Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval otázkou vyměření výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v situaci, kdy v rámci realizace záměru nebyla zastavěna celá plocha pozemku, který byl na základě souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu odňat. Zatímco stěžovatelka tvrdila, že vyměření odvodu má probíhat na základě fakticky odňaté půdy, a nikoliv čistě na základě souhlasu s odejmutím této půdy ze zemědělského půdního fondu, krajský soud v Brně dospěl k závěru, že k odnětí půdy dochází již vydáním souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a pro vyměření odvodů je rozhodná výměra půdy uvedená v tomto souhlasu, přičemž správní orgány nemají při vyměřování odvodů zohledňovat, jaká část půdy byla reálně zastavěna.¹⁵²

¹⁵² Srov. bod 13 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. září 2022, č. j. 62 A 2/2021-30.

Ačkoliv Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou, závěry Krajského soudu v Brně ohledně okamžiku rozhodného pro vyměření odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu označil za nesprávné. Dle jeho názoru je pro výměru odvodů, resp. pro jejich snížení oproti jejich předběžnému vyčíslení v souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, rozhodná otázka faktické zemědělské (ne)využitelnosti nezastavěných částí pozemku. V tomto případě stěžovatelka namítala, že na nezastavěných plochách vysázela ovocné stromy a tyto jsou tedy nadále zemědělsky využívány. Nejvyšší správní soud ovšem upozornil, že správní orgány správně posuzovaly faktický stav pozemků a odvody nebyly vyměřeny mechanicky. V okamžiku, kdy správní orgány dospěly k závěru, že se jedná o část pozemků, která „*kvůli svému tvaru, výměře a přístupnosti [není] vhodná k zemědělskému obhospodařování*“, a že se tedy jedná o zbytkové plochy neumožňující další zemědělské využití, tyto podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně a přesvědčivě zdůvodnily, proč byly odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vyměřeny i k této části pozemků.¹⁵³ Nejvyšší správní soud tedy dospěl v souladu se svou předchozí rozhodovací praxí¹⁵⁴ k závěru, že pro vyměření odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je rozhodné skutečné odnětí půdy a jejich vyměření v souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu je orientační.

¹⁵³ Srov. body 29 a 30 předmětného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

¹⁵⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2018, č. j. 1 As 362/2017-30.

5. Nový stavební zákon a ochrana životního prostředí

V současnosti jsou v České republice účinné dva (2) stavební zákony – stavební zákon a nový stavební zákon. Jak již bylo uvedeno výše, nový stavební zákon nabývá účinnosti postupně, přičemž zatím poslední částečné nabytí účinnosti proběhlo 1. července 2023. Největší část nového stavebního zákona má nabýt účinnosti 1. ledna 2024.

Proces přijímání nového stavebního zákona provázely rozsáhlé diskuze napříč odbornou veřejností, přičemž tvůrci nového stavebního zákona označovali novou právní úpravu za významný krok pro budoucnost České republiky. Nový stavební zákon byl po jeho vrácení Senátem přijat Poslaneckou sněmovnou, od té doby však prošel značnými změnami. Motivací přijetí nového stavebního zákona byla snaha o zrychlení řízení před stavebními úřady. Tohoto cíle mělo být dosaženo např. vytvořením nové soustavy stavebních úřadů v čele s Nejvyšším stavebním úřadem, přenesení části posuzování vlivů na životní prostředí na stavební úřady nebo spojení územního a stavebního řízení do řízení jediného. Zatímco některé z navrhovaných změn byly novelami zrušeny, spojení územního a stavebního řízení zůstalo v platnosti. Změny zavedené novým stavebním zákonem se dotýkají i problematiky ochrany životního prostředí v řízeních podle nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon reflektuje potřebu ochrany životního prostředí v části čtvrté hlavě I díl 4 ust. § 145 odst. 1 písm. d), kdy stanoví, že *„[s]tavba musí být navržena a provedena tak, aby byla vhodná pro určené využití a po celou dobu trvání plnila při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů základní požadavky na stavby, kterými jsou ochrana životního prostředí,“* dále v ust. § 148, které stanoví požadavky na ochranu zdraví a životního prostředí, či v ust. § 151 s požadavky na udržitelné využití přírodních zdrojů. Princip udržitelného rozvoje území se tedy do stavebního práva promítá i v rámci nové právní úpravy stavebního práva. Výše uvedená ustanovení nového stavebního zákona ovšem nejsou jedinými ustanoveními reflektujícími důraz na ochranu životního prostředí. Požadavek na ochranu životního prostředí je protkán celým novým stavebním zákonem.

5.1. Závazná stanoviska

Jak již bylo uvedeno výše, patrně nejvýznamnější změna zavedená novým stavebním zákonem spočívá ve spojení územního a stavebního řízení tak, aby již napříště bylo vydáváno pouze jedno (1) povolení. Přestože tak tedy územní řízení *de iure* v nové právní úpravě neexistuje, *de facto* zůstávají jeho prvky, zásady a předmět ochrany zachovány i v novém stavebním zákoně. Z pohledu ochrany životního prostředí proto nezaniká potřeba posouzení záměrů závaznými stanovisky. Úprava vydávání, platnosti a opravných prostředků aplikovatelných na závazná stanoviska je však oproti úpravě obsažené ve stavebním zákoně změněná.

Problematika vydávání závazných stanovisek je nově upravena v druhém dílu hlavy II šesté části, který se týká vydávání vyjádření a závazných stanovisek dotčeného orgánu. Původní znění nového stavebního zákona mělo ambici v rámci zrychlení a zjednodušení řízení o potřebných povoleních pro realizaci záměru naplnit princip „jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko.“¹⁵⁵ Těto ideje mělo být dosaženo mimo jiné i včleněním agend dotčených orgánů do agend stavebních úřadů a měl tak být do jisté míry opuštěn koncept závazných stanovisek.¹⁵⁶ K tomu ovšem v konečném důsledku nedošlo a závazná stanoviska tak zůstávají zachována. Ust. § 176 odst. 1 nového stavebního zákona, stejně jako ust. § 4 odst. 7 stavebního zákona, zakotvuje povinnost dotčených orgánů vydat koordinované závazné stanovisko, jestliže má vydat v souvislosti s konkrétním záměrem více závazných stanovisek. Ust. § 176 odst. 3 nového stavebního zákona stanoví, které dokumenty nemohou být do koordinovaného závazného stanoviska zahrnuty – jedná se o stanovisko EIA a jednotné environmentální stanovisko vydávaného podle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku (dále jen „zákon JES“)¹⁵⁷, „vydává-li se současně jako závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní

¹⁵⁵ KORBEL, František, Jiří BURYAN, Dáša KRUPOVÁ a Matěj POTMĚŠIL. *Nový stavební zákon anebo co z něj (z)bude*. Advokátní deník [online]. Praha: Česká advokátní komora, 2023, [cit. 2023-08-23]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2023/05/19/novy-stavebni-zakon-anebo-co-z-nej-zbude/>.

¹⁵⁶ Tamtéž.

¹⁵⁷ K jednotnému environmentálnímu stanovisku viz dále.

prostředí.“ Do koordinovaného závazného stanoviska však budou integrovány pouze „*akty orgánů, které jsou integrovány institucionálně v OÚ ORP či v KÚ.*“¹⁵⁸

Další změnou související se závaznými stanovisky je možnost přezkoumání závazného stanoviska v přezkumném řízení. Toto přezkumné řízení je dle ust. § 179a nového stavebního zákona možné zahájit do šesti (6) měsíců od právní moci rozhodnutí, jehož bylo toto závazné stanovisko podkladem, přičemž toto závazné stanovisko je možné změnit nebo zrušit jen do devíti (9) měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Jedná se o speciální úpravu k ust. § 149 odst. 8 správního řádu.

Nekompletní podkladová dokumentace přikládána stavebníkem k žádosti o vydání územního rozhodnutí může být dle mého názoru jedním z faktorů způsobujících průtahy v řízeních před stavebními úřady, neboť se může poměrně snadno stát (i vzhledem k rozšířené právní úpravě), že stavebník nepředloží všechna potřebná závazná stanoviska dotčených orgánů. Nový stavební zákon zakotvuje v ust. § 184 odst. 3 povinnost stavebních úřadů v případě, kdy není součástí žádosti dle tohoto zákona vyjádření či závazné stanovisko, si tyto chybějící dokumenty vyžádat od dotčených orgánů. Dle důvodové zprávy pak od tohoto okamžiku běží dotčeným orgánům lhůta pro vydání vyjádření, koordinovaného vyjádření či závazného stanoviska a zároveň tak neběží stavebním úřadům lhůta pro vydání rozhodnutí, neboť bez těchto podkladových dokumentů nemohou stavební úřady ve věci rozhodnout.

5.2. Jednotné environmentální stanovisko (JES)

Od 1. ledna 2024 nabývá účinnosti zákon JES. Cílem tohoto zákona je vydání jednotného závazného stanoviska zohledňujícího zájem na ochranu jednotlivých složek životního prostředí v řízeních o povolení záměru podle nového stavebního zákona či v navazujících řízeních podle zákona EIA. Ust. § 2 odst. 1 zákona JES definuje jednotné environmentální stanovisko jako „*závazné stanovisko k vlivům na životní prostředí u záměru, který podléhá povolování podle stavebního zákona nebo posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „záměr“), které se vydává namísto správních úkonů stanovených jinými právními*

¹⁵⁸ KORBEL, František, ŠINDELÁŘOVÁ, Pavlína. *Aktuality*. Soudní rozhledy, 2023, [cit. 2023-08-23], č. 7-8, s. 218-220, s. 218. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxg4s7g5ptqx3tl4zdcoa&groupIndex=0&rowIndex=0#>.

*předpisy v oblasti ochrany životního prostředí.*¹⁵⁹ Zákodárce zvolil pro jednotné environmentální stanovisko formu závazného stanoviska. Jak již bylo uvedeno výše, závazná stanoviska dotčených orgánů jsou pro správní orgány rozhodující ve věci samé, kterým závazná stanoviska slouží jako podkladová dokumentace, v rámci jejich rozhodování závazná a jejich obsah musí zohlednit ve výrokové části svého rozhodnutí. Do jednotného environmentálního stanoviska však dle odborné veřejnosti nebudou zahrnuty „úkony podle zákona o ochraně přírody a krajiny pro záměry ve zvláště chráněném území, jeho ochranném pásmu, evropsky významné lokality nebo ptáčí oblasti a v případě záměru na území národního parku nebo jeho ochranném pásmu.“^{160,161}

Zákon JES v ust. § 3 odst. 1 stanoví, že žádost o vydání jednotného environmentálního stanoviska musí obsahovat stejné náležitosti, jaké jsou vyžadovány pro jednotlivá závazná stanoviska, jež mají být tímto nahrazena. Příslušný orgán ovšem může dle ust. § 6 odst. 1 zákona JES vydat jednotné environmentální stanovisko jen tehdy, je-li posuzovaný záměr přípustný z hlediska všech jednotlivých složek životního prostředí. V rámci odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska se tedy správní orgán nemůže omezit pouze na závěry ve vztahu k životnímu prostředí jako celku,¹⁶² nýbrž musí odůvodnit případnou (ne)přípustnost tohoto záměru ve vztahu k jednotlivým

¹⁵⁹ Dle poznámky číslo 1 jsou těmito jinými právními předpisy následující zákony - zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně ZPF, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon EIA, vodní zákon, zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁰ KORBEL, František, Jiří BURYAN, Dáša KRUPOVÁ a Matěj POTMĚŠIL. *Nový stavební zákon anebo co z něj (z)bude*. Advokátní deník [online]. Praha: Česká advokátní komora, 2023, [cit. 2023-08-23]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2023/05/19/novy-stavebni-zakon-anebo-co-z-nej-zbude/>.

¹⁶¹ Toto plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 149/2023 Sb., kterým došlo mj. k novelizaci ust. § 83 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. Srov. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku, č. 149/2023 Dz.

¹⁶² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, č. 148/2023 Dz.

dotčeným složkám životního prostředí.¹⁶³ Jeli jednotné environmentální stanovisko vydáno, má platnost pět (5) let ode dne jeho vydání,¹⁶⁴ přičemž jeho platnost může být prodloužena opět nejvýše o pět (5) let.

Státní správu v oblasti vydávání jednotného environmentálního stanoviska vykonávají dle ust. § 11 zákona JES MŽP, Ministerstvo zemědělství, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a újezdní úřady. Ochrana životního prostředí tak bude dle důvodové zprávy i nadále ponechána specializovaným orgánům a jejich agenda není začleněna do činnosti stavebních úřadů; zákonodárce tak sleduje eliminaci rizika „*neodborného rozhodování, které by v konkrétních případech mohlo vést ke škodám (mnohdy nevratného charakteru) na životním prostředí, k neplnění požadavků vyplývajících z unijního práva (viz níže) apod.*“¹⁶⁵

Lhůta pro vydání jednotného environmentálního stanoviska činí dle ust. § 5 odst. 1 zákona JES 60 dní ode dne úplné žádosti. Tuto lhůtu je možné prodloužit maximálně o dalších 30 dní. Pro případ, že žádost úplná nebude či bude trpět jinými vadami, zakotvuje zákonodárce v ust. § 3 odst. 3 povinnost správního orgánu vyzvat žadatele bezodkladně, nejpozději však do deseti (10) pracovních dnů ode dne podání žádosti, k odstranění jejích vad. K tomu pak musí žadatel poskytnout přiměřenou lhůtu. V případě, že ve stanovené lhůtě k odstranění vad bránících vydání jednotného environmentálního stanoviska nedojde, sdělí správní orgán žadateli písemně, že jednotné environmentální stanovisko vydáno nebude. O následcích neodstranění vad žádosti však musí být žadatel správním orgánem poučen.

Zákon JES v ust. § 9 zakotvuje možnost předběžné konzultace, jejímž cílem je (pokud o tuto konzultaci požádá ještě před podáním žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska) poskytnout žadateli informace o náležitostech žádosti ve vztahu ke konkrétnímu záměru a příp. další informace tak, aby bylo možné jednotné environmentální stanovisko vydat bez zbytečného odkladu po podání žádosti.¹⁶⁶

¹⁶³ Ust. § 6 odst. 3 zákona JES.

¹⁶⁴ Ust. § 7 odst. 1 věta první zákona JES.

¹⁶⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, č. 148/2023 Dz.

¹⁶⁶ Ust. § 9 odst. 1 zákona JES.

Jednotné environmentální stanovisko je novým nástrojem veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Jeho vydání však není automatické – o jeho vydání musí být zažádáno. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že je ovšem čistě na stavebníkovi, jestli o vydání jednotného environmentálního stanoviska zažádá – v případě, že předloží stavebnímu úřadu žádost o vydání povolení k záměru bez tohoto podkladového dokumentu, vyžádá si jeho vydání u příslušného orgánu ochrany životního prostředí stavební úřad sám.¹⁶⁷

Dle mého názoru je nová úprava předkládání závazných stanovisek vítanou změnou oproti současnému stavu, kdy byli žadatelé nuceni v případě chybějících podkladů žádosti o vydání územního rozhodnutí tyto doplnit a docházelo tak k průtahům územního řízení. Povinnost stavebních úřadů oslovit dotčené orgány při chybějícím závazném stanovisku přímo, namísto zprostředkované komunikace prostřednictvím žadatelů, by měla značně urychlit řízení před stavebními úřady. Nadto, ve světle zákona JES by k takovým situacím mělo dle mého názoru docházet podstatně méně často. Proto se domnívám, že by na základě nové úpravy předkládání závazných stanovisek v rámci řízení o povolení záměru dle nového stavebního zákona mohlo skutečně dojít ke zrychlení a zjednodušení řízení před stavebními úřady.

5.3. Účast veřejnosti

Ust. § 182 nového stavebního zákona vymezuje účastníky řízení o povolení záměru. V písm. e) předmětného ustanovení jsou pak mezi účastníky tohoto řízení řazeny také osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon. Dle důvodové zprávy se tak do stavebního zákona „vrací“ také odkaz na účastenství osob, o kterých tak stanoví jiný zákon, což byla úprava zakotvená ve stavebním zákoně před účinností jeho novely provedené zákonem č. 225/2017 Sb.¹⁶⁸ Od 1. ledna 2024 vstupuje v účinnost novela zákona o ochraně přírody a krajiny, provedená zákonem č. 149/2023 Sb.¹⁶⁹. Touto novelou dojde ke změně znění ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, které nově rozšiřuje účastenství environmentálních spolků i na řízení podle jiných právních předpisů za předpokladu, že

¹⁶⁷ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, č. 148/2023 Dz.

¹⁶⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu, č. 283/2021 Dz.

¹⁶⁹ Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

je pro rozhodnutí v těchto řízeních vydáváno jednotné environmentální stanovisko nahrazující povolení ke kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Právo účasti spolků na těchto řízeních je podmíněno informováním stavebního úřadu o jejich účasti do osmi (8) dní ode dne, kdy jim bylo příslušným správním orgánem oznámeno zahájení řízení.

Ust. § 182 písm. e) nového stavebního zákona ve spojení s ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění ke dni 1. ledna 2024, částečně vrací právo veřejnosti na účast na řízení o povolení záměru vedeném dle nového stavebního zákona. Ačkoliv je právo účasti environmentálních spolků omezeno na řízení, v rámci kterých je v jednotném environmentálním stanovisku nahrazováno povolení ke kácení dřevin či výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, a nedochází tedy k návratu účasti environmentálních spolků na všech správních řízeních, jako tomu bylo před rokem 2018, z pohledu naplnění práva veřejnosti na účast na řízeních týkajících se životního prostředí pramenícího z Aarhuské úmluvy se jedná o pozitivní změnu právní úpravy.

5.4. Nová soustava stavebních úřadů

K rozhodování o povolování záměrů dle nového stavebního zákona tento počítal s vytvořením kompletně nové soustavy stavebních úřadů. Tato soustava měla být tvořena Nejvyšším stavebním úřadem, Specializovaným stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady, přičemž poslední dvě (2) jmenované úrovně stavebních úřadů mohly zřizovat územní detašovaná pracoviště.¹⁷⁰ Nejvyšší stavební úřad měl být ústředním orgánem státní správy ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.¹⁷¹ Nová soustava státní stavební správy, včetně Nejvyššího stavebního úřadu, byla zrušena zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Z původně plánované nové soustavy stavební správy tak zůstane pouze Dopravní a energetický stavební úřad, který bude

¹⁷⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu, č. 283/2021 Dz.

¹⁷¹ Tamtéž.

v souladu s ust. § 17 nového stavebního zákona podřízen Ministerstvu obrany.¹⁷² Ačkoliv měla podle autorů nového stavebního zákona nová soustava stavební správy představovat jeden z nástrojů urychlujících řízení před stavebními úřady, kdy měl být zaveden apelační princip a mělo dojít k možnosti zastoupení v případě, kdy by příslušný úředník pro nemoc zablokoval funkčnost stavebního úřadu,¹⁷³ domnívám se, že by nastal efekt opačný – přesuny majetku, orientace zaměstnanců nových stavebních úřadů v kompletně nové právní úpravě jak hmotné, tak procesní a případné zastupování zaměstnanců jinými, neznalými místních poměrů, by dle mého názoru řízení před stavebními úřady kompletně zablokovalo a došlo by k naprostému selhání této soustavy. Novelu, která tuto novou soustavu stavebních úřadů zrušila, proto považuji za rozumný a praktický krok.

¹⁷² ČTK. *Nejvyšší stavební úřad a jemu podřízená síť krajských institucí nevzniknou, zrušení schválil Senát.* iRozhlas.cz [online]. 10. května 2023 [cit. 2023-08-28]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-stavebni-urad-zruseni-senat-novela_2305101646_til.

¹⁷³ MMR. *Klára Dostálová: Schválení nového stavebního zákona je velký krok pro budoucnost země* [online]. 26. května 2021 [cit. 2023-08-30]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/klara-dostalova-schvaleni-noveho-stavebniho-zakona>.

6. Závěr

Cílem této diplomové práce bylo zanalyzovat právní úpravu ochrany životního prostředí v územním řízení vedeném podle stavebního zákona, včetně možnosti veřejnosti účastnit se řízení ovlivňujících životní prostředí a právních nástrojů dotčených orgánů zajišťujících efektivní ochranu životního prostředí, popsat specifika územního řízení v některých speciálně chráněných oblastech požívajících zvláštní ochranu z důvodu své environmentální či společenské hodnoty, a zanalyzovat změny, které přináší do právní úpravy ochrany životního prostředí nový stavební zákon a s ním související právní předpisy, včetně jejich možného dopadu na praxi.

Problematika územního řízení je ve stavebním zákoně zařazena do části týkající se územního plánování. Principem ovládajícím územně plánovací činnost správních orgánů je princip (trvale) udržitelného rozvoje. Tento princip tak ovlivňuje i územně rozhodovací činnost správních orgánů, neboť je umístování a realizace stavebních záměrů podrobena povolovacímu režimu vedenému správními orgány. Zákonodárce tak podmiňuje úspěšnou realizaci záměrů odborným posouzením jejich vlivů na území tak, aby toto nebylo nenávratně zničeno.

Podstatou územního řízení je vydání územního rozhodnutí. Nejčastějším druhem územního rozhodnutí bývá v praxi rozhodnutí o umístění stavby. Subjekty územního řízení jsou nejen účastníci tohoto řízení, ale také dotčené orgány, které k záměrům vydávají závazná stanoviska. Jejich prostřednictvím dochází ke kontrole ochrany zájmů chráněných příslušnými právními předpisy. Prostřednictvím účastenství v územním řízení dochází k participaci veřejnosti na ochraně životního prostředí a k naplnění environmentálních práv zakotvených na vnitrostátní úrovni v LZPS, na úrovni mezinárodní v Aarhuské úmluvě. Veřejnost má navíc možnost účastnit se řízení významných pro územní rozhodování nejen na základě stavebního zákona, ale také na základě dalších právních předpisů, jako je zákon o ochraně přírody a krajiny či zákon EIA. Účastníky těchto řízení přitom nejsou jen fyzické osoby, ale také environmentální spolky, tedy osoby právnické. Právo spolků na účast ve správních řízeních týkajících se zájmu na ochranu životního prostředí podle zákona o ochraně přírody a krajiny však bylo zákonodárcem zúženo na řízení vedená pouze podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ačkoliv je toto zúžení některými autory kritizováno jako nepřipustný zásah do základních práv a svobod, bylo toto zúžení aprobováno Ústavním soudem.

V souvislosti s řízením dle zákona EIA má významnou roli také dotčená veřejnost. Dotčenou veřejností jsou v českém právním prostředí environmentální spolky splňující podmínky stanovené zákonem EIA. Dotčená veřejnost má v navazujících řízeních ve smyslu zákona EIA možnost vstoupit do postavení účastníka těchto řízení.

Životní prostředí je v územním řízení chráněno zejména prostřednictvím závazných stanovisek dotčených orgánů, která slouží jako podkladové dokumenty pro rozhodnutí správního orgánu ve věci samé. Závazná stanoviska v územním řízení musí být vydávána vždy ve vztahu ke konkrétnímu záměru a konkrétnímu území. V územním řízení se uplatní zásada koncentrace řízení – závazná stanoviska musí být doložena nejpozději při ústním jednání nebo ve lhůtě stanovené správním orgánem v případě, že se ústní jednání nekoná. Pokud žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí nepřiloží všechna potřebná závazná stanoviska, stavební úřad jej vyzve k doplnění žádosti a řízení přeruší. Výsledek posouzení záměrů v závazných stanoviscích je pro účastníky řízení významný, neboť jejich výsledek ovlivňuje rozhodnutí o (ne)vydání územního rozhodnutí. Účastníci řízení mají možnost se proti obsahu závazných stanovisek bránit prostřednictvím odvolání. Jelikož závazná stanoviska nejsou správními rozhodnutími, musí být odvoláním napadeno rozhodnutí ve věci samé a odůvodněno nedostatky, jimiž trpí závazné stanovisko. Ve vztahu k posuzování vlivů záměrů na životní prostředí má nezastupitelnou roli stanovisko EIA. Posouzení záměru postupem podle zákona EIA podléhají jen významné záměry, které jsou řazeny do dvou (2) kategorií. Zatímco v případě záměrů zařazených do kategorie I bude stanovisko EIA vydáváno vždy a předmětem zjišťovacího řízení bude identifikace informací, které je pro vydání stanoviska EIA potřeba doplnit, v případě záměrů zařazených do kategorie II bude nejprve probíhat zjišťovací řízení, jehož výsledkem je určení, zda bude nebo nebude vydání stanoviska EIA nutné.

Významnou roli v rámci ochrany životního prostředí hrají speciální režimy sloužící k ochraně určitých oblastí významných z důvodu jejich environmentální hodnoty. Jedná se jak o oblasti chráněné na unijní, tak i o oblasti chráněné na vnitrostátní úrovni. Pro potřeby územního řízení a stanovení případných podmínek kladených na realizaci záměru je klíčové určení, zda pozemek, jehož se územní řízení týká, spadá do některého ze zvláště chráněných území, popř. zda je tento zařazen do zemědělského půdního fondu. V případě územního řízení v CHKO a národních parcích je významné jejich rozdělení do jednotlivých zón s odstupňovanou ochranou. Ochrana zvláště

chráněných území spočívá v obecně přísnějším režimu, než v rámci kterého je chráněn zbytek životního prostředí. Umisťování záměrů ve zvláště chráněných územích je ovládáno zařazením pozemků do konkrétních zón ochrany a také umístěním záměrů ve vztahu k zastavěnému území obce. Obecně platí, že nejpřísněji jsou chráněné oblasti řazené do první zóny, nejmenší ochranu poté požívají zóny 3, popř. 4. V národních parcích je umístění stavebního záměru povoleno pouze v zastavěných či zastavitelných částech obcí, přičemž vydání územního rozhodnutí je zpravidla podmíněno vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Z tohoto pravidla existují výjimky související s technickými parametry umisťovaných záměrů či v případě CHKO s jejich umístěním v rámci jednotlivých zón.

Dalším významným systémem ochrany určitých typů území je soustava Natura 2000. V této soustavě jsou chráněny evropsky významné lokality a ptáčích oblasti. Umisťování záměrů v těchto lokalitách podléhá posouzení orgánu ochrany přírody, který vydává stanovisko, jehož předmětem je posouzení otázky, zda tento záměr může mít významný vliv na životní prostředí. V případě, že orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že takový významný vliv záměru je možný, bude záměr podroben naturovému posouzení. Výsledkem tohoto posouzení je odůvodněné stanovisko. Pokud v rámci tohoto stanoviska orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že předkládaný záměr může významně negativně ovlivnit oblasti soustavy Natura 2000, není možné tento záměr realizovat, ledaže by veřejný zájem na jejich realizaci převažoval nad zájmem ochrany životního prostředí. I v oblastech zařazených do soustavy Natura 2000 existuje režim odstupňované ochrany ovlivňující možnost umisťování záměrů v těchto lokalitách.

Kromě těchto chráněných oblastí je dále chráněna půda, a to zařazením do zemědělského půdního fondu do konkrétní třídy podle své kvality. Pro umisťování záměrů je nezbytné, aby se jednalo o pozemek, ke kterému je možné toto územní rozhodnutí vydat. Jestliže se jedná o pozemek zařazený do zemědělského půdního fondu, je třeba získat souhlas s jeho odnětím. Při odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu pak bude příslušný orgán posuzovat, jak kvalitní půda daný pozemek tvoří. Toto posouzení probíhá na základě určitých kritérií převedených do číselných hodnot a sloučených do BPEJ. Půda v zemědělském půdním fondu je rozdělena do pěti (5) kvalitativních tříd, přičemž čím kvalitnější půda, tím náročnější bude její odnětí ze zemědělského půdního fondu. Ochrana půdy zařazené do zemědělského půdního fondu je realizována mj. i odvody za její odnětí. Primární funkcí odvodů za odnětí půdy

ze zemědělského půdního fondu je motivovat žadatele, aby záměry realizovali buď úplně mimo půdu zařazenou do zemědělského půdního fondu, nebo alespoň na její co nejmenší ploše.

Od 1. ledna 2024 nabývá účinnosti poslední část nového stavebního zákona, jehož hlavním cílem je zrychlení řízení před stavebními úřady. Nejvýznamnější změnou je spojení územního a stavebního řízení. Kromě toho ovšem nový stavební zákon přináší i další změny. Mezi ty patří například zdůraznění povinnosti vydávat koordinované stanovisko nebo nová úprava doplňování chybějících závazných stanovisek, která stanoví stavebním úřadům vyžádat si chybějící podklady od dotčených orgánů samy.

Novým nástrojem ochrany životního prostředí je jednotné environmentální stanovisko. Toto stanovisko je vydáváno na žádost stavebníka a jsou v něm spojena závazná stanoviska podle jednotlivých složkových zákonů. Zákon JES v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska zakotvuje možnost předběžných konzultací, v rámci kterých se může na příslušný správní orgán žadatel obrátit a jejichž výsledkem by měla být identifikace požadovaných náležitostí žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska ve vztahu ke konkrétnímu záměru tak, aby toto mohlo být vydáno co nejdříve po podání žádosti o jeho vydání. Významnou změnou je v souvislosti s přijetím zákona JES také rozšíření možnosti účasti environmentálních spolků na řízení o povolení záměru dle nového stavebního zákona. V souvislosti s přijetím zákona JES bude od 1. ledna 2024 účinná novela ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, která nově rozšíří právo ekologických spolků i na účast v řízeních vedených podle jiného zákona za předpokladu, že pro rozhodnutí v nich bude vydáváno jednotné environmentální stanovisko nahrazující povolení ke kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Ve spojení s ust. § 182 písm. e) nového stavebního zákona tak za splnění zákonných podmínek budou mít environmentální spolky možnost postavení účastníka řízení o povolení záměru.

S ohledem na výše uvedené závěry se domnívám, že jsem naplnila cíle této diplomové práce. Problematika ochrany životního prostředí v územním řízení je však rozsáhlá a není proto možné ji v rámci jedné práce zcela vyčerpat.

Seznam zkratek

Aarhuská úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
Agentura	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
BPEJ	bonitované půdně ekologické jednotky
CHKO	chráněná krajinná oblast
Komise	Evropská komise
LZPS	Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
nový stavební zákon	Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
OOP	opatření obecné povahy
řízení EIA	řízení vedené podle zákona EIA
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
směrnice EIA	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
směrnice o ochraně volně žijících ptáků	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků
směrnice o stanovištích	Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní
SVJ	společenství vlastníků jednotek
správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
stanovisko EIA	stanovisko vydávané podle zákona EIA
zákon EIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
zákon JES	Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku
zákon o ochraně ovzduší	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
zákon o ochraně přírody a krajiny	Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny
zákon o ochraně ZPF	Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
zákon o životním prostředí	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2015, 312 s. ISBN 978-80-7400-589-3.

BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo, 5. vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, kap. 11.3.3. [cit. 2023-08-30]. ISBN 978-80-7478-687-7. Dostupné z:

<https://www.aspi.cz/products/lawText/12/157/1/2?vtextu=Srovn%C3%A1vac%C3%AD%20%C3%BAstavn%C3%AD%20pr%C3%A1vo.#lema0>.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, stav. K 1. červnu 2022. Identifikační číslo ASPI: KO100_2001CZ.

ČERNÍN, Karel; DOLEŽALOVÁ, Veronika; HUMLÍČKOVÁ, Petra; KNECHT, Michal; KONEČNÁ, Daniela; STRAKOŠ, Jan; VÁVROVÁ, Eva; ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Stavební zákon: Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2022. Identifikační číslo ASPI: KO183_p12006CZ.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN: 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN: 978-80-7400-059-1.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. 6. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2019, 1040 s. ISBN 978-80-7400-751-4.

KOPECKÝ, Martin, STAŠA, Josef. *Správní řád: Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2022, 924 s. ISBN: 978-80-7676-422-4.

LANGLET, David a Said MAHMOUDI. *Sustainable development.* In: EU Environmental Law and Policy [online]. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 43, [cit. 2023-08-28]. ISBN 978-0-19-875392-6, 978-0-19-875393-3. Dostupné z: https://cuni.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=cdi_swepub_primary_oai_gup_ub_gu_se_241634&context=PC&vid=420CKIS_INST:UKAZ&lang=c

s&search_scope=MyInst_and_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=Everything&query=any,contains,Mezin%C3%A1rodn%C3%AD%20pr%C3%A1vo%20%C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD&offset=0.

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi.* Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.

MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2007, 608 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - online komentář. 5. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020, 920 s. ISBN: 978-80-7400-804-7

PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí.* Brno: Masarykova univerzita, 2011, 488 s. ISBN: 978-80-210-5667-1.

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

TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce.* Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5464-2, 978-80-247-9978-0, 978-80-247-9979-7. Dostupné z: <https://www.bookport.cz/e-kniha/pravo-zivotniho-prostredi-1395365/>.

VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2018, 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

VOMÁČKA, Vojtěch. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí.* Brno: Masarykova univerzita, 2020, 243 s. ISBN: 978-80-210-9785-8.

ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, 220 s. ISBN: 978-80-7598-353-4.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

ADAMUSOVÁ, Zuzana. *Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení*. Právní rozhledy, 2018, [cit. 2023-08-23], č. 19, s. 674-678. ISSN: 1210-6410. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhbpxa4s7ge4v6427gy3ti&groupIndex=3&rowIndex=0#>.

Agentura. NATURA 2000. Soustava chráněných území evropského významu. [cit. 2023-08-30]. Dostupné zde: <https://nature.cz/natura-2000>.

CAMPAGNARO, Thomas, Tommaso SITZIA, Peter BRIDGEWATER, Douglas EVANS a Erle C. ELLIS. *Half Earth or Whole Earth: What Can Natura 2000 Teach Us?* Bioscience [online]. Oxford: Oxford University Press, 2019, ročník 69, č. 2, s. 117-124 [cit. 2023-08-28]. Dostupné z: <https://academic-oup-com.ezproxy.is.cuni.cz/bioscience/article/69/2/117/5266282?login=true&token=eyJhbGciOiJub251In0.eyJleHAiOiJlE2OTU4MzU4NzksImp0aSI6Ijc0MzE2NmJkLTAxYzQtNDNhNi04NDhmLTM1MWZiNjg3NDdkMyJ9>.

ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Petici proti vyhlášení NP Křivoklátsko podepsalo přes 11.300 lidí*. České noviny [online]. Praha, 2023, [cit. 2023-08-09]. ISSN 1213-5003. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2368975>.

ČTK. *Nejvyšší stavební úřad a jemu podřízená síť krajských institucí nevzniknou, zrušení schválil Senát*. iRozhlas.cz [online]. 10. května 2023 [cit. 2023-08-28]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nejvyssi-stavebni-urad-zruseni-senat-novela_2305101646_til.

FRANKOVÁ, Martina. *Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel?* Acta Universitatis Carolinae Iuridica [online]. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2019, ročník 65, č. 3, s. 35 - 44 [cit. 2023-08-28]. ISSN 0323-0619, 2336-6478. Dostupné z: <https://karolinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-65/cislo-3>.

KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí*. Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2010, [cit. 2023-08-29], č. 6, s. 195-204. ISSN: 1210-6410. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview->

document.seam?documentId=nrptembrgbpxa4s7gzpxgxzrhe2q&groupIndex=10&rowIndex=0&refSource=search-facets#.

KORBEL, František, Jiří BURYAN, Dáša KRUPOVÁ a Matěj POTMĚŠIL. *Nový stavební zákon anebo co z něj (z)bude*. Advokátní deník [online]. Praha: Česká advokátní komora, 2023, [cit. 2023-08-23]. ISSN 2571-3558. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2023/05/19/novy-stavebni-zakon-anebo-co-z-nej-zbude/>.

KORBEL, František, ŠINDELÁŘOVÁ, Pavlína. *Aktuality*. Soudní rozhledy, 2023, [cit. 2023-08-23], č. 7-8, s. 218-220, s. 218. ISSN: 1211-4405. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxg4s7g5ptqx3tl4zdcoa&groupIndex=0&rowIndex=0#>.

LEGS.. *Rozsáhlé změny v právní ochraně zemědělské půdy*. Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2022, [cit. 2023-08-29], č. 12, s. II. ISSN: 1210-6410. Dostupné zde: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgjpax4s7gez6427nfuq&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search-facets#>.

Ministerstvo obrany ČR. *Informace o vojenských újezdech*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: <https://acr.army.cz/scripts/detail.php?id=215>.

MMR. *Klára Dostálová: Schválení nového stavebního zákona je velký krok pro budoucnost země* [online]. 26. května 2021 [cit. 2023-08-30]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/klara-dostalova-schvaleni-noveho-stavebniho-zakona>.

MMR. *Konference OSN o udržitelném rozvoji: deklarace The Future We Want*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/deklarace_future_we_want.

MMR. *Přehled dotčených orgánů ve stavebním řízení. 5. března 2009*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309_DOSSY_MMR_OSR_12_08_upr.

MURPHY, Kevin. *The social pillar of sustainable development: a literature review and framework for policy analysis*. In: Sustainability: Science, Practice and Policy [online]. 2012, ročník 8, č. 1, s. 15-29 [cit. 2023-08-30]. ISSN 1548-7733. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/15487733.2012.11908081>.

MŽP. *Natura 2000*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/natura_2000.

MŽP. *Co je to Natura 2000*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.mzp.cz/cz/natura_definice.

ŽP. *Konec obřích logistických a nákupních center na nejkvalitnější zemědělské půdě. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pomůže též rozvoji agrovoltaiky* [online]. 3. dubna 2023. [cit. 2023-08-29]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20230403_Konec-obrich-a-logistickych-center-na-nejkvalitnejsi-zemedelske-pude-MZP-pripravuje-novelu-zakona-o-ochrane-ZPF.

OSN. *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

OSN. *Sustainable Development*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: <https://www.un.org/ecosoc/en/sustainable-development>.

PETRMICHL, Václav. *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*. Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2021, [cit. 2023-08-23], č. 15-16, s. 543-550. ISSN: 1210-6410. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpax4s7ge2v6mjw15zv6njugm&rowIndex=0#>.

STEJSKAL, Vojtěch. *Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.)*. České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., 2021, [cit. 2023-08-23], č. 59, s. 112-125. ISSN 1213-5542. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_59.pdf.

Sustainable Development Commission. *History of SD*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné zde: https://www.sd-commission.org.uk/pages/history_sd.html.

SVOBODA, Petr. *Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních*. Právní rozhledy. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., 2018, [cit. 2023-08-29], č. 2, s. 50-58. ISSN: 1210-6410. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview->

[document.seam?documentId=nrptembrhbpxa4s7gjpgxgzvga&groupIndex=1&rowIndex=0#](https://www.theworldcounts.com/challenges/planet-earth/forests-and-deserts/species-extinction-rate).

The world counts. *Percent of species in critical risk of extinction*. [cit. 2023-08-23]. Dostupné z: <https://www.theworldcounts.com/challenges/planet-earth/forests-and-deserts/species-extinction-rate>.

TUNKA, Martin. *Jak chránit nezastavěné území?* In: URBANISMUS A ÚZEMNÍ ROZVOJ [online]. 2020, ročník XXIII, č. 4 [cit. 2023-08-30]. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <https://www.uur.cz/media/erpkr311/06-jakchranit.pdf>.

VOMÁČKA, Vojtěch, TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17)*. Soudní rozhledy, 2021, [cit. 2023-08-23], č. 11-12, s. 353-359. ISSN: 1211-4405. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpkg4s7geyv6mjsl5zv6mzvqm&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>.

VOMÁČKA, Vojtěch a Dominik ŽIDEK. *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. In: ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ [online]. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, [cit. 2023-08-23], č. 45, s. 36-55. ISSN 1213-5542. Dostupné z: <https://www.cspzp.com/rocnik2017.html>

ZAHUMENSKÁ, V., BIDMONOVÁ, Š. *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání*. In: Správní právo 1/2016, s. 13. ISSN 0139-6005. Dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/ucast-spolku-na-uzemnim-rozeni-a-obstrukcni-jednani.aspx>.

3. Seznam použitých právních předpisů

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku

Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14

Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14

Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, č. j. Pl. ÚS 22/17-2

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č. j. 1 As 50/2008-51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, č. j. 4 As 52/2012-26

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. března 2013, č. j. 5 As 66/2011-98

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2019, č. j. 2 As 250/2018-68

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2022, č. j. 10 As 26/2021-50

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2022, č. j. 10 As 287/2020-28

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2023, č. j. 3 As 318/2021-46

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2023, č. j. 3 As 242/2022-34

Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 12. října 2017 ve věci C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation proti Bezirkshauptmannschaft Gmünd

5. Ostatní zdroje

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu, č. 283/2021 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, č. 148/2023 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku, č. 149/2023 Dz

Ochrana životního prostředí v územním řízení

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá problematikou ochrany životního prostředí v územním řízení. Téma ochrany životního prostředí je na poli Evropské unie v současnosti aktuálním tématem a harmonizační tendence silně ovlivňují také právní úpravu stavebního práva. Ochrana životního prostředí v územním řízení koresponduje s hlavními zásadami ovládajícími environmentální problematiku –zásadami prevence a obezřetnosti. Podrobné posouzení záměrů ještě před jejich realizací eliminuje případné negativní vlivy těchto záměrů na životní prostředí.

Hlavním cílem této diplomové práce je analýza roztržité právní úpravy ochrany životního prostředí v souvislosti s územním rozhodováním v České republice a její zpřehlednění. Práce se neomezuje pouze na současnou právní úpravu, ale soustředí se i na změny přinášené přijetím nového stavebního zákona, který má nabýt definitivní účinnosti 1. ledna 2024. Ačkoliv po tomto datu již nebude řízení před stavebními úřady rozdělené na řízení územní a řízení stavební, neboť tato řízení budou spojena do řízení jediného, potřeba ochrany životního prostředí, stejně jako způsoby její ochrany, v modifikované formě zůstává.

První část diplomové práce se zabývá vymezením pojmů souvisejících s územním řízením, zásadami ovládajícími ochranu životního prostředí a identifikací subjektů územního řízení a jejich postavení v něm. V části druhé jsou zpracovány nástroje ochrany životního prostředí v územním řízení. Část třetí se týká ochrany zvláště chráněných oblastí v územním řízení se zaměřením na národní parky, chráněné krajinné oblasti, lokality soustavy Natura 2000 a ochranu půdy. V části čtvrté jsou uvedena některá rozhodnutí vyjadřující se k některým dlouhodobě problematickým aspektům souvisejícím s ochranou životního prostředí ve správních řízeních. Novou právní úpravou stavebního práva a souvisejícími změnami ochrany životního prostředí v řízeních podle tohoto právního předpisu se zabývá část pátá.

Klíčová slova: územní řízení, životní prostředí, ochrana

The protection of the environment in land-use proceedings

Abstract

This master thesis deals with the issue of environmental protection in land-use proceedings. The topic of environmental protection is currently much discussed in the European Union and harmonisation tendencies also strongly influence the regulation of construction law. Environmental protection in land-use proceedings corresponds to the main principles governing environmental issues - the principles of prevention and precaution. Detailed assessment of projects before their execution eliminates possible negative impacts of these projects on the environment.

The main goal of this thesis is to analyse the fragmented legal regulation of environmental protection in the context of land-use decision-making in the Czech Republic and to make it clearer. The thesis is not only limited to the current legislation, but is also focused on the changes brought about by the adoption of the new Construction Act, which is due to come into definitive force on 1 January 2024. Although after this date the proceedings before the construction authorities will no longer be divided into land-use proceedings and construction proceedings, as these proceedings will be combined into a single proceeding, the need for environmental protection, as well as the methods of its protection, remains in a modified form.

The first part of the thesis deals with the definition of terms related to the land-use proceedings, the principles governing the protection of the environment and the identification of the subjects of the land-use proceedings and their position in it. The second part elaborates the instruments of environmental protection in land-use proceedings. Part three covers the protection of specially protected areas in land-use proceedings, focusing on national parks, protected landscape areas, Natura 2000 sites and soil protection. Part four sets out some decisions commenting on some long-standing issues related to environmental protection in administrative proceedings. The new legislation on construction law and related changes to environmental protection in proceedings under this legislation are dealt with in part five.

Key words: land-use proceedings, environment, protection