



Jakub Hanák, Alena Kliková,  
Ivana Průchová, Michal Janovec (eds.)

## **COFOLA 2019**

### Část VII. Dotčené orgány a formy jejich činnosti při výkonu veřejné správy

Sborník z konference

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# **COFOLA 2019**

## **Část VII. – Dotčené orgány a formy jejich činnosti při výkonu veřejné správy**

Jakub Hanák, Alena Kliková, Ivana Průchová, Michal Janovec (eds.)



Masarykova univerzita  
Brno 2019

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2019“ číslo MUNI/B/1268/2018 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2019.

Recenzenti:

JUDr. Petra Adámková, Ph.D.

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.

JUDr. Mgr. Jaroslav Knotek, Ph.D.

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

Mgr. Bc. Marie Poláčková, Ph.D.

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9421-5 (online ; pdf)

---

# Obsah

<b>Role vodoprávních úřadů jako dotčených orgánů</b> .....	7
<i>Dominik Beránek</i>	
<b>Dotčené orgány ve věcném záměru rekodifikace (veřejného) stavebního práva</b> .....	16
<i>Jan Brož</i>	
<b>Oprava vadných závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle stavebního zákona – zhodnocení a dopady novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb. rok od nabytí účinnosti</b> .....	30
<i>Lenka Hlaváčová</i>	
<b>Závazná stanoviska v oblasti včelařství</b> .....	60
<i>Nikola Chábová</i>	
<b>Závazná stanoviska k řízením podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady</b> .....	75
<i>Štěpán Jakl</i>	
<b>Závazná stanoviska ve vztahu ke krajinnému rázu</b> .....	87
<i>Kateřina Kubenková</i>	
<b>Význam a specifika dotčených orgánů územního plánování</b> .....	107
<i>Anna Lajčíková</i>	
<b>Koordinace závazných stanovisek dotčených orgánů</b> .....	120
<i>Aleš Sova</i>	
<b>Role dotčených orgánů v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření</b> .....	142
<i>Dominik Židek</i>	



---

# Role vodoprávních úřadů jako dotčených orgánů

*Dominik Beránek*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá rolí vodoprávních úřadů jako dotčených orgánů. Hledá odpověď na otázku, jak mohou být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem, resp. jaké zájmy vodoprávní orgány v navazujících řízeních hájí a jaké k tomu mají nástroje.

## **Keywords in original language**

Dotčený orgán; závazné stanovisko; vodoprávní úřad.

## **Abstract**

The aim of the paper is to discuss the role of water authorities in the special position, where the water authority issues decision, that is binding for an upcoming administrative procedure. The question is how the interests protected by the Water Act may be affected, as well as what interests the water authorities defend in the follow-up proceedings and what tools do they have to do so.

## **Keywords**

Prejudiced Authority; Binding Opinion; Water Authorities.

## **1 ÚVOD**

Veřejnoprávní regulace v oblasti práva životního prostředí je značně dekoncentrovaná, přesto však k zajištění efektivní ochrany jednotlivých právem uznaných zájmů je často zapotřebí součinnosti více orgánů veřejné moci. Jedním ze způsobů, jak takové součinnosti dosáhnout, je institut závazného stanoviska, resp. dotčeného orgánu.

Dotčenými orgány jsou správní orgány a jiné orgány veřejné moci, které jsou příslušné vydat závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu, anebo



ty správní orgány, které za dotčené přímo označí zákon.<sup>1</sup> Pojem dotčeného orgánu je tak povětšinou úzce spjat se závazným stanoviskem, jímž je „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“.<sup>2</sup> Závazná stanoviska jsou tedy formou činnosti orgánů veřejné moci v postavení dotčených orgánů a jsou zároveň projevem zásady spolupráce správních orgánů (§ 8 s.ř.). Orgán vydávající následně rozhodnutí je tedy závazným stanoviskem vázán, avšak závazné stanovisko tvoří pouze podklad takového rozhodnutí, což se projevuje i v omezené přezkoumatelnosti závazného stanoviska.<sup>3</sup>

Role dotčeného orgánu se tedy realizuje především vydáváním závazných stanovisek. Jejich podstata spočívá v tom, že specializovaný orgán veřejné moci závazně posoudí otázku z okruhu své působnosti pro jiný orgán veřejné moci k zajištění jiného řízení nebo navazujícího postupu, a to proto, že má k posouzení takové otázky odborné znalosti, které jinému orgánu chybí.<sup>4</sup>

## 2 VODOPRÁVNÍ ORGÁNY A ZÁVAZNÁ STANOVISKA

Vodoprávními úřady jsou podle § 104 odst. 2 vodního zákona obecní úřady, újezdni úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstva jako ústřední vodoprávní úřad.<sup>5</sup> Ty jsou čtyři: Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo obrany.<sup>6</sup> Jednotlivé vodoprávní

<sup>1</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také „s.ř.“).

<sup>2</sup> § 149 odst. 1 s.ř.

<sup>3</sup> Ve správním řízení lze samostatně přezkoumat závazné stanovisko pouze v rámci přezkumného řízení, tedy nenárokového dozorčího prostředku; odvolání, stejně jako správní žalobu lze podat až proti navazujícímu rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem (rozsudek ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS). Do jisté míry je tento postup nicméně modifikuje stavební zákon v § 4 odst. 9 až 11 [zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

<sup>4</sup> Důvodem tedy není nedostatek pravomoci, neboť ta by se dala vyřešit velmi snadno pomocí institutu předběžné otázky.

<sup>5</sup> Ustanovení § 104 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

<sup>6</sup> Ustanovení § 108 vodního zákona.

úřady mají zákonem stanovenou působnost pro konkrétní otázky, přičemž se uplatňuje typické rozdělení podle dopadu, resp. závažnosti řešené otázky. Vodoprávním úřadem příslušným ve věcech, které zákon nevyhrazuje jiným vodoprávním úřadům, je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností,<sup>7</sup> nicméně příslušné k vydávání závazných stanovisek podle § 104 odst. 9 jsou ve věcech týkajících se jejich působnosti také krajské úřady.<sup>8</sup>

Zmocnění k vydání závazného stanoviska pak může obsahovat každý složkový zákon zvláště a v mnoha případech se tak děje (typickým příkladem může být stavební zákon), zmocnění však obsahuje také samotný vodní zákon.<sup>9</sup> Jedná se o § 104 odst. 9 vodního zákona, podle něhož „*ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona a zákona o hornické činnosti, vybušninách a o státní báňské správě a dále při postupu podle stavebního zákona při umístování, povolování, užívání a odstraňování staveb lze vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud mohou být dotčeny zájmy podle tohoto zákona.*“<sup>10</sup> Tato úprava zmocňuje vodoprávní úřad k vydání závazného stanoviska prakticky téměř ve všech myslitelných případech, proto již zpravidla není třeba zvláštního zmocnění ve složkových zákonech.<sup>11</sup>

Současně vodní zákon stanoví, že závazné stanovisko se vydává jen tehdy, pokud se neuděluje souhlas podle § 17. Důvodem je skutečnost, že závazné stanovisko plní stejnou roli jako souhlas ve smyslu § 17 – jeho úkolem je podrobit záměr posuzování dotčení zájmů chráněných vodním zákonem.

<sup>7</sup> Ustanovení § 106 odst. 1 vodního zákona.

<sup>8</sup> Ustanovení § 107 odst. 2 vodního zákona. Otázkou zůstává, má-li být příslušný i v případě, že zmocnění k vydávání závazných stanovisek pochází z jiných předpisů. Domnívám se, že je to žádoucí, protože stejně jako v případě zmocnění ve vodním zákoně je důvodem skutečnost, že krajské úřady jsou personálně vybaveny k posouzení odborných otázek.

<sup>9</sup> To přispívá k efektivitě ochrany vod, protože eliminuje výkladové spory a mezery v právu, které by umožnily realizovat záměry bez posouzení vlivu na zájmy chráněné vodním zákonem. Za podstatné lze v tomto smyslu považovat, že bez závazného stanoviska vodoprávního úřadu nelze navazující rozhodnutí či postup vůbec realizovat.

<sup>10</sup> Ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona.

<sup>11</sup> Tak např. i zákon o pohřebnictví (256/2001 Sb.), který předpokládá, že veřejné pohřebiště lze zřídit jen po vydání kladného závazného stanoviska vodoprávního úřadu z hlediska ochrany podzemních vod (§ 17), by tuto úpravu obsahovat nemusel, protože jde zcela jistě o stavební záměr, který bude podléhat závaznému posouzení již podle § 104 odst. 9 vodního zákona. Podobné je to pak s předpisy, které žádné zmocnění neobsahují – např. atomový zákon apod.

Pokud již tedy existuje souhlas, bylo by závazné stanovisko duplicitní a tedy zbytečné.<sup>12</sup>

Jsou zde však ještě jiné akty vodoprávních úřadů, které zákon za závazná stanoviska neoznačuje, nicméně vodoprávní úřady je rovněž vydávají v postavení dotčených orgánů. Jde o stanoviska k územním a regulačním plánům (§ 106 odst. 2 vodního zákona) a k zásadám územního rozvoje [§ 107 odst. 1 písm. a) vodního zákona]. Komentářová literatura se shoduje na tom, že nejde o závazná stanoviska,<sup>13</sup> ale o stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.<sup>14</sup> Toto ustanovení stavebního zákona je však zjevně pouze reakcí na skutečnost, že přinejmenším politiku územního rozvoje nelze považovat za rozhodnutí, a to ani v materiálním smyslu tohoto slova, neboť pro svoji obecnost není způsobilá založit adresátům konkrétní práva a povinnosti (nemá ostatně ani normativní povahu). Skutečnost je však taková, že jde o akt se závazným stanoviskem jinak zcela totožný, s výjimkou toho, že navazujícím aktem není správní rozhodnutí, nýbrž jiný akt činnosti veřejné správy. Nevidím tak důvod pro to, aby se nepoužily analogicky i ostatní odstavce § 149 s. ř., nejen odst. 2 (obsah závazného stanoviska), na který stavební zákon výslovně odkazuje.

### 3 ROLE VODOPRÁVNÍCH ÚŘADŮ JAKO DOTČENÝCH ORGÁNŮ

Role vodoprávních úřadů – jako orgánů ochrany vod – je ve smyslu dotčených orgánů přímým projevem principu komplexní a integrované ochrany.<sup>15</sup> Vodoprávní úřad zajišťuje ochranu vod v řízeních podle jiných předpisů, protože ochrana životního prostředí musí být komplexní, aby mohla být efektivní.

<sup>12</sup> HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. III. vyd. Praha: Soudy, 2015, s. 240, 242, Paragrafy do kapsy. ISBN 978-80-86846-57-6.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 236.

<sup>14</sup> „*Stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.*“ [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona].

<sup>15</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 52, Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

V již zmíněném § 104 odst. 9 vodní zákon nově stanoví rovněž obsah závazného stanoviska: „*Vodoprávní úřad v závazném stanovisku posoudí možnost zhoršení či nemožnost dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu záměrem dotčeného útvaru povrchové nebo podzemní vody.*“<sup>16</sup> Znamená tato změna, účinná od 1. 1. 2019 to, že vodoprávní úřad je oprávněn zkoumat pouze možnost dosažení dobrého stavu vod či dobrého ekologického potenciálu? Nebo má nadále zkoumat všechny zájmy na ochraně vod? Komentářová literatura ještě odpověď neposkytla, nicméně je zjevné, že jde pouze o nápravu předchozí praxe, která tyto otázky naopak opomíjela.<sup>17</sup> Má tak být pouze řečeno, že je nutné zkoumat i tyto otázky, ne že by snad ostatní otázky měly být z posuzování nově vyjmuty – to by bezpochyby odporovalo smyslu úpravy. Vodoprávní úřady tak musí zcela jistě i nadále zkoumat dotčení všech zájmů ochrany vodního zákona.

Které to však jsou? Právě odpověď na tuto otázku definuje roli vodoprávního úřadu jako dotčeného orgánu ve správních řízeních a postupech, které na závazné stanovisko navazují.

Jeden dílčí problém naznačila zmíněná novela vodního zákona od 1. 1. 2019. Protože vodní zákon se – s určitou nadsázkou řečeno – skládá ze dvou částí, transponované rámcové směrnice o vodách a vodního zákona z roku 1973, ukazuje se, že „evropským částem“ zákona se nedostává vždy takové pozornosti a možná i porozumění, jako institutům již známým z vodního zákona z roku 1973, a to i v rámci posuzování dotčených zájmů.

Druhý souvisí s formulací cílů vodního zákona. Vodní zákon upravuje vztahy k povrchovým a podzemním vodám (§ 1 odst. 2 vodního zákona); ty jsou předmětem zájmu a ty jsou chráněny, zejména jejich jakost a vydatnost. Zákon stanoví, že účelem vodního zákona je ochrana povrchových a podzemních vod, stanovení podmínek pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod (§ 1 odst. 1

<sup>16</sup> „*Dojde-li ke zřetí, že provedení záměru může vést ke zhoršení či znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu dotčeného útvaru povrchové nebo podzemní vody, uloží žadatelé usnesením povinnost požádat v případě uskutečnění záměru o udělení výjimky podle § 23a odst. 8.*“

<sup>17</sup> Z důvodové zprávy k novele č. 113/2018 Sb. je patrné, že jde o reflexi požadavků Evropské komise. „*Hodnocení možnosti zhoršení či nedosažení dobrého stavu záměrem dotčeného vodního útvaru má podle směrnice a EK probíhat dvoufázově – 1. Posouzení, zda dojde/nedojde ke zhoršení/nedosažení dobrého stavu – řešeno prostřednictvím závazného stanoviska podle § 104 odst. 9, nebo soubhlasu podle § 17 odst. 5 a 2, následně ne/udělení výjimky (§ 23a odst. 8).*“

vodního zákona). Tento účel však některé orgány zjevně chápou příliš extenzivně, a nezřídka „výrokové části“ závazných stanovisek nijak neodůvodňují, navzdory výslovnému požadavku § 149 odst. 2 správního řádu.<sup>18</sup> Ochranu dotčených zájmů nesprávně chápou jako nástroj k aktivnímu prosazení cílů (vodního) zákona – uplatnění „vlastní“ regulace k dosažení cílů stanovených zákonem. K tomu však institut závazných stanovisek neslouží.

Na tomto místě se musíme krátce vrátit k povaze závazného stanoviska, které je představuje formu činnosti, definující dotčený orgán. Správní řád vychází z toho, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení; tento názor zastává rovněž Nejvyšší správní soud. Závazná stanoviska sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti.<sup>19</sup> Naproti tomu věda správního práva někdy hovoří o subsumpci správních rozhodnutí – jedno správní rozhodnutí je součástí jiného.<sup>20</sup> Lze jistě souhlasit, že závazné stanovisko není správním rozhodnutím ve smyslu formálním, a to již proto, že se nevzdává ve správním řízení, nýbrž podle části čtvrté s. ř.<sup>21</sup> Je však ke zvážení, zda nemůže mít povahu rozhodnutí ve smyslu materiální, neboť fakticky zakládá práva a povinnosti, odporuje to zjevně povaze většiny závazných stanovisek (sice skrze navazující akt, který však je již vydáním stanoviska zcela předurčen). Nelze ignorovat zásadní podíl na následujícím rozhodnutí. Jde-li např. o stavební řízení, pak v případě zamítavého závazného stanoviska je již bez dalšího vyloučeno povolení stavebního záměru v navazujícím řízení; již samo vydání negativního závazného stanoviska znamená ztrátu možnosti vydání stavebního povolení. Takovému pojetí, že by mohlo jít o akt v materiálním smyslu konstituující konkrétní práva a povinnosti, ostatně nahrává důraz na možnost přezkumu v rámci vydaného navazujícího rozhodnutí či postupu. Podstatné je zde totiž to, že zamítavé či jinak omezující závazné stanovisko výrazně zasáhne do práv osoby, s níž je vedeno navazující řízení.

<sup>18</sup> MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 712. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>19</sup> Rozsudek ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS.

<sup>20</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 195. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>21</sup> POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 662. ISBN 978-80-7400-598-5.

Jsem přesvědčen, že s ohledem na tento zásadní a zcela přímý dopad do práv jednotlivců je možné chápat roli vodoprávních úřadů pouze jako pojistku ochrany dotčených zájmů v navazujících řízeních, a to jako pojistku odbornou; nikoli jako možnost aktivního prosazení cílů zákona, jak se to v praxi velmi často děje, zejména na poli stavebního řízení. Konkrétně řečeno: vodoprávní úřad jako dotčený orgán má ze svého odborného pohledu posoudit pouze soulad navrhovaného záměru s vodním zákonem, a to pouze do té míry, nedojde-li realizací záměru k porušení *konkrétního ustanovení* vodního zákona. Současně dospěje-li k tomu, že k porušení zákona dojde, nemůže stanovit konkrétní opatření; nevyplývá-li ze zákona jinak, může se omezit vždy jen na závěr, že záměr v navrhované podobě odporuje zákonu, a to z uvedených důvodů. Závazné stanovisko totiž představuje – přinejmenším prostřednictvím navazujícího rozhodnutí – uložení konkrétních práv a povinností, které lze ukládat pouze na základě zákona. K prosazení obecných abstraktních zájmů slouží stanoviska nezávazná, mající podobu doporučení.

Příkladem takto nesprávně pojaté role vodoprávního úřadu jako dotčeného orgánu podle vodního zákona je – nikoli ojedinělé – ukládání požadavků již plynoucích ze zákona.<sup>22</sup> Tím je však zcela popřena role dotčeného orgánu jako specializovaného orgánu, který má řešit otázku, na kterou správní úřad v jiném řízení nemá odbornou kompetenci.<sup>23</sup> Nebo naopak stanovování povinností, které ze zákona neplynou.<sup>24</sup> Zde je velmi problematická již samotná praxe vodoprávních úřadů, které v závazném stanovisku často formulují podmínky provedení záměru. Vodoprávní úřad totiž zkoumá soulad navrženého záměru s vodním zákonem; to je „otázka“ ve smyslu § 149 odst. 2 s. ř. a na tuto otázku vodoprávní úřad odpovídá. Pokud je tedy záměr v rozporu se zákonem, nemůže být kladné závazné stanovisko vůbec vydáno

<sup>22</sup> Typickým příkladem je např. tato formulace či její různé modifikace: „*Při provádění stavby vodního díla budou dodrženy základní technické požadavky pro vodní díla a obecné technické požadavky na stavební konstrukce vodních děl podle vyhlášky č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích na vodní díla, v platném znění.*“

<sup>23</sup> Lze si představit např. posouzení otázky, zda záměr investora je technicky způsobilý k zajištění plnění povinností stanovených vodním zákonem apod.

<sup>24</sup> Kupříkladu povinnost informovat vodoprávní úřad o změně zhotovitele povolovaného stavebního záměru. Nejenže taková povinnost ze zákona nevyplývá, ale nemá v zásadě žádný racionální důvod, protože jakýkoli zhotovitel se musí řídit stavebním povolením, jehož součástí je zde zohlednění zájmů chráněných vodním zákonem.

a není tedy ani na místě stanovovat podmínky, za nichž vydáno být může;<sup>25</sup> k tomu slouží institut vyjádření (§ 18 vodního zákona). Odpovědí by mělo být odborné přezkoumání souladu záměru se zákonem; nic méně, ale ani nic více.<sup>26</sup>

Vodoprávní úřad je svým závazným stanoviskem vázán (§ 104 odst. 9 vodního zákona). Zákon stanoví, že „*navazující závazná stanoviska mohou vodoprávní úřady v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno...*“ Uvedené ustanovení chrání legitimní očekávání žadatelů a přispívá rovněž k hospodárnosti řízení.

Roli vodoprávního úřadu jako dotčeného orgánu nemohou přebírat jiné orgány. Vždy je třeba vodoprávní úřad uvědomit, ostatně § 104 odst. 9 vodního zákona je v tomto kategorický. I pokud by bylo zjevné, že zájem chráněný vodním zákonem není dotčen, může o tom rozhodnout pouze dotčený orgán sám. Toto posouzení nemůže provést orgán rozhodující v navazujícím řízení, to znamená, že nic nemůže být z posouzení *a priori* vyloučeno, a to právě proto, že takové vyloučení by již samo bylo posouzením, které však přísluší jen dotčenému orgánu.

## 4 ZÁVĚR

Role vodoprávních úřadů jako dotčených orgánů podle vodního zákona se v konečném důsledku omezuje na vyslovení souladu či nesouladu navrhovaného záměru s vodním zákonem; s určitou mírou nadsázky jde až o „mechanické“ posouzení, není-li záměr v rozporu s některým ze zákonných ustanovení. Jejich role nespočívá v aktivním prosazování politiky vodního práva pomocí stanovování podmínek provedení zkoumaného záměru či dokonce prosazováním konkrétních technických řešení proti

<sup>25</sup> Nehledě na to, že se podmínky často netýkají zákonných požadavků, nýbrž konkrétních technických řešení.

<sup>26</sup> Tím netvrdím, že by snad měl vodoprávní úřad rezignovat na svoji roli a odhlížet od smyslu a účelu zákona. Jde především o to, že se má omezit na zkoumání souladu navrhovaného záměru se zákonem, nikoli ukládat povinnost, resp. stanovovat podmínky provedení záměru, byť by byly v souladu s cíli vodního zákona. Institut závazného stanoviska totiž neslouží k aktivnímu prosazování vodoprávních politik, nýbrž ke kontrole, zda záměr naplňuje standardy stanovené zákonem.

vůli žadatele; ačkoli se vodoprávní úřady k takové praxi někdy uchylují, jde nad rámec zákonných povinností adresátů jednotlivých povinností.

### **Literature**

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

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

HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. III. vyd. Praha: Sondy, 2015, Paragrafy do kapsy. ISBN 978-80-86846-57-6.

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

POTĚŠIL, Lukáš, David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-598-5.

STRNAD, Z. *Vodní právo*. 2. vyd. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. ISBN 978-80-7514-026-5.

TUREČEK, K. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2003 s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy*. 2. vyd. se změnami reformou veřejné správy. Praha: Sondy, 2003. ISBN 80-903134-3-4.

### **Contact – e-mail**

*dominik.beranek@gmail.com*



## **Dotčené orgány ve věcném záměru rekodifikace (veřejného) stavebního práva**

*Jan Brož*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Tento příspěvek věnuje svoji pozornost dotčeným orgánům veřejné správy především ve vazbě na věcný záměr nového stavebního zákona, jenž fakticky představuje rekodifikaci (veřejného) stavebního práva. Autor ve svém příspěvku představuje (a kriticky) hodnotí nejen věcný záměr rekodifikace (veřejného) stavebního práva, ale též aktuální návrh zákona, jímž má být opětovně změněn postup přezkumu závazných stanovisek vydaných pro účely řízení dle stavebního zákona.

### **Keywords in original language**

Dotčený orgán; závazné stanovisko; řízení dle stavebního zákona; rekodifikace veřejného stavebního práva.

### **Abstract**

This paper deals with the bodies concerned in the area of public administration especially in relation to substantive intent of new Building Act, which in fact represents recodification of (public) building law. The author presents (and critically) evaluates not only substantive intent of recodification of (public) building law, but also actual bill by which the procedure of reviewing of binding opinions issued for the purposes of the proceedings according to Building Act should be amended.

### **Keywords**

Body Concerned; Binding Opinion; Proceedings According to Building Act; Recodification of Public Building Law.

## 1 ÚVOD

*Již úvodem je vhodné zdůraznit, že tento příspěvek vychází ze stavu návrhu věcného záměru stavebního zákona ke dni 28. února 2019<sup>1</sup>. Je pak v podstatě zcela jisté, že v návaznosti na právě probíhající meziresortní připomínkové řízení dojde ke změnám návrhu věcného záměru stavebního zákona. Tyto změny ovšem nebudou (s ohledem na harmonogram odevzdání příspěvku) reflektovány.*

V posledních několika letech je čím dál více řešena zdlouhavost všech procesů, jimiž musí stavebník projít (od prvotních úvah o stavebním záměru, přes jeho faktickou realizaci a kolaudaci). Deklarovanou politickou vůlí ze strany Vlády České republiky<sup>2</sup> – především posledních několika měsíců – je pak změna tohoto (nežádoucího) stavu, přičemž jedním z tvrzených důvodů zdlouhavosti je právě počet dotčených orgánů a forma jejich činnosti (zejm. jde o akty ve formě tzv. závazných stanovisek).

Ačkoliv je tento stav podrobován neustále se stupňující kritice, od 1. ledna 2018 přibyl novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. opět další dotčený orgán (orgán územního plánování)<sup>3</sup>. Cílem tohoto příspěvku je primárně představit dotčené orgány v pojetí věcného záměru nového stavebního zákona [fakticky jde spíše o věcný záměr rekodifikace (veřejného) stavebního práva], kterýžto je aktuálně projednávám v tzv. meziresortním připomínkovém řízení, a to zejména principy věcného záměru, které mají být při přípravě paragrafovaného znění nového stavebního zákona reflektovány.

Je vhodné též uvést, že návrh věcného záměru nového stavebního zákona v sobě zahrnuje (třeba i pouze zatím jen náznakem) nejen zásadní změny v oblasti regulovaných přímo stavebním zákonem, ale zásadně zasahuje do celé řady oblastí veřejné správy jako takové. Nejde totiž pouze o oblasti typicky spojené se stavbou (ve smyslu současného stavebního zákona), ale též o záležitosti se stavbou *a priori* primárně nesouvisející.

<sup>1</sup> Návrh věcného záměru stavebního zákona. Úřad vlády České republiky [online]. [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>

<sup>2</sup> Srov. Programové prohlášení vlády [online] Praha: Úřad vlády České republiky, 2018 [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>

<sup>3</sup> Srov. ust. § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Nelze opomenout ani tu skutečnost, že i přes přípravu nového (veřejného) stavebního práva je aktuálně projednáván Legislativní radou vlády a jejími komisemi návrh zákona, jímž má být opětovně měněn postup při přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů.

Autor se tedy chce v rámci tohoto příspěvku mimo jiné zamyslet jednak nad současným stavem veřejného (stavebního) práva právě ve vztahu k ochraně veřejných zájmů, jež v rámci řízení dle stavebního zákona hájí právě dotčené orgány, a to zpravidla formou vydání závazného stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu. Taktéž autor považuje za účelné kriticky zhodnotit právě návrh věcného záměru, jenž – alespoň dle jeho dosavadní prezentace, a i avizovaných ambicí – má *de facto* většinu současných zásadních problémů veřejného stavebního práva vyřešit.

Budou-li tedy cíle rekonstrukce stavebního práva naplněny, pak by již Česká republika neměla být hodnocena v rámci mezinárodních statistik jako země, v níž je mimořádně obtížné a zdlouhavé získat povolení k realizaci stavebního záměru<sup>4</sup>. Vedou ovšem dosavadní legislativní snahy Ministerstva pro místní rozvoj (ve vztahu k současně projednávané novele stavebního zákona) a Ministerstva pro místní rozvoj v kooperaci s Hospodářskou komorou České republiky (ve vztahu k předloženému návrhu věcného záměru nového stavebního zákona) ke kýženému výsledku, resp. mohou vést?

## 2 DOTČENÉ ORGÁNY A JEJICH ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ

Předně je vhodné zmínit, že předchozí stavební zákon, tj. stavební zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), období dnešních závazných stanovisek a dotčených orgánů až do účinnosti současného správního řádu nereguloval. Každopádně rozporná stanoviska dotčených orgánů (dle dnešní terminologie) upravoval do značné míry ve svém ust. § 136, jež řešilo řešení rozporů mezi orgány státní správy.

Současný stavební zákon č. 183/2006 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007, ovšem obdobnou úpravu nepřevzal. Naopak ještě více – právě

<sup>4</sup> Srov. např. Doing Business 2018 a umístění České republiky na 156. místě. Dealing with Construction Permits. *The World Bank* [online]. 2018 [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>

v návaznosti na správní řád – pracoval s dotčenými orgány a závaznými stanovisky. Zásadní pro účely tohoto příspěvku je pak poslední velká novela stavebního zákona, tj. novela provedená zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

## 2.1 Dotčené orgány po novele č. 225/2017 Sb.

Tato velká novela stavebního zákona totiž v rámci stavebního zákona upravila – odchýlně od obecné právní úpravy ve správním řádu – postup přezkumu závazného stanoviska. Dle ust. § 4 odst. 9 současného stavebního zákona pak platí, že nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely stavebního zákona, lze změnit nebo zrušit **pouze** v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, s odkazem na postup dle ust. § 149 odst. 4 správního řádu. Nadto právní úprava odkazuje na přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení dle ust. § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt, a to s tím, že pro zahájení přezkumného řízení je výslovně počítáno se lhůtou 1 roku ode dne vydání závazného stanoviska. Současně tato právní úprava vylučuje některé další postupy dle správního řádu (např. možnost obnovit řízení, bude-li zrušeno či změněno závazné stanovisko v případech dle ust. § 4 odst. 11 stavebního zákona).

Tato právní úprava byla mnohokrát kritizována ze strany odborné veřejnosti i Legislativní rady vlády samotné<sup>5</sup>. Současná praxe bohužel svědčí pro to, že pokud je v rámci odvolání napadeno závazné stanovisko dotčeného orgánu, je odvolací stavební úřad povinen předložit k přezkumu toto závazné stanovisko nadřízenému orgánu právě toho dotčeného orgánu, jenž závazné stanovisko vydal. Prakticky toto vede ke značnému prodloužení řízení dle stavebního zákona, byť má odvolací stavební úřad samozřejmě možnost po dobu přezkumu závazného stanoviska přerušit řízení, pročež po dobu tohoto přerušování řízení lhůty pro vydání rozhodnutí neběží<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Srov. např. KLIKOVÁ, Alena a Petr PRŮCHA. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, právo, kriminalistika*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, a. s., 2018, roč. 3, č. 1, s. 67–78. ISSN 2533-4387. Obdobně VEDRAL, Josef. *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017.

<sup>6</sup> Srov. § 65 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Zároveň vznikly závažné pochybnosti o výkladu lhůty dle ust. § 4 odst. 9 stavebního zákona, tj. roční lhůty pro zahájení přezkumu závazného stanoviska, jejíž počátek běžel ode dne jeho vydání. Ačkoliv smyslem a účelem této velké novely bylo mimo jiné zrychlení řízení dle stavebního zákona a jejich zjednodušení<sup>7</sup>, praxe pomalu ukazuje, že tento ctihodný cíl žel splněn nebyl (o tom svědčí jak projednávaná novela stavebního zákona, tak i návrh věcného záměru nového stavebního zákona).

Současně – byť je i právě návrhem věcného záměru – kritizován počet dnes vydávaných závazných stanovisek pro účely řízení dle stavebního zákona, jež dosahuje téměř 50, tato velká novela zavedla nově závazné stanovisko dle ust. § 96b, tj. závazné stanovisko orgánu územního plánování k souladu záměru s územním plánem. Ani tento krok nelze hodnotit pozitivně, neb zatížení – dnes již velmi dlouhých – řízení dle stavebního zákona povinností získat ještě další závazné stanovisko, kteréžto je třeba pro celou řadu stavebních záměrů, bylo ještě více zkomplikováno a aktuální stav vede ještě k větším problémům než před touto novelou.

## 2.2 Návrh novely zákona č. 416/2009 Sb., mj. ovšem i „skrytá“ novela stavebního zákona

V současné době je v pracovních komisích Legislativní radě vlády projednáván návrh zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony<sup>8</sup>. Z pohledu tohoto příspěvku ovšem stojí za pozornost ten fakt, že součástí této novely je jak novela právní úpravy závazných stanovisek dle ust. § 149 správního řádu, tak i právě změna ust. § 4 odst. 9 až 11 současného stavebního zákona.

Tato novela jednak ve vztahu k závazným stanoviskům jak dle správního řádu, tak dle stavebního zákona zavádí výslovnou regulaci lhůt pro jejich vydání. Ačkoliv dle autora z pohledu teorie není pro tento postup (především ve vztahu ke správnímu řádu) jakýchkoliv důvodů, neboť zákonné

<sup>7</sup> Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb.

<sup>8</sup> Tato novela je dostupná v aplikaci *eKlep*. [online]. Úřad vlády České republiky [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>

lhůty pro vydání závazného stanoviska lze běžnými výkladovými metodami dovodit, předkladatel má za to, že je nezbytné je *explicitě* zakotvit.

Není totiž pochybností o tom, že závazné stanovisko je úkonem dle části IV. správního řádu. Dle ust. § 154 správního řádu pak platí: „*Jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*“

Ust. § 71 správního řádu, jež reguluje lhůty pro vydání rozhodnutí, lze tedy aplikovat obdobně. Návrh novely sice upravuje důvody pro prodloužení 30denní lhůty o dalších až 30 dnů restriktivnějším způsobem<sup>9</sup>, avšak ani to dle autora neodůvodňuje výslovnou právní úpravu ve správním řádu. Tato speciální právní úprava totiž může navíc mimo jiné vyvolávat otázky, zda se v případech jiných úkonů dle části IV. správního řádu lhůty pro vydání rozhodnutí přiměřeně aplikují či nikoliv, když je nutné pro závazná stanoviska výslovně tyto lhůty upravit. Otázkou zůstává, zda takto navržená právní úprava nenarušuje systematiku správního řádu jako takovou.

Novela ve vztahu ke stavebnímu zákonu předpokládá totožnou právní úpravu lhůt pro vydání závazného stanoviska pro řízení či úkony dle stavebního zákona s tím ovšem, že před uplynutím zákonné lhůty by měl být žadatel vyrozuměn dotčeným orgánem, a to z důvodu zamýšlených právních následků nedodržení této zákonné lhůty. Současně je vhodné dodat, že takto nebude možné vydat závazné stanovisko dle zákona o EIA.

Novela totiž – právě z důvodu nespokojenosti s porušováním již dnes správním řádem uvedených lhůt – zavádí **tzv. fikci závazného stanoviska**. Nebude-li tedy závazné stanovisko vydáno v zákonem stanovené lhůtě

<sup>9</sup> Dle ust. § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu ve vztahu k prodloužení platí: „*doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,*“ Případně dle písm. b) „*doba nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny*“: Naproti tomu navrhovaná novela předpokládá následující důvody: „*K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít místní šetření nebo jde-li o zvlášť složitý případ.*“

(30 dnů, případně až 60 dnů), pak návrh stanovuje následující právní následek: „*platí, že je soublasné a bez podmínek. K později vydanému závaznému stanovisku příslušného dotčeného orgánu se nepřiblíží.*“

Bude-li navrhovaná právní úprava přijata, pak dotčené orgány budou limitovány zákonem stanovenou lhůtou pro vydání závazného stanoviska. Novinkou ovšem není zavedení zákonných lhůt, ty platily – jak autor naznačil shora – již dle dosavadní právní úpravy. Onou změnou je ovšem právní následek nedodržení těchto lhůt. Pokud tuto lhůtu nebudou dotčené orgány respektovat, nastane fikce pozitivního závazného stanoviska bez podmínek. V důsledku této fikce si lze ovšem představit situaci, že veřejný zájem chráněný právě takovým orgánem, jenž dopustil to, že nastala fikce závazného stanoviska, může být náhle ohrožen, pomínut či případně takové závazné stanovisko může být dokonce v příkrém rozporu s příslušným zákonem.

Poměrně pozoruhodnou se jeví i konstrukce postupu přezkumu takového fiktivního závazného stanoviska, přičemž přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, jež je podmíněno závazným stanoviskem. Zároveň postup nadřízeného správního orgánu je omezen tak, že lze stanovisko pouze potvrdit nebo nahradit (jde-li právě o fiktivní stanovisko). Zrušení je možné jedině v tom případě, kdy dotčený orgán neměl pravomoc závazné stanovisko vydat.

Takto navržená právní úprava je ovšem z celé řady důvodů (přinejmenším) problematická. Předně je otázkou, jakým způsobem lze přezkoumávat fiktivní pozitivní závazné stanovisko. Přístupy se nabízí v zásadě dva. Prvním je, že se nadřízený dotčený orgán ztotožní s tímto fiktivním (nepodmíněným) výrokem, pročez neshledá důvody k přezkumu a sám ve svém aktu „doplní“ absentující odůvodnění. Druhým je pak nahrazení tohoto závazného stanoviska vlastním závazným stanoviskem, a to jak v případě pozitivního závazného stanoviska, jež nově stanoví absentující podmínky, tak i v případě nahrazení negativním závazným stanoviskem.

Ke zrušení závazného stanoviska ze své podstaty dojít nemůže, neboť vydal-li by orgán veřejné moci závazné stanovisko, aniž by měl pravomoc, jde o závazné stanovisko nicotné. Tato právní úprava by byla zjevně nadbytečná.

Shora nastíněné bylo pravděpodobně úmyslem zákonodárce, avšak je otázkou, zda fiktivní pozitivní závazné stanovisko je vůbec přezkoumatelné, neboť návrh ustanovení neřeší hmotněprávní ochranu veřejného zájmu. Fikce souhlasného nepodmíněného závazného stanoviska dotčeného by musela řešit i hmotněprávní úpravu. Takto lze uvažovat o tom, že každé fiktivní stanovisko bude *a priori* nepřezkoumatelné, což je bez dalšího důvodem pro jeho následné zrušení.

Lze tedy uzavřít, že byt' má aktuálně projednávaná novela stavebního zákona velké ambice, její následky mohou být až nežádoucí. Jednak hrozí ohrožení veřejných zájmů chráněných zákony, nebude-li vydáno závazné stanovisko dotčeného orgánu v zákonné lhůtě, jednak tento postup povede *de facto* k přenosu posuzování veřejných zájmů na nadřízený správní orgán. Naproti tomu autor rozhodně nepovažuje navržené lhůty za nesplnitelné, což se v řadě případů tvrdí správní orgány, a to i s ohledem na délku lhůt stanovených k učinění procesního úkonu účastníkům (např. 15 denní lhůta pro podání odvolání), přičemž povětšinou jde o lhůty prekluzivní. Každopádně je navržená právní úprava nevhodná a skýtá celou řadu nedostatků, jež je nutné pečlivě odstranit tak, aby případné přijetí této novely ještě více neprohloubilo současnou krizi veřejného stavebního práva.

### 3 NÁVRH VĚCNÉHO ZÁMĚRU STAVEBNÍHO ZÁKONA

Návrh věcného záměru stavebního zákona, jenž je aktuálně předmětem projednání v meziresortním připomínkovém řízení, lze označit za revoluční, a to v mnoha aspektech. Každopádně pro účely tohoto příspěvku je vhodné (i s ohledem na jeho délku) zmínit pouze vybrané principy chystané rekodifikace dotýkající se dotčených orgánů. Hlavní princip lze označit/parafrázovat jako „jeden úřad, jedno razítko, jeden rok“.

V rámci rekodifikace je – alespoň dle současného návrhu věcného záměru – počítáno jednak s rozsáhlými institucionálními změnami, jednak se zásadními změnami ve vztahu k postavení dotčených orgánů, které zastupují veřejné zájmy a jež dosud vydávaly zejména závazná stanoviska dle ust. § 149 správního řádu.



Ve vztahu k institucím by předně mělo dojít k vyčlenění státní stavební správy ze smíšeného modelu veřejné správy, tedy dosavadní výkon státní stavební správy v přenesené působnosti obcemi a kraji. Nově by měla být vykonávána státní stavební správa v rámci nové samostatné organizační struktury. Tato státní stavební správa by měla být tvořena Nejvyšším stavebním úřadem (*věcný záměr nabízí dvě varianty, tedy NSÚ jako jiný ústřední orgán státní správy, nebo NSÚ jako orgán státní správy podřízený Ministerstvu pro místní rozvoj*), krajskými stavebními úřady s detašovanými pracovišti (*v prvním stupni by standardně rozhodovaly detašovaná pracoviště na úrovni obcí s rozšířenou působností, ve druhém stupni pak ústředí krajských stavebních úřadů*), případně by bylo možné zřídit tzv. kontaktní místa na úrovni ještě nižší (*pravděpodobně na úrovni dnešních stavebních úřadů*).

Současně by mělo dojít k zániku tzv. speciálních stavebních úřadů (srov. § 15 stavební zákon), vojenských a jiných stavebních úřadů (srov. § 16 stavebního zákona), jejichž agenda by měla být integrována do státní stavební správy. Dle předkladatele by tato integrace měla zjednodušit určování příslušnosti k vydání povolení stavby (toto rozhodnutí by dle návrhu věcného záměru mělo nahradit dosavadní územní řízení a stavební povolení).

Jedním z pilířů zmíněné rekonstrukce (veřejného) stavebního práva dle návrhu věcného záměru by měla být i revize veřejných zájmů, tedy vyhodnocení toho, které veřejné zájmy by měly být zohledněny a chráněny v rámci řízení, jež povede k umístění a povolení stavby. Na základě této revize by pak mělo být s dotčenými orgány naloženo některým z následujících způsobů:

1. zrušení pravomoci dosavadních dotčených orgánů bez náhrady, tedy již nepůjde o veřejný zájem, jenž by byl chráněn v rámci povolování staveb<sup>10</sup>,
2. integrace kompetencí do státních stavebních úřadů, přičemž veřejný zájem chráněný dosud těmito dotčenými orgány bude posuzován v rámci řízení o povolení stavby,
3. případně změna formy aktu dotčeného orgánu ze závazného stanoviska, jímž je rozhodující orgán bez dalšího vázán, na nezávazné vyjádření.

<sup>10</sup> Autor zdůrazňuje, že řízení o povolení stavby není to stejné jako stavební povolení dle dosavadní právní úpravy. Povolení stavby bude nahrazovat jak dosavadní územní rozhodnutí, tak stavební povolení a půjde o jediné rozhodnutí vydávané příslušným stavebním úřadem, jež bude nezbytné k realizaci stavebního záměru. Toto platí ve vztahu k tomuto pojmu napříč tímto příspěvkem, je-li pojednáváno o návrhu věcného záměru.

Ačkoliv návrh věcného záměru předpokládá revizi veřejných zájmů, jež jsou dosud chráněny zvláštními zákony, resp. dotčenými orgány a jejich závaznými stanovisky, neuvádí úplný výčet těch veřejných zájmů, jež by již nově neměly být v rámci povolení stavby chráněny. Ve vztahu k této revizi pak návrh věcného záměru odkazuje především na paragrafované znění návrhu stavebního zákona a změnové zákona, v rámci nichž by mělo dojít ke zvážení, zda nadále bude určitý veřejný zájem chráněn při povolování staveb.

Za pozornost ovšem stojí především integrace kompetence (tj. povinnosti chránit veřejný zájem) do státních stavebních úřadů. Představa vychází z toho, že v rámci krajského stavebního úřadu by mělo být vydáno jediné rozhodnutí o povolení stavby, v němž by měly být všechny veřejné zájmy posouzeny. Na vydání takového povolení by k posouzení relevantních veřejných zájmů měla participovat celá řada oprávněných úředních osob, v podstatě odborníků na jednotlivé veřejné zájmy.

Prezentovanou výhodou tohoto postupu by mělo být snadnější odstraňování rozporů mezi jednotlivými dotčenými orgány. V dnešní době je poměrně běžné, že dotčené orgány v rámci závazných stanovisek stanovují různorodé podmínky, kteréžto ovšem mohou dostat do vzájemného rozporu. Bude-li v rámci posuzování veřejných zájmů rozhodovat jeden orgán (krajský stavební úřad, resp. zejména jeho detašované pracoviště), pak se budou muset jednotlivé oprávněné úřední osoby vzájemně dohodnout. Tímto bude především současné situaci, kdy třeba pro rozporné podmínky je nucen stavební úřad žádost zamítnout apod. Další očekávanou výhodou tohoto postupu je urychlení řízení, neboť již nebude nutné zajistit několik (třeba i desítek) závazných stanovisek, ale postačí pouze jedno rozhodnutí, tj. povolení stavby.

Současně by tato integrace kompetencí neměla vést k tomu, že budou vydávána jakási „interní“ stanoviska či vyjádření za každý z veřejných zájmů. Představa předkladatele spočívá v jakési interní komunikaci mezi jednotlivými „specialisty“ (zástupci jednotlivých veřejných zájmů), kterážto by nebyla formalizovaná.

Je otázkou, jak bude taková interní komunikace v praxi fungovat. Nicméně lze očekávat, že přesto bude v řadě případů o interních jednáních či interní komunikaci existovat záznam. V řadě případů bude právě

existence případného písemného záznamu o výhradě či vyjádření pochybností významná ve vztahu k případné odpovědnosti za škodu dle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Ačkoli tato písemnost bude v souladu se správním řádem součástí správního spisu, rozhodná pro přezkoumatelnost rozhodnutí a posouzení přípustnosti stavebního záměru bude argumentace obsažená v povolení. Každý z posuzovaných (a v dané věci daných) veřejných zájmů by měl nalézt svůj odraz v odůvodnění povolení. Pokud by tomu tak nebylo, pak by šlo v zásadě vždy o nepřezkoumatelné rozhodnutí.

Poslední variantou ve vztahu k dotčeným orgánům je pak možnost změny formy aktu dotčeného orgánu ze závazného stanoviska na pouhé (nezávazné) vyjádření. Překladatel v této souvislosti předpokládá, že by tato změna vedla k tomu, že by akt dotčeného orgánu byl pouze jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, tedy nešlo by o dnešní závazné stanovisko, jímž je stavební úřad bez dalšího vázán. Tento postup by tedy vedl k tomu, že by bylo možné závěry dotčeného orgánu vyvrátit v podstatě jakýmkoliv jiným podkladem (např. znaleckým posudkem) pro vydání rozhodnutí. Zároveň by tento přístup vedl v zásadě k tomu, že by faktická rozhodovací pravomoc a posuzování veřejného zájmu taktéž přešla na stavební úřad, jenž by byl povinen (stejně jako dnes) v souladu se zásadou legality posoudit soulad daného záměru se zákonem, tedy právě i se zvláštním zákonem, jenž tento veřejný zájem chrání.

Zároveň je vhodné dodat, že byť z návrhu věcného záměru je patrný záměr buď ochranu veřejného zájmu „zrušit bez náhrady“, nebo jeho ochranu integrovat, ne zcela zanedbatelný počet dosavadních závazných aktů dotčených orgánů by měl být nahrazen nezávaznou formou vyjádření. Nicméně autor má důvodné pochybnosti o tom, zda přinese skutečně tato právní úprava proporcionální nastavení. Je totiž nezbytné na jedné straně dbát ochrany veřejného zájmu, avšak nelze zcela opomenout ani zájmu na straně druhé, nepochybně též veřejného, a to na tom, aby docházelo k povolování staveb v rozumné lhůtě a v souladu se zákonem.

Autor má přitom též za to, že nastíněný návrh věcného záměru nového stavebního zákona, jenž je v současné době v meziresortním připomínkovém

řízení, by mohl mít potenciál ke zlepšení současné situace ve vztahu k dotčeným orgánům, kdy aktuálně v drtivé většině případů nejsou dodržovány zákonné lhůty pro vydání závazných stanovisek či případně vyjádření. Integrace kompetencí dotčených orgánů má potenciál ke zlepšení současného – nežádoucího – stavu, naproti tomu je ovšem nutné zachovat náležitý standard ochrany veřejných zájmů.

Nadto je otázkou, kteroužto věcný záměr dostatečně bohužel neřeší, jak bude fungovat nově vyjádření dotčeného orgánu. Pokud půjde pouze o jeden z pokladů pro vydání rozhodnutí, dává smysl ze strany stavebníka o něj vůbec žádat a čekat na jeho vydání ze strany tohoto orgánu? Zároveň toto vyvolává další otázky, neboť nepředloží-li stavebník vyjádření dotčeného orgánu, případně bude toto vyjádření negativní, pak stejně bude stavební úřad povinen se vypořádat s požadavky zvláštního zákona na daném úseku. Lze tedy mít důvodné pochybnosti o tom, zda pouhá změna formy právního aktu z dosavadního závazného stanoviska na nezávazné vyjádření bude mít onen přínos za současného zachování standardu ochrany dotčených veřejných zájmů.

Za naopak velmi zdařilý princip (či myšlenku) považuje autor redukci současných veřejných zájmů, tedy to, zda určitý veřejný zájem má být vůbec v rámci povolení stavby řešen. K této redukci je ovšem nutné přistupovat velmi opatrně a promyšleně tak, aby nedošlo k pomíjení významného zájmu, jenž by chráněn být měl.

Problematickou otázkou rekonstrukce (veřejného) stavebního práva, resp. zejm. ve vztahu k institucionálním změnám (včetně integrace kompetencí dotčených orgánů) ovšem zůstává delimitace jednotlivých úředníků. Dle dostupných informací např. na úseku ochrany památkové péče, kdy tyto orgány jsou na úrovni obcí s rozšířenou působností a jde o výkon přenesené působnosti, zpravidla osoba mající pouze část jednoho úvazku (nikoli ani jeden celý) vykonává jak roli dotčeného orgánu vydávajícího závazné stanovisko dle stavebního zákona, tak působnost na úseku památkové péče k nestavebním věcem.

Dle návrhu věcného záměru by tedy mělo dojít k integraci i některých těchto nestavebních kompetencí, což ve svém důsledku může vést (a bude-li tento princip akceptován a reflektován při přípravě paragrafovaného znění, pak

i povede) ke vzniku jakéhosi nového „superúřadu“, jehož předmětem činnosti nebudou pouze stavební agendy a agendy s tím související, ale i řada dalších agend. V takovém případě by ovšem bylo taktéž nutné změnit kompetenční zákon a též se zamyslet nad tím, zda skutečně je vhodné označení takové správy jako státní stavební, nebude-li vykonávat výhradně stavební agendu.

## 4 ZÁVĚR

Návrh věcného záměru nového stavebního zákona si klade rozhodně nemalé cíle a lze jej označit za velice ambiciózní, avšak je to poměrně pochopitelné vzhledem ke stavu současného (veřejného) stavebního práva. Pozitivně lze vnímat snahu o snížení počtu dotčených orgánů, resp. zákonem chráněných veřejných zájmů, a též východisko, jímž je integrace kompetencí dotčených orgánů do stavebního úřadu. Právě díky této integraci by (snad) mělo dojít ke zrychlení povolení stavby.

Naproti tomu – jak autor podrobně poukázal shora – je třeba pečlivě a uvážlivě vnímat rizika spojená s redukcí počtu veřejných zájmů, stejně tak rizika spojená se změnou formy aktu dotčených orgánů (tj. těch, jejichž kompetence nakonec integrovány nebudou) tak, aby nedošlo k pomnutí významných veřejných zájmů.

Dle názoru autora je současné (veřejné) stavební právo v takovém stavu, že nelze dojít ke zlepšení tohoto stavu pouze drobnými novelami, ale je třeba přijít s racionální formou „revoluce“. Předložený návrh věcného záměru stavebního zákona se jako revoluční jeví, avšak až čas ukáže, jak nakonec budou ambice předkladatele „zkroceny“ v rámci meziresortního připomínkového řízení a následné přípravy paragrafovaného znění. Důvodem je pak zejména skutečnost, že návrh věcného záměru by se měl dotknout celé řady oblastí veřejné správy, přičemž vznik státní stavební správy a oddělení výkonu na tomto úseku od smíšeného modelu veřejné správy nemusí být přijímán pozitivně především ze strany územních samosprávných celků a jejich sdružení, kteréžto dlouhodobě vyjadřují svůj nesouhlas s vynětím státní stavební správy z tzv. spojeného modelu.

## Literature

Návrh věcného záměru stavebního zákona. *Úřad vlády České republiky* [online]. [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep>

*Programové prohlášení vlády* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2018 [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>

Dealing with Construction Permits. *The World Bank* [online]. 2018 [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>

KLÍKOVÁ, Alena a Petr PRŮCHA. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, právo, kriminalistika*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, a. s., 2018, roč. 3, č. 1, s. 67–78. ISSN 2533-4387.

VEDRAL, Josef. *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017.

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

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

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

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.

## Contact – e-mail

[brozjan@mail.muni.cz](mailto:brozjan@mail.muni.cz)

# **Oprava vadných závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle stavebního zákonu – zhodnocení a dopady novely stavebního zákonu č. 225/2017 Sb. rok od nabytí účinnosti**

*Lenka Hlaváčová*

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

## **Abstract in original language**

Článek kriticky hodnotí speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle stavebního zákona, která byla k 1. 1. 2018 nově zanesena novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. a která podstatně omezuje možnost přezkumu těchto závazných stanovisek. Speciální pozornost je věnována otázce záruk ochrany veřejných zájmů, zachování právních prostředků ochrany zákonnosti v řízeních před orgány veřejné moci a principu rovnosti osob, s nimiž je dle názoru autorky předmětná novela v rozporu.

## **Keywords in original language**

Závazná stanoviska; dotčené orgány; opravné prostředky.

## **Abstract**

The article critically evaluates the special regulation of the review of binding opinions issued for the purpose of proceedings under the Building Act, which as of 1 January 2018 was newly introduced by an amendment to Building Act No. 225/2017 Coll. and which substantially limits the possibility of review of the binding opinions. Special attention is paid to the issue of guarantees of protection of public interests, to the preservation of legal means of protection of legality in proceedings before public authorities and to the principle of equality of persons with which the amendment is, according to the opinion of the author, in conflict.

## **Keywords**

Binding Opinions; Authorities Concerned; Legal Remedies.

## 1 ÚVOD

V řízeních vedených podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „SZ“), obdobně jako v řízeních vedených podle jiných právních předpisů, dochází ke střetu rozdílných a mnohdy zcela protichůdných zájmů. Výsledné rozhodnutí by přitom mělo v ideálním případě být vydáno po náležitém zvážení veškerých přítomných zájmů a vedeno snahou o jejich maximální možnou rovnováhu.

Zjednodušeně lze říci, že zatímco soukromé zájmy v rámci těchto řízení hájí přímo sami jejich nositelé z pozice účastníků řízení, ochrana veřejných zájmů je svěřena dotčeným orgánům, které do řízení vstupují zejména prostřednictvím závazných stanovisek vydávaných k ochraně veřejných zájmů spadajících do jejich působnosti, a dále – nyní již bohužel v podstatně omezené míře – i dotčené veřejnosti (tzn. převážně spolkům zabývajících se ochranou vybraných veřejných zájmů).<sup>1</sup>

Závazná stanoviska dotčených orgánů hrají významnou roli při ochraně veřejných zájmů v řízeních vedených dle SZ, jakož i dle jiných právních předpisů, a je proto dán i silný zájem na jejich kvalitě. Nepominutelným předpokladem toho, aby závazná stanoviska dotčených orgánů skutečně plnila svoji funkci, je přitom zajištění odpovídajících nápravných mechanismů pro případ vydání vadného závazného stanoviska.

V poslední době je s ohledem na stavební řízení, ale i jiné postupy vedené dle SZ, možné cítit sílící tlak na urychlení a zjednodušení těchto řízení. Tento požadavek, jakkoliv legitimní, vedl k řadě legislativních změn, které se ovšem bohužel negativně dotkly jiných přítomných zájmů, a to navíc aniž by prokazatelně vedly k vytyčenému cíli.

Příkladem takové legislativní změny je i novela SZ č. 225/2017 Sb. (dále jen „Novela“), kterou došlo k 1. 1. 2018 mimo jiné k podstatnému omezení možnosti přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ.

Tato novela je širokou odbornou veřejností vnímána jako nekoncepční a protiústavní upřednostnění zájmů jedné ze skupin vystupující v řízeních

<sup>1</sup> Novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. došlo k omezení možnosti účasti dotčené veřejnosti – spolků zabývajících se ochranou životního prostředí pouze – na navazující řízení dle zákona č. 100/2000 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.



vedených dle SZ – zejména stavebníků – oproti zájmům jiných subjektů, jakož i zájmům veřejným. Přináší se sebou navíc i řadu praktických nesnází, které se ve svém důsledku mohou obrátit i proti samotným stavebníkům.

## 2 OBSAH NOVELY S OHLEDEM NA ZÁVAZNÁ STANOVISKA

Do přijetí Novelu se na přezkum závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ uplatnila obecná ustanovení obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“). Závazná stanoviska tak mohla být přezkoumána z moci úřední v rámci přezkumného řízení dle § 94 SŘ ve lhůtách obsažených v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SŘ<sup>2</sup> nebo na základě odvolání účastníka řízení proti rozhodnutí ve věci samé podle § 149 odst. 5 (dříve odst. 4) SŘ.

Novela ovšem ke dni 1. 1. 2018 přinesla speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ a možnost jejich přezkumu oproti závazným stanoviskům vydávaným pro účely řízení dle jiných právních předpisů podstatně omezila.

Novelou byly do § 4 SZ konkrétně vneseny tyto tři odstavce následujícího znění:

### Odst. 9

*„Nezákonně závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“*

### Odst. 10

*„Nezákonně závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně*

<sup>2</sup> Dle § 96 odst. 1 správního řádu: „Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“

Dle § 97 odst. 2 správního řádu: „Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.“

*použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.“*

#### Odst. 11

*„Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo podle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.“<sup>3</sup>*

Výše uvedená ustanovení podstatně omezují možnost přezkumu vadných závazných stanovisek, a to zejména v těchto aspektech:

1. Omezení možnosti přezkumu nezákonného závazného stanoviska vydaného dotčeným orgánem prvního stupně pouze na přezkum na základě odvolání podaného účastníkem řízení a vyloučení možnosti zahájení přezkumného řízení z moci úřední s ohledem na tento typ závazných stanovisek.
2. Vyloučení možnosti obnovy řízení pro případ, že dojde k zrušení závazného stanoviska vydaného nadřízeným dotčeným orgánem – dotčeným orgánem druhého stupně – ovšem pouze v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno zrušeným závazným stanoviskem, založilo adresátům právo a již nabylo právní moci.
3. Omezení lhůty pro přezkum závazného stanoviska na 1 rok od jeho vydání.

Jak bude blíže rozebráno níže, výše uvedené změny s sebou přináší řadu problémů. Ustanovení se stala terčem kritiky ještě před jejich definitivním přijetím Poslaneckou sněmovnou ČR, kdy se od přijetí poslance snažila zrazovat i odborná veřejnost,<sup>4</sup> a byla i jedním z důvodů vrácení návrhu zákona Senátem. O to více zarážející je, že důvodová zpráva k Novele k těmto konkrétním ustanovením mlčí a důvody, které zákonodárce vedly k přijetí této

<sup>3</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, § 4, odst. 9-10.

<sup>4</sup> Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS). In: *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 43, s. 10–21.

nové úpravy, je tak nutno dovozovat pouze z obecně proklamovaného cíle „*zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení*“<sup>5</sup>

Nová ustanovení jsou navíc velice složitá a nesrozumitelná a s ohledem na mnohost možných výkladů působí značné výkladové a aplikační potíže.

### 3 DOPADY NOVELY

#### 3.1 Právní stát a ochrana veřejných zájmů

V předchozím článku byla vyčtena základní omezení přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ zakotvená Novelou. Všechna byla zjevně zanesena s ohledem na zájem stavebníka na rychlém a jednoduchém řízením vedoucím k vydání rozhodnutí či jiného aktu dle SZ. Tato úprava byla ovšem poměrně bezohledně přijata na úkor ochrany jiných zájmů přítomných v řízení. Přijatá opatření přitom nepředstavují jen podstatné omezení ochrany veřejných zájmů v rámci řízení dle SZ, ale i porušení principu právního státu.

##### 3.1.1 Vyloučení přezkumu ex officio

Článek 1 Ústavy vymezuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Základním předpokladem právního státu přitom je, mimo jiné, účinný systém právních prostředků ochrany zákonnosti v řízeních před orgány veřejné moci. Tyto přitom zahrnují jak právní prostředky určené k ochraně subjektivních práv fyzických a právnických osob dle čl. 36 Ústavy ve formě opravných prostředků uplatňovaných těmito osobami, tak právní prostředky určené k ochraně objektivní zákonnosti a veřejného zájmu, jejichž ochranu mají primárně zajišťovat samotné orgány veřejné moci prostřednictvím dozorčích prostředků.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Důvodová zpráva k zákonu 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, I. část, písm. a).

<sup>6</sup> Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. *Ústavní soud ČR* [online] [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf)

Vyloučení možnosti přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů prvního stupně orgány nadřízenými těmito dotčeným orgánům z moci úřední tak představuje vyloučení jedné ze dvou podoblastí systému právních prostředků ochrany zákonnosti a tím i rozpor s principy právního státu.

Novela v zásadě zcela vylučuje aplikaci dozorčích prostředků na závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány prvního stupně pro účely řízení dle SZ a nechává pouze na účastnících, zda případné vadné závazné stanovisko bude podrobeno přezkumu či nikoliv. Toto v kombinaci s vyloučením účasti dotčené veřejnosti (vyjma navazujících řízení dle zákona č. 100/2000 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí) ponechává možnost domáhat se přezkumu takových závazných stanovisek pouze na subjekty hájící v řízení primárně své vlastní subjektivní zájmy – stavebníka a dotčené vlastníky sousedních nemovitostí.<sup>7</sup> Snadno se tak může stát, že ačkoliv bude vydáno vadné závazné stanovisko, které bude nedostatečně hájit příslušné veřejné zájmy v daném řízení, a ač si případně nadřízený dotčený orgán může být i takové vady vědom, nebude nikdo, kdo by prostřednictvím podání odvolání proti rozhodnutí ve věci samé inicioval přezkum takového vadného závazného stanoviska. Tento stav bezesporu nelze označit za náležitě zajištění ochrany veřejných zájmů v rámci daných řízení a zajištění účinného systému právních prostředků ochrany zákonnosti v řízeních před orgány veřejné moci jako jednoho z atributů právního státu.<sup>8</sup>

### 3.1.2 Vyloučení přezkumu z hlediska správnosti

Speciální právní úprava přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ je založena na zvláštní kombinaci přezkumu v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 5 SŘ ve spojení s 81 a násl. SŘ, na které se ovšem přiměřeně užijí ustanovení o přezkumném řízení dle § 94 a násl. SŘ. Jedná se přitom opět o odchylku od obecné úpravy přezkumu závazných stanovisek, pro kterou platí, že se na přezkum závazných stanovisek v rámci

<sup>7</sup> Pro úplnost je třeba zmínit i možnost účasti obce, na jejímž území má být záměr realizován, s ohledem na územní řízení. Zapojení obcí ovšem bývá v praxi velice sporadické a nelze tedy předpokládat jejich větší vliv.

<sup>8</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umisťování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 63.

řízení o odvolání ve věci samé uplatní režim odvolacího řízení dle ustanovení § 81 a násl. SŘ.<sup>9</sup> Toto je významné zejména s ohledem na rozsah přezkumu. Ustanovení § 89 odst. 2 SŘ upravující rozsah přezkumu v rámci odvolacího řízení připouští vedle přezkumu zákonnosti daného aktu přezkum i jeho správnosti. Pokud se ovšem na přezkum závazných stanovisek má užít úprava přezkumného řízení dle § 94 SŘ, lze dospět k závěru, že je vyloučena aplikace § 89 odst. 2 SŘ a tedy i přezkum správnosti závazného stanoviska.<sup>10</sup> Ostatně ustanovení § 4 odst. 9 i 10 SZ hovoří výlučně o možnosti zrušit nebo změnit *nezákonné* závazné stanovisko.

Ačkoliv tedy judikatura s ohledem na přezkum závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí ve věci samé dovedla možnost přezkumu, jak zákonnosti, tak správnosti závazného stanoviska<sup>11</sup>, je možné, že tyto závěry nebude možné uplatnit v případě přezkumu stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ, tedy, že tyto nebude možné přezkoumat z hlediska správnosti.

Přezkum správnosti, tj. optimálního užití správního uvážení, přiměřenosti, vhodnosti, účelnosti a rozumnosti, se přitom v případě závazných stanovisek jako aktů zajišťujících v rámci řízení ochranu veřejných zájmů, jeví jako stěžejní. Nemožnost posoudit věcnou správnost závazného stanoviska by tak v řadě případů znamenala popření efektivní obrany zájmů, k jejichž obraně mají být vydávána.

Jak bylo ovšem uvedeno výše, složitost a rozpornost úpravy přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ zakotvená Novelou zakládá možnost vícero výkladů. Užití spojení „nezákonná“ závazná stanoviska v rámci Novely by tak naopak mohlo být vykládáno způsobem, že celá speciální právní úprava se uplatní pouze na přezkum nezákonnosti závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ, nikoliv správnosti, která zůstává nedotčena. Tato možnost bude blíže rozebrána níže.

<sup>9</sup> PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 161.

<sup>10</sup> Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/PL\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/PL_US_22_17_navrh.pdf)

<sup>11</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, spis. zn. 4 As 20/2013.

### 3.1.3 Vyloučení obnovy řízení s ohledem na závazná stanoviska druhého stupně

Závazná stanoviska mohou být vydávána jak dotčenými orgány prvního stupně, což je nejběžnější případ, tak jim nadřízenými orgány. Toto je dáno § 149 odst. 5 SR, který v případě odvolání ve věci samé, které směřuje i proti závaznému stanovisku prvního stupně, ukládá odvolacímu orgánu vyžádat si od nadřízeného dotčeného orgánu – dotčeného orgánu druhého stupně – potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Může se tak stát, že závazné stanovisko, které je podkladem rozhodnutí ve věci samé, bude vydáno právě až v rámci odvolacího řízení jako změna závazného stanoviska prvního stupně.

Novela k 1. 1. 2018 založila rozdílný režim pro přezkum závazných stanovisek prvního a druhého stupně. Zatímco v případě závazných stanovisek vydaných dotčenými orgány prvního stupně je možný pouze přezkum v rámci odvolacího řízení a přezkum v přezkumném řízení zahájeném z moci úřední je naopak vyloučen (viz výše), pro závazná stanoviska vydaná dotčenými orgány druhého stupně je možnost přezkumného řízení zachována. Z povahy věci je naopak logické, že u závazných stanovisek druhého stupně není možný přezkum v rámci odvolacího řízení.

K výše uvedenému ovšem Novela přidává další omezení přezkumu závazných stanovisek druhého stupně, kdy pro případ zrušení nebo změny závazného stanoviska druhého stupně v době, kdy rozhodnutí ve věci samé již nabylo právní moci, vylučuje, aby toto bylo důvodem obnovy řízení, a to, aby to nebylo příliš jednoduché, pouze v případech, kdy rozhodnutím bylo adresátům přiznáno právo.

Výše uvedeným je podstatně omezován význam zrušení či změny vadného závazného stanoviska druhého stupně. Zatímco po vydání závazného stanoviska prvního stupně následuje vydání rozhodnutí, které je možné napadnout odvoláním směřujícím i proti tomuto stanovisku, s tím, že do doby rozhodnutí o odvolání nenabude rozhodnutí právní moci, v případě závazného stanoviska druhého stupně již, bude-li kladné, nic nebrání vydání rozhodnutí, které po doručení všem účastníkům nabude právní moci. Pokud tedy dotčený orgán třetího stupně nestihne zahájit, provést a ukončit přezkumné

řízení v této potencionálně velmi krátké době, ztrácí zrušení či změna vadného závazného stanoviska druhého stupně z pohledu správního práva na významu. Nebude totiž moct vést k zrušení rozhodnutí ve věci samé.

Novela se tak v tomto místě opět dostává do rozporu s požadavkem na zajištění účinného systému právních prostředků ochrany zákonnosti jako jednoho z atributů právního státu, když v řadě případů se může stát, že vadné závazné stanovisko vydané v rámci odvolacího řízení nebude možné podrobit přezkumu s reálnými dopady na řízení ve věci samé.

Výše uvedené omezení v sobě navíc skrývá i řadu dalších potencionálních problémů. Na prvním místě je nutné upozornit, že nelze vyloučit situaci, kdy po proběhnutí odvolacího řízení, ve kterém bude vydáno závazné stanovisko druhého stupně, dojde i z důvodů na tomto stanovisku nezávislých k navrácení do řízení v prvním stupni. Správní orgány i účastníci správního řízení si pak budou muset dávat pozor na to, zda aktuálně platná závazná stanoviska vydaná pro účely tohoto řízení byla vydána dotčenými orgány prvního či druhého stupně a jaký režim na ně tedy mají aplikovat, včetně toho, zda jejich zrušení je či není důvodem obnovy.

Samostatným problémem je vyloučení obnovy řízení pouze pro případ, kdy rozhodnutím, jehož podkladem bylo závazné stanovisko, došlo k přiznání práva. Tato otázka bude blíže rozebrána níže.

### 3.1.4 Lhůty k přezkumu závazného stanoviska

Jak pro případ závazného stanoviska prvního stupně, tak pro případ závazného stanoviska druhého stupně, Novela zakotvuje pravidla, podle kterých se na ně přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. SŘ, včetně lhůt podle § 96 SŘ, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska. Toto ustanovení přináší zásadní problémy, co se týče přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ, a to zejména s ohledem na závazná stanoviska prvního stupně.

Předně je potřeba upozornit, že *přiměřená* aplikace ustanovení upravujících jiný institut na otázku běhu lhůt jako předmět úpravy, který ze své povahy vyžaduje maximální preciznost, se na první pohled nejeví jako ideální řešení. Toto se projevuje i v případě Novelu, která ukládá přiměřené užití ustanovení upravujících přezkum správních rozhodnutí dle § 67 SŘ na závazné

stanovisko jako úkon dle části čtvrté SŘ, tedy na zcela jiný právní úkon se zcela jinými vlastnostmi. S rozdílnostmi těchto dvou úkonů se přitom nevypořádává dostatečně.

Ustanovení § 96 SŘ stanovuje, že „*usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“ Toto ustanovení Novela s ohledem na závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení dle SZ precizuje způsobem, že lhůta jednoho roku se na místo od nabytí právní moci počítá ode dne vydání, a adresuje tak jednu ze základních odlišností rozhodnutí a úkonu dle části čtvrté SŘ, tedy skutečnost, že závazné stanovisko nenabývá právní moci. Novela ovšem již neřeší otázku, že, na rozdíl od rozhodnutí, v případě závazných stanovisek přezkoumávaných v rámci odvolacího řízení nedochází k zahajování přezkumného řízení.

Ačkoliv tedy ustanovení Novely poměrně jasně stanovují začátek běhu lhůty – den vydání závazného stanoviska – není zřejmé, jaký úkon je potřeba v této lhůtě učinit. Ustanovení § 96 SŘ hovoří o usnesení o zahájení přezkumného řízení. V případě závazných stanovisek prvního stupně ale nedochází k zahájení přezkumného řízení, když přezkum rozhodnutí se odehrává v rámci řízení odvolacího. Nabízí se přitom v zásadě dvě možnosti, jak tento úkon v případě přezkumu závazných stanovisek prvního stupně chápat: (1) okamžik doručení odvolání odvolacímu orgánu, čímž dochází k zahájení odvolacího řízení, (2) okamžik, kdy si odvolací orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného dotčeného orgánu a kdy tedy sám nadřízený dotčený orgán zahájí úkony ve věci. Takováto právní nejistota je samozřejmě velmi nežádoucí. V zájmu zajištění co možná nejšířší možnosti obrany se autorka kloní spíše k prvnímu výkladu, když okamžik 2 může s ohledem na rychlost úkonů odvolacího orgánu nastat i po značné době a může tak dojít k uplynutí lhůty v době předávání věci odvolacím orgánem nadřízenému dotčenému orgánu. Nelze ovšem vyloučit ani druhý výklad, který se z formálního hlediska jeví jako přesnější, když *de facto* orgánem, který přezkum závazného stanoviska provádí, je nadřízený dotčený orgán, nikoliv odvolací orgán, a k faktickému přezkumu tak dochází až ve chvíli, kdy se věc dostane k nadřízenému dotčenému orgánu.



Vedle výkladových problémů s ohledem na běh lhůt k přezkumu závazného stanoviska představuje stěžejní problém úpravy i samotná lhůta jednoho roku, a to opět zejména s ohledem na závazná stanoviska prvního stupně. V jejich případě totiž nelze vyloučit, a je naopak i velmi pravděpodobné, že lhůta jednoho roku ode dne vydání závazného stanoviska uplyne dříve, než bude vůbec možné podat odvolání a s ním i spojit námitky proti závaznému stanovisku, čímž bude jakýkoliv přezkum v řízení dle správního řádu v zásadě zcela vyloučen.

Jak uvádí JUDr. Martina Franková, Ph.D.: „*Tato lhůta výrazně omezuje práva účastníků řízení uplatnit prostřednictvím odvolání námitky proti nezákonnému závaznému stanovisku a zároveň může v řadě případů zcela znemožnit správní přezkum nezákonnosti závazného stanoviska. Závazné stanovisko se vydává před zahájením řízení, neboť je obligatorní součástí žádosti, v řadě případů tedy lhůta uplyne ještě před podáním žádosti nebo v průběhu prvoinstančního řízení.*“<sup>12</sup> Obdobné námitky vznesla i skupina senátorů, která proti Novele dne 22. 8. 2017 podala ústavní stížnost, ve které uvádí: „*S ohledem na reálnou praxi v řízeních podle stavebního zákona, v nichž doba mezi (i) vydáním závazného stanoviska dotčeného orgánu a (ii) vydáním navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu často přesahuje 1 rok, to znamená faktickou nepřezkoumatelnost zákonnosti většiny závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona, jakož i na ně navazujících výrokových částí rozhodnutí stavebních úřadů, a to nejen v přezkumném řízení, ale takto dokonce i v odvolacím řízení. Dodržení uvedené prekluzivní lhůty 1 roku je navíc do značné míry mimo dispozici účastníka (odvolatele), neboť skutečnost, zda rozhodnutí stavebního úřadu bude fakticky vydáno do 1 roku ode dne vydání podkladového závazného stanoviska, závisí na řadě objektivních okolností, které nemůže účastník (odvolatel) ovlivnit.*“<sup>13</sup>

V praxi je obvyklé, že závazná stanoviska k záměru si stavebník obstarává ještě před podáním samotné žádosti o povolení záměru. Z tohoto důvodu se může stát, že doba k přezkumu závazného stanoviska uplyne nejenom v průběhu řízení prvního stupně, které mnohdy trvají dále než jeden rok,

<sup>12</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 64.

<sup>13</sup> Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf)

ale ještě před tím, než bude řízení prvního stupně vůbec zahájeno. Pro stavebníka tedy není nic jednoduššího, než po té, co se mu podaří obstarat si kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu, počkat s podáním žádosti o povolení samotného záměru a zajistit si tak, že stanovisko již nebude moct být napadeno a podrobena přezkumu. Další účastníci řízení pak budou zcela zbaveni možnosti proti tomuto závaznému stanovisku cokoliv namítat, protože lhůta, ve které bylo možné ho napadnout, uplyne dříve, než se o něm vůbec dozví.

Právní úprava, která znemožňuje pro určité případy jakýkoliv přezkum závazného podkladu pro rozhodnutí správního orgánu je jednoznačně protiústavní a v rozporu s principy právního státu a rovněž i popřením práva na spravedlivý proces.<sup>14</sup> Představuje rovněž bezprecedentní upřednostnění zájmů stavebníků na výstavbě jejich záměrů, na úkor ochrany práv jiných účastníků a veřejného zájmu.

### 3.2 (Ne)rovnost účastníků a zájmů

Dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod jsou si lidé rovni v důstojnosti i právech. Dle čl. 11 odst. 1 Listiny má pak vlastnické právo každého stejný zákonný obsah a ochranu. Výše uvedené bez dalšího neznamená, že by zákonodárce nemohl v určitých případech zakotvit procesní či jiné zvýhodnění jedné skupiny osob oproti jiné. Takové zvýhodnění však musí být založeno na objektivních a rozumných důvodech a musí být přiměřené s ohledem na dosažení vymezeného legitimního cíle. Nemůže se jednat o zcela libovolné a nedůvodné zvýhodnění jedné skupiny na úkor jiných.<sup>15</sup>

Novelou dochází k zjevnému zvýhodnění stavebníka na úkor jiných účastníků řízení a na úkor veřejných zájmů, aniž by zákonodárce k takovému postupu uvedl jakýkoliv legitimní důvod, a aniž by takový důvod byl dle názoru autorky dán.

Novela přitom vytváří celou řadu rovin nerovností, jak jsou uvedeny níže.

<sup>14</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umíst'ování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 64–65.

<sup>15</sup> Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

### 3.2.1 Nerovnost v řízení dle stavebního zákona a jiných řízeních

Novela zakládá zvláštní (zprůsňený) režim pro přezkum závazných stanovisek, jež mají být podkladem rozhodnutí dle stavebního zákona, oproti závazným stanoviskům vydávaným pro účely rozhodování dle jiných právních předpisů, jakož i pro dopady případného zrušení závazného stanoviska s ohledem na možnost obnovy.

S tímto je spojena i procesní nerovnost účastníků řízení dle stavebního zákona a jiných právních předpisů, kdy žadatelé v rámci řízení dle stavebního zákona jsou oproti žadatelům v řízení dle jiných právních předpisů oproštěni od rizika, že pro ně výhodné, ač nezákonné, závazné stanovisko, bude zrušeno z moci úřední, případně s ohledem na závazné stanovisko druhého stupně, že jeho zrušení povede i k zrušení rozhodnutí ve věci samé.<sup>16</sup> Na druhou stranu účastníci hájící v řízení jiné zájmy (nejčastěji dotčení soudce, případně ekologické spolky) jsou na svých procesních možnostech obrany oproti řízením dle jiných právních předpisů podstatně kráceni.

K vytvoření výše uvedeného zvláštního režimu oproti řízením dle jiných právních předpisů přitom není důvod a zákonodárce žádný ani neuvádí. Odborná veřejnost se naopak kloní k názoru, že takto vytvořená nerovnost je protiústavní a že odchylná právní úprava možností správního přezkumu závazných stanovisek v řízení podle stavebního zákona oproti přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro jiná správní řízení odporuje principu rovnosti ve vztahu k právu na spravedlivý proces.<sup>17</sup>

### 3.2.2 Nerovnost rozhodnutí a jiných úkonů dle stavebního zákona

Nerovnost v řízeních dle stavebního zákona a jiných zákonů se obdobně uplatní i v rámci působnosti stavebního zákona.

To, zda aktu vydanému dotčeným orgánem pro účely postupu dle stavebního zákona bude přiznána povaha závazného stanoviska či nikoliv, totiž

<sup>16</sup> Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrh/Pl\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrh/Pl_US_22_17_navrh.pdf)

<sup>17</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 65.

do značné míry závisí na tom, zda má být podkladem rozhodnutí či jiného úkonu příslušného úřadu (např. územního souhlasu či ohlášení). Výše nastíněnou otázkou se zabývala již řada autorů<sup>18</sup>, přičemž se jedná o velice složitou a rozsáhlou problematiku, která by vystačila na samostatný článek, pročež autorka na tomto místě nepovažuje za vhodné ani nutné zabíhat do větších podrobností. Pro účely tohoto článku je naprosto dostatečné si uvědomit možnost, že ač převážná většina podkladových aktů vydávaných dotčenými orgány pro účely postupů dle stavebního zákona má formu závazných stanovisek, v případě podkladového aktu vydávaného pro účely jiných úkonů dle stavebního zákona se může jednat i o formu správního rozhodnutí.

Na případy, kdy podkladový akt dotčeného orgánu nemá formu závazného stanoviska, ale správního rozhodnutí, se přitom neuplatní speciální úprava přezkumu závazných stanovisek zakotvená Novelou, čímž dochází k vytvoření další roviny nerovnosti.

### 3.2.3 Zvýhodnění stavebníka oproti jiným účastníkům

Novela stavebního zákona zjevně preferuje zájmy stavebníka, či jiného žadatele, na úkor zájmů jiných účastníků řízení, zejména sousedů a případně ekologických spolků, či spolků hájících v území jiné veřejné zájmy.

Toto je dobře patrné z § 4 odst. 10 SZ, který vylučuje možnost obnovy v případě zrušení nebo změny závazného stanoviska dotčeného orgánu druhého stupně, ovšem pouze v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, založilo jeho adresátům právo. O tento případ se přitom typicky bude jednat v situaci, kdy rozhodnutí stavebníkovi založí právo umístit či postavit stavbu, následně ovšem dojde k zrušení závazného stanoviska druhého stupně, kterým bylo takové povolení podmíněno. Nehledě na to, jak moc by takové umístění bylo v rozporu s veřejnými zájmy, či zájmy jiných účastníků, které by byly původním závazným stanoviskem zanedbány, zrušení závazného stanoviska nebude moci být důvodem obnovy řízení a rozhodnutí nebude moci být v rámci správního řízení napadeno. Naopak ovšem v případě zamítnutí žádosti o umístění stavby z důvodů negativního

<sup>18</sup> FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*, 2018, č. 3, s. 119.

závazného stanoviska druhého stupně, které by následně bylo zrušeno, bude možné řízení o žádosti o umístění stavby obnovit. Zjednodušeně řečeno tak bude obnova možná pouze ve prospěch žadatele – stavebníka, pokud dojde k odmítnutí jeho žádosti. Procesní nerovnost mezi stavebníkem a jinými účastníky řízení je tak zjevná, stejně jako preference zájmů stavebníka oproti zájmům jiných účastníků či zájmům veřejným.

Nerovnost stavebníka a dalších aktérů v řízení pak zakládá i výše již zmiňovaný scénář, kdy stavebníkovi se podaří obdržet kladné závazné stanovisko na svůj stavební záměr a následně může vyčkáním s podáním žádosti ve věci samé vyloučit možnost jiných aktérů napadat toto závazné stanovisko.

Tato nerovnost je v zjevném rozporu s čl. 1 Listiny, podle kterého jsou si lidé rovni v důstojnosti i právech, čl. 11 Listiny, podle kterého má vlastnické právo všech stejný zákonný obsah i ochranu a v neposlední řadě i čl. 36 Listiny zakotvujícím právo na spravedlivý proces.

### 3.2.4 Nerovnost v ochraně veřejných a subjektivních zájmů

Ač obvykle platí premisa, že soukromý zájem by měl ustoupit zájmu veřejnému, Novela SZ se nese přesně v opačném duchu.

Nejpatrnější upřednostnění ochrany soukromých zájmů oproti zájmům veřejným je možné spatřovat v nemožnosti dosáhnout přezkumu závazného stanoviska prvního stupně z moci úřední. Přezkum závazného stanoviska prvního stupně je, jak bylo uvedeno výše, možný pouze na základě odvolání proti rozhodnutím samému, které mohou podat pouze účastníci, nikoliv dotčené orgány hájící v řízení veřejný zájem. I v případě, že by se dotčený orgán druhého stupně dozvěděl o vadnosti závazného stanoviska prvního stupně, které by nezajišťovalo dostatečnou ochranu daného veřejného zájmu, nebude v jeho možnostech iniciovat řízení, které by vedlo k zrušení tohoto závazného stanoviska. Zjednodušeně lze tedy říci, že zatímco účastníkům je dána, byť omezená, možnost iniciovat přezkum závazného stanoviska k ochraně svých (tedy převážně soukromých) zájmů, dotčené orgány tuto možnost k ochraně veřejných zájmů nemají.

Rovněž lze opakovaně zmínit i možnost obnovy pouze ve prospěch žadatele, kterému byla pravomocně zamítnuta jeho žádost. V případě pravomocného povolení záměru na základě vadného závazného stanoviska, které

dostatečně nehájilo přítomné veřejné zájmy a následně bylo zrušeno, již naopak nelze dané řízení obnovit a povolení záměru v něm zrušit. Obnova řízení dle § 100 odst. 3 SŘ na základě rozhodnutí správního orgánu ve veřejném zájmu tak je tak v zásadě vyloučena.<sup>19</sup> I tato skutečnost je tak jasným zvýhodněním ochrany soukromých zájmů, oproti zájmům veřejným.

### 3.3 Složitost a nejasnost úpravy

Jako samostatnou vadu právní úpravy autorka vnímá její složitost a nejasnost, v jejichž důsledku dochází k vzniku řady otázek ohledně úmyslu zákonodárce a případů vícero možných výkladů, což je v případě závazné právní úpravy samozřejmě zcela nežádoucí. Jak uvádí například i JUDr. Martina Franková, Ph.D., ustanovení Novely jsou velmi komplikovaná a je otázkou, zda vůbec sám zákonodárce plně rozumí jejich obsahu.<sup>20</sup>

Některé příklady nejasnosti právní úpravy byly uvedeny již výše. Mezi nejdůležitější z nich patří otázka, zda v rámci stanovené roční lhůty od vydání závazného stanoviska je nutné podat odvolání a zahájit tak odvolací řízení, nebo zda v této lhůtě musí dojít k postoupení věci odvolacím orgánem nadřízenému dotčenému orgánu.

Nemalé těžkosti mohou rovněž působit rozdílné režimy závazných stanovisek prvního a druhého stupně v případě, že bude docházet k opakovanému projednávání věci stavebními úřady prvního a druhého stupně, a dále například smíšení režimu odvolacího a přezkumného řízení při přezkumu závazných stanovisek prvního stupně, kdy nemusí být zcela zřejmé, v jakém režimu má být která otázka řešena.

#### 3.3.1 Možnost zrušení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení

Mezi další sporné otázky, které Novela neupravuje příliš jasně, je potřeba zmínit i to, zda Novela s ohledem na závazná stanoviska prvního stupně přezkoumávané v rámci odvolacího řízení umožňuje jejich zrušení, či nikoliv.

<sup>19</sup> Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf)

<sup>20</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 63.

Podle obecného režimu zakotveného v § 149 odst. 5 SŘ totiž v případě, že „*odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán **potvrzení nebo změnu** závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*“ Nadřízené správní orgány tak v případě, kdy je jim věc postoupena odvolacím orgánem k posouzení v rámci odvolacího řízení, v obecném režimu § 149 odst. 5 SZ nemohou přistoupit k zrušení daného závazného stanoviska, ale jsou omezeny pouze na variantu změny či potvrzení. V intencích § 149 odst. 5 SZ tedy nemohou přistoupit k samotnému zrušení závazného stanoviska bez náhrady.<sup>21</sup> V praxi se nicméně ustálila možnost, že v situaci, kdy se potvrzení nebo změna závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem jeví jako nevhodné (například z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu, nedostatečných podkladů, atd.), zahajují nadřízené dotčené orgány paralelně přezkumné řízení dle § 149 odst. 6 z moci úřední, ve kterém již mohou přistoupit i k zrušení vadného závazného stanoviska. Správní řád totiž otázkou paralelního užití postupu dle § 149 odst. 5 a odst. 6 neřeší a tento tak *a priori* vyloučen není.<sup>22</sup>

Novela SZ ovšem výslovně zmiňuje postup dle § 149 odst. 5 SŘ (resp. § 149 odst. 4, což je zjevnou legislativní chybou), nikoliv dle § 149 odst. 6 SŘ. Na druhou stranu ovšem rovněž výslovně zmiňuje možnost zrušení či změny závazného stanoviska, jakož i o přiměřenou aplikaci § 94 a násl. SŘ, která zrušení závazného stanoviska rovněž připouští.

S ohledem na výše uvedené se proto autorka kloní k závěru, že Novela oproti obecné právní úpravě připouští zrušení závazného stanoviska v rámci řízení o odvolání. Opačný závěr (při současném vyloučení možnosti zahájit přezkumné řízení z moci úřední – viz výše) by navíc vedl k situacím, kdy by nadřízené dotčené orgány byly v případech, kdy nebude dán důvod pro potvrzení závazného stanoviska, byly nuceny ve věci samy materiálně rozhodovat a stanoviska k záměrům měnit i v případech nedostatečně zjištěného skutkového stavu a tento nedostatek tedy i samy napravovat. Tím by došlo k nepřipustnému přesouvání této činnosti na dotčené orgány druhého

<sup>21</sup> PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 163.

<sup>22</sup> *Ibid.*

stupně. V této souvislosti je rovněž nutné upozornit, že formu závazného stanoviska má například i stanovisko EIA s přesně stanoveným postupem vydávání, přičemž si lze jen těžce představit, že by nadřízený dotčený orgán nemohl v případě vadnosti tohoto stanoviska toto zrušit a musel tak přistoupit k provedení celého tohoto procesu EIA sám.

## **4 CÍLE NOVELY**

Cílem předmětné Novelty bylo dle důvodové zprávy zjednodušení a zrychlení postupů dle SZ. Jak bylo popsáno v předchozí kapitole tohoto článku, při cestě k dosažení tohoto cíle došlo k obětování mnoha jiných zájmů, včetně zájmu na náležitě ochraně zájmů veřejných a zákonnosti rozhodování orgánů veřejné správy. Je proto namístě se zamyslet nad tím, zda novela při těchto obětech alespoň vedla k vymezeným cílům. Samozřejmě při zaměření na ustanovení, která jsou předmětem tohoto článku.

### **4.1 Zjednodušení řízení**

Co se týče jednoduchosti řízení, je s ohledem na výše uvedené poměrně bezpečné říci, že Novela k vymezeném cíli nevedla. Novela zakládá řadu rozdílných postupů pro jinak stejné instituty a vznáší řadu výkladových otázek. Vytyčenému cíli jednoduchosti nepomáhá ani složitost samotného textu zkoumaných ustanovení. Výsledek novelty je tak spíše přesně opačný, tedy další zkomplikování již tak složité právní úpravy.

### **4.2 Rychlost řízení**

S druhým vymezeným cílem – zrychlením procesů – to bude dle názoru autorky obdobné.

K věci je samozřejmě možné postavit se fakticky, když ačkoliv od účinnosti novelty nyní uplynul již více než rok, autorka nezaznamenala, že by došlo k zrychlení rozhodovací procesů dle SZ. Bez řádné analýzy předchozího a stávajícího stavu ovšem toto nelze potvrdit. S ohledem na to, že Novela navíc představovala jen dílčí úpravu SZ, jakož i na to, že pro posouzení skutečných dopadů novelty je rok od účinnosti přeci jen stále málo, by navíc výlučně faktické posouzení nebylo příliš spravedlivé.



Autorka je nicméně přesvědčena, že Novela přinesla i vícero koncepčních problémů, které mohou ve svém důsledku vést k zpomalení řízení dle SZ.

#### 4.2.1 Složitost a nejasnost jako překážka na cestě k rychlosti

Složitost a nejasnost úpravy zde byla již vícekrát zmiňována. Přesto je na místě se k nim ještě jednou vrátit, a to jako k aspektům bránícím dosažení rychlého řízení.

Je logické, že komplikované řízení, ve kterém se těžce orientují samotné správní úřady, natož účastníci, samo o sobě není ideálním předpokladem pro rychlost tohoto řízení. Při složitosti a nejasnosti úpravy se navíc zvyšuje i riziko procesních chyb, které následně mohou být důvodem pro zrušení vydaných rozhodnutí či jiných aktů a tím logicky i vést k prodlužování řízení. Tento aspekt je ale samozřejmě danou úpravou, která možnost využití běžných opravných prostředků podstatně omezuje, poněkud upozaděn.

#### 4.2.2 Přesun do soudního řízení správního

Dále je potřeba zmínit, že omezení přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle SZ se vztahuje pouze na opravné prostředky dostupné v rámci správního řízení. Nedotýká se možnosti podrobit samotné rozhodnutí a s ním i závazné stanovisko soudnímu přezkumu a napadnout je žalobou dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Důsledkem omezení přezkumu závazných stanovisek v rámci řízení dle stavebního zákona jako řízení správního, tak může být jeho přesun do soudního řízení správního, což by paradoxně mohlo vést k prodloužení řízení o záměru.

K tomuto riziku se vyjadřuje i JUDr. Martina Franková, Ph.D, která uvádí: *„V konečném důsledku právní úprava výrazně zvyšuje riziko nezákonných rozhodnutí, neboť nezákonnost závazného stanoviska „zatíží“ svojí nezákonností i navazující rozhodnutí a může tak být důvodem ke zrušení navazujícího rozhodnutí v rámci soudního přezkumu, a to za situace, kdy soudní přezkum zákonnosti bude v řadě případů jedinou možností nápravy nezákonnosti takového správního rozhodnutí. Právní úprava tak v sobě nese riziko vyššího počtu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“<sup>23</sup>*

<sup>23</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 66.

Na druhou stranu je ovšem nutné zmínit, že přesun přezkumu závazného stanoviska do soudního řízení správního nepředstavuje v současném právním kontextu pro stavebníka přílišné riziko. „*Možnost soudního přezkumu rozhodnutí a jeho prostřednictvím též závazného stanoviska je sice právní úpravou nedotčena, nicméně jedná se o přezkum pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Odkladný účinek není automatický a i s ohledem na znění podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 73 soudního řádu správního), které reflektují koncepci institutu odkladného účinku jakožto výjimečného opatření, je v soudní praxi přiznáván spíše ojediněle.*“<sup>24</sup>

Soudní přezkum pravomocných povolení dle stavebního zákona je v současnou dobu bohužel poměrně chabým prostředkem ochrany. Přiznání odkladného účinku žalobám jsou spíše ojedinělá a mnohdy se tak stane, že v době, kdy soud o žalobě rozhodne a žalobci třeba i vyhoví, stavba již stojí, čímž je úspěšný žalobce, jehož práva byla v předchozím řízení poškozena, postaven před další problém současné právní úpravy, a to faktickou nemožnost domoci se zahájení řízení o odstranění stavby, natož jejího reálného odstranění. Na zahájení řízení o odstranění černé stavby totiž není dle současné právní úpravy nárok.<sup>25</sup>

Zdá se tedy, že minimálně v tomto ohledu se záměr zákonodárce vydařil, tedy umístění stavby bez ohledu na co.

### 4.2.3 Dopady negativního závazného stanoviska

Ačkoliv celé Novela je jasně vedena snahou k usnadnění postavení stavebníka, některé její aspekty se mohou nečekaně obrátit proti němu.

Příkladem takové situace je vydání negativního závazného stanoviska ještě před podáním žádosti. Výše bylo již zmiňováno, že stavebníci obvykle o vydání závazného stanoviska žádají ještě před podáním žádosti o povolení záměru. Do poměrně nepříznivé situace se přitom dostanou ve chvíli, když hned takto na začátku obdrží negativní závazné stanovisko některého z dotčených orgánů. Podle úpravy platné do 31. 12. 2017 se jim v takovém případě nabízely dvě možnosti: (1) podat podnět k zahájení přezkumného

<sup>24</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 66.

<sup>25</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162.

řízení s ohledem na negativní závazné stanovisko, s tím, že ovšem na zahájení přezkumného řízení není právní nárok a záleží tedy pouze na uvážení daného orgánu, zda přezkumné řízení zahájí, nebo (2) podat žádost o povolení záměru s vědomím, že tato bude zamítnuta, a následně závazné stanovisko napadnout v rámci odvolání. Závazná stanoviska dle § 149 správního řádu totiž nejsou dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu a nejsou tedy ani samostatně soudně přezkoumatelná ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti.<sup>26</sup>

Skutečnost že, v případě nemožnosti dosáhnout přezkumu závazného stanoviska v rámci přezkumného řízení, je k dosažení možnosti obrany nezbytné podat žádost, která je předem určena k zamítnutí, potvrdil i Nejvyšší správní soud ČR, který uvedl: „*V případě, že žalovaný v dalším řízení neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení (nebo prve zahájené přezkumné řízení později zastaví), je na stěžovateli, aby zvažil svůj další procesní postup. Pokud se bude chtít domoci soudního přezkumu závazného stanoviska, je třeba, aby inicioval zahájení řízení před stavebním úřadem a v něm kromě negativního závazného stanoviska předložil ostatní zákonem vyžadované podklady pro vydání územního rozhodnutí. Nepříznivé rozhodnutí stavebního úřadu poté může napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., přičemž v řízení proti tomuto rozhodnutí již bude krajský soud oprávněn závazné stanovisko přezkoumat jako podkladový akt dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Judikatorní závěry, které stěžovatele de facto nutí zahájit předem neúspěšné řízení podle stavebního zákona, přitom nelze vnímat jako odeprání ústavního práva na přezkum závazného stanoviska, nýbrž jako stanovení, v jaké fázi řízení a za jakých zákonných podmínek se lze takového přezkumu dobrat.*“<sup>27</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že situace stavebníka v případě vydání negativního závazného stanoviska ještě před zahájením řízení o záměru samotném nebyla jednoduchá ani před nabytím účinnosti Novelu. Iniciování samotného řízení před stavebním úřadem, u kterého bylo dopředu zřejmé, že musí vést k zamítnutí žádosti, bylo ovšem nezbytné jedině ve chvíli, kdy se přezkum stanoviska nepodařil v rámci přezkumného řízení. Novela stavebního zákona ovšem tuto možnost vylučuje, a stavebníkům tak v takových případech nezbyvá, než postupovat výše uvedeným postupem.

<sup>26</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 8. 2011, sp. zn. 2 As 75/2009.

<sup>27</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. 2 As 163/2016.

Iniciování řízení s dopředu známým negativním výsledkem pouze pro účely vytvoření podmínek pro přezkum závazného stanoviska se rovněž spíše jeví jako postup, který výsledné řízení zkomplikuje a prodlouží, nežli naopak.

## 5 KAM DÁL?

Přes deklarované cíle Novely je zřejmé, že nová úprava přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle Stavebního zákona nevedla k zrychlení ani zjednodušení úpravy, ale právě naopak. Na okraj je přitom možné upozornit, že jiná ustanovení, než ta, která jsou předmětem tohoto článku, nicméně rovněž se vztahující k institutu závazných stanovisek, naopak vedla k takovému prodloužení stavebních řízení, že se stala terčem kritiky České komory architektů<sup>28</sup> i ombudsmana.<sup>29</sup> Důvodem bylo přenesení pravomoci posuzovat soulad připravovaných záměrů a staveb s územními plány a vydávat v tomto ohledu závazná stanoviska ze stavebních úřadů na úřady územního plánování, aniž by na to úřady územního plánování byly dostatečně personálně i jinak připraveny, což vedlo k neúměrnému přitížení těchto orgánů a prodloužení doby, ve které jsou schopny závazná stanoviska vydávat.

Jak bylo uvedeno výše, změny obsažené v Novele nejenom nevedly k vytyčenému cíli, ale zároveň představují i bezprecedentní a zjevně protiústavní porušení principu rovnosti osob a právního státu. Z tohoto důvodu podala ke dni 22. 8. 2017 skupina senátorů proti Novele ústavní stížnost k Ústavnímu soudu ČR. O stížnosti nicméně nebylo doposud rozhodnuto a aktéři vystupující v řízeních dle stavebního zákona musí stávající právní úpravu respektovat.

Řada odpůrců novely se stále upírá k Ústavnímu soudu ČR s vírou, že tento *stav bezprávní* bude brzy ukončen. Ač si autorka rovněž dovoluje s ohledem na zjevnou protiústavnost novely věřit ve zrušující rozhodnutí Ústavního

<sup>28</sup> ČESKÉ KOMORA ARCHITEKTŮ. Stanovisko ČKA k situaci na úřadech územního plánování po novele stavebního zákona. *Portál TZB-info* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <https://stavba.tzb-info.cz/17703-stanovisko-cka-k-situaci-na-uradech-uzemniho-planovani-po-novele-stavebniho-zakona>

<sup>29</sup> VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. V důsledku novely zákona stavebníci i finančně doplácetí na průtahy v řízení. *Portál TZB-info* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <http://stavba.tzb-info.cz/17703-stanovisko-cka-k-situaci-na-uradech-uzemniho-planovani-po-novele-stavebniho-zakona>

soudu, je nutné se připravit i na variantu, že k zrušení Novely nedojde, či alespoň ne v nejbližší době. Nabízí se tak logicky otázka, kam dál?

## 5.1 Příznivý výklad novely

Výše bylo opakovaně uváděno, že Novela je koncipována natolik složitě a nejednoznačně, že přináší možnost vícero různých výkladů. Některé výklady jsou přitom s ohledem na zájem na ochranu veřejných zájmů příznivější, než jiné.

Minimálně do doby odpovídající legislativní změny, a to ať již v podobě zrušení Novely ústavním soudem, či přijetím nové úpravy, je tak možné dopady Novely mírnit výkladem příznivým z hlediska ochrany veřejných zájmů. Bude se však vždy jednat o „paběrkování“, která nemůže vyřešit stěžejní problémy úpravy přinesené Novelou.

### 5.1.1 Omezení na přezkum nadřízenými orgány

Příkladem výkladu umožňujícího širší přezkum závazných stanovisek a tím i (v rámci mezí) zajištění lepší ochrany zájmů, k jejichž ochraně jsou vydávána, je výklad § 4 odst. 9 způsobem, že tento se vztahuje pouze na přezkum nadřízenými dotčenými orgány. Předmětné ustanovení konkrétně uvádí, že *„nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu.“* Lze tedy tvrdit, že zatímco nadřízený správní orgán může nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit pouze v rámci odvolacího řízení, dotčený orgán prvního stupně takto omezen není. Ustanovení § 95 odst. 2 přitom připouští, aby závazné stanovisko zrušil přímo dotčený orgán, který je vydal, pokud tím nebude způsobena újma žádnému jinému účastníkovi. Tento postup je ovšem možný pouze v případě, že k němu dá podnět účastník, a předpokládá navíc, že dotčený orgán si sám uvědomí vadnost svého stanoviska. Zřejmě se navíc nejedná o výklad zastávaný ministerstvem pro místní rozvoj, jež ve svém metodickém pokynu z roku 2018, ve kterém se věnuje dopadům Novely na postup dotčených orgánů, uvádí, že *„dotčený orgán, který*

*vydal nezákonné závazné stanovisko pro účely řízení podle stavebního zákona, nemůže závazné stanovisko sám zrušit nebo změnit.*<sup>30</sup>

### 5.1.2 Omezení na přezkum zákonnosti

Další možností je omezení aplikace předmětných ustanovení jen na přezkum zákonnosti závazných stanovisek. Jak ustanovení § 4 odst. 9, tak ustanovení § 4 odst. 10 totiž výslovně zmiňují možnost přezkumu či zrušení nezákonného závazného stanoviska. *A contrario* by tedy bylo možné tvrdit, že na zrušení či přezkum nesprávného závazného stanoviska se nevztahují. K obdobným závěrům dospěla i JUDr. Martina Franková, Ph.D., která uvádí: „Určité řešení nabízí velmi důsledné posouzení vztahu tohoto ustanovení a ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2017 resp. § 149 odst. 5 správního řádu ve znění účinném k 1. 1. 2018. Podle správního řádu se v rámci odvolacího řízení přezkoumává věcná správnost a zákonnost závazného stanoviska<sup>10</sup>. Lhůta ke přezkumu závazného stanoviska stanovená v § 4 odst. 9 stavebního zákona však omezuje pouze přezkum zákonnosti nikoli věcné správnosti závazného stanoviska. Standardní přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení upravený správním řádem tak novelou stavebního zákona není dotčen, resp. nevztahuje se na něj speciální lhůta pro přezkum založená novelou stavebního zákona. Pokud v rámci takového přezkumu správní úřad shledá nejen nesprávnost, ale též nezákonnost závazného stanoviska, nepochybně jej zrušit může. V právním státě lze těžko připustit řešení, podle kterého by pro přezkum pouhé nesprávnosti závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení byly stanoveny širší podmínky než pro přezkum jeho nezákonnosti. S ohledem na aplikační praxi je třeba konstatovat, že věcná nesprávnost závazného stanoviska nemusí způsobovat jeho nezákonnost, na druhou stranu nezákonné stanovisko lze jen stěží hodnotit jako věcně správné. Vyloučení přezkumného řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném k 1. 1. 2018 v případě závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro řízení podle stavebního zákona je však stanoveno poměrně jednoznačně a možnost vedení tohoto řízení *ex officio*, resp. na základě podnětu, je tak vyloučena.“<sup>31</sup>

<sup>30</sup> *Závazná stanoviska orgánů územního plánování, metodický pokyn, 3. vydání* [online] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>

<sup>31</sup> FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 64.

### 5.1.3 Omezení právní formou závazného stanoviska

Dalším odrazovým můstkem k zmírnění dopadů Novely může být judikatura, podle které může být forma podkladových aktů vydávaných dotčenými orgány ovlivněna tím, zda jsou vydávány jako podklad správního rozhodnutí dle SZ, nebo jako podklad jiných úkonů stavebního úřadu, které nejsou správním rozhodnutím, nýbrž jiným úkonem podle části čtvrté SŘ, jak byla tato otázka již naznačena výše.

Příkladem takového úkonu stavebního úřadu může být územní souhlas, ke kterému Nejvyšší správní soud uvedl: „*Územní souhlas však není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 spr. ř. a § 65 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 86/2010-76). Stavební úřad o nich ani nevede dle § 96 odst. 4 stavebního zákona správní řízení.*“<sup>32</sup> S ohledem na výše uvedené, pak Nejvyšší správní soud dovodil, že některé podkladové akty dotčených orgánů mohou mít dvojí povahu. Jednak se může jednat o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení, proti kterému je možno podat odvolání, a to v (některých) případech, kdy neslouží jako podklad jiného rozhodnutí, tedy například v případech, kdy jsou podkladem územního souhlasu. Jednak se může jednat o závazné stanovisko dle § 149 SŘ, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, a proti kterému tak odvolání není přípustné.

Výše uvedené může mít význam z hlediska minimalizace negativních dopadů Novely. Na případy, kdy jsou podkladové akty dotčených orgánů správním rozhodnutím, nikoliv závazným stanoviskem, by se totiž, jak bylo rovněž naznačeno výše, Novela neuplatnila.

Nutno ovšem podotknout, že výše uvedené se uplatní pouze v případě podkladových aktů, vydávaných podle zákonů, které výslovně upravují jejich právní povahu a tato zároveň výše uvedený výklad připouští. „*Převážná většina zvláštních zákonů se výslovně formou podkladových aktů vydávaných pro postupy tzv. zjednodušujících postupů podle stavebního zákona vůbec nezabývá a pro formu těchto aktů se tak uplatní ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého dotčené orgány vydávají závazná stanoviska i pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony*

<sup>32</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, sp. zn. 8 As 241/2017.

*autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.*“<sup>33</sup>

Judikatura zabývající se podmínkami toho, aby na podkladový akt dotčeného orgánu bylo pohlíženo jako na správní rozhodnutí, nikoliv jako na závazné stanovisko, navíc není jednotná. K závěru o tom, že posuzovaný podkladový akt měl povahu rozhodnutí, která umožňovala podání odvolání, Nejvyšší správní soud dospěl například v případě aktu orgánu památkové péče vydaného jako podklad pro vydání územního souhlasu a ohlášení týkajícího se národní kulturní památky.<sup>34</sup> K opačnému závěru ovšem poměrně překvapivě dospěl v případě závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro souhlas stavebního úřadu podle zákona o ochraně přírody a krajiny,<sup>35</sup> a to ačkoliv je jejich úprava v daných speciálních zákonech poměrně podobná.<sup>36</sup>

Jak je zřejmé z výše uvedeného, naznačená problematika je velice komplikovaná a judikatura k ní není zdaleka jednotná. Případy, kdy podkladové akty dotčených orgánů nemají formu závazného stanoviska, jsou navíc spíše výjimečné. Proto i případy, kdy by se skrze formu podkladového aktu dotčeného orgánu dalo vyloučit aplikaci Novelu, budou početně omezené.

## 5.2 Přijetí nové úpravy

Ať již Ústavní soud ČR přistoupí k zrušení Novelu či nikoliv, je zřejmé, že přijetí nové úpravy by bylo namístě. Jakkoliv autorka nesouhlasí se způsobem, jakým se zákonodárce pokusil dosáhnout zrychlení a zjednodušení procesů dle stavebního zákona, je zřejmé, že dosažení těchto cílů je nezbytné. Není ovšem přípustné, aby k němu došlo na úkor ochrany veřejných zájmů či práv jiných účastníků řízení, a to navíc formou, která je zcela zjevně v rozporu s ústavním pořádkem ČR.

Základní vadou Novelu SZ dle názoru autorky je, že tato si špatně definovala „nepřítele“, proti kterému je třeba za účelem zrychlení a zjednodušení

<sup>33</sup> FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*, 2018, č. 3, s. 121.

<sup>34</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, sp. zn. 8 As 241/2017.

<sup>35</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016.

<sup>36</sup> FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*, 2018, č. 3, s. 119.



stavebního řízení zakročit. Je logické, že kvalitní posouzení toho, zda záměrem nedojde k dotčení veřejných zájmů a zájmů jiných subjektů nad přípustnou míru, si vyžaduje určitý čas. Toto je ovšem aspekt, který ve svém základu nelze odstranit. Není možné v zájmu urychlení řízení obětovat veřejné zájmy a práva jiných osob. Tento přístup není udržitelný a je nadto neústavní. Co ovšem můžeme udělat je pokusit se maximálně zefektivnit samotný proces.

Stávající právní úprava je stížena celou řadou nedostatků, které vedou k pomalosti řízení dle SZ. Příkladem je možno uvést složitost celého procesu s řadou alternativních postupů, které stěžující orientaci žadatelů v celém systému a vedou k chybám, jejichž náprava pak celý proces zpomaluje. Dalším problematickým bodem je absence přehledné hmotně-právní úpravy, když stavební zákon je v zásadě pouze procesním předpisem, kdežto hmotné stavební právo je roztrženo do vícero převážně podzákoných právních předpisů, jejichž složitost zpomaluje již samotnou fázi projektové přípravy a vede k časté potřebě přepracování v důsledku přehlédnutí nebo nepochopení některých právních požadavků. Dále je možno zmínit skutečnost, že ačkoliv správní orgány mají zákonem stanovené lhůty pro rozhodnutí, jejich dodržení je v zásadě nevynutitelné. Samotné nedodržování lhůt stanovených zákonem ovšem nelze řešit bez vyřešení problému dle názoru autorky nejpalčivějšího, a to dlouhodobé a zásadní nedostatečnosti personální obsazenosti příslušných správních úřadů. Příslušné správní úřady totiž zkrátka nemají tolik pracovníků, aby byly schopny v řádných termínech a kvalitně zpracovat svoji agendu. V neposlední řadě se pak dlouhodobě nedaří učinit uplatnění v státní správě natolik atraktivním, aby přilákalo dostatek skutečně kvalitních pracovníků. Je tedy zřejmé, že stavební procesy jsou aktuálně stíženy vícero problémy, na které je možno se v zájmu jejich zrychlení zaměřit, aniž by přitom došlo k ohrožování veřejných zájmů. Zatímco personální obsazenost úřadů je otázkou do značné míry politickou, ostatní jsou otázky v zásadě ryze právní a řešitelné novou právní úpravou.

S ohledem na výše uvedené je autorka názoru, že nová právní úprava by se měla zaměřit na adresování výše uvedených problémů a pokusit se navrhnout řešení, které, aniž by docházelo k zásadní eliminaci práv

jiných subjektů a odstraňování záruk sloužících k ochraně veřejných zájmů, by vedlo ke skutečnému zjednodušení a tím i zrychlení stavebních procesů.

Otázkou nicméně je, zda současné politická reprezentace je schopna takového kroku, a zda by nebylo bezpečnější otázkou další změny SZ alespoň prozatím neotvírat, abychom v brzké době nemuseli řešit podstatně horší problémy než ty přinesené Novelou.

Rizika spojená s přijetím nové úpravy přitom nejsou pouze hypotetická, jak je možné pozorovat v souvislosti s aktuálně představeným věcným záměrem nového stavebního zákona. To je ovšem již opět téma pro jiné články.

## 6 ZÁVĚR

Skutečnost, že zákonodárce podstatně omezuje a někdy i zcela vylučuje možnost přezkumu závazných stanovisek a je tak zjevně v zájmu rychlého umístění záměru ochoten akceptovat stav, kdy v důsledku vadného posouzení dotčeným orgánem (které nelze vždy vyloučit) může být realizován záměr, který je v rozporu se zájmem veřejným, nelze hodnotit jinak, než jako nemístné a nedůvodné upřednostnění zájmů stavebníka, na úkor zájmů jiných.

Jak je patrné ze všeho výše uvedeného a jak deklaruje i důvodová zpráva, Novela je vedena snahou vyhovět zájmům stavebníků na rychlém a jednoduchém řízení. V rámci této snahy přitom zjevně eliminuje aspekty stavebních procesů, které z hlediska stavebníka mohou představovat překážku k povolení jeho záměru, a to včetně institutů sloužících k ochraně veřejných zájmů a zájmů jiných osob dotčených stavebním záměrem. Tímto ovšem dochází k nepřípustnému upřednostňování zájmů stavebníka na úkor všech ostatních zájmů a vytváření vícero rovin nerovnosti, ke kterým není legitimní důvod a jsou tak v rozporu se základními ústavními principy.

Omezení, až vyloučení, přezkumu závazných stanovisek, jak bylo zaneseno Novelou, je rovněž v rozporu s principem právního stavu, jehož nedílnou součástí je, mimo jiné, účinný systém právních prostředků ochrany zákonosti v řízeních před orgány veřejné moci.

Ze všech těchto důvodů je nutné hodnotit Novelu zakotvující předmětnou speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle stavebního zákona jako protiústavní a nežádoucí.

Zájem na rychlém a jednoduchém stavebním řízení je jistě zájmem legitimním a aktuálním. Není ovšem možné se k jeho dosažení vydat cestou obětování ochrany zájmů veřejných a zájmů jiných dotčených osob.

## Literature

FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístění staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 3, s. 63.

FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*, 2018, č. 3, s. 119.

PETRMICHL, Václav. K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním. *Právní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 161.

Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS). In: *České právo životního prostředí*, 2017, roč. XVII, č. 1, s. 10–21.

Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn, 3. vyd. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR* [online] [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-%C2%A796b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>

Návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákon ČNR 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb. *Ústavní soud ČR* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf)

ČESKÉ KOMORA ARCHITEKTŮ. Stanovisko ČKA k situaci na úřadech územního plánování po novele stavebního zákona. *Portál TZB-info* [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <https://stavba.tzb-info.cz/17703-stanovisko-cka-k-situaci-na-uradech-uzemniho-planovani-po-novele-stavebniho-zakona>

*V důsledku novely zákona stavebníci i finančně doplácí na průtahy v řízení* [online] Veřejný ochránce práv [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <https://stavba.tzb-info.cz/17703-stanovisko-cka-k-situaci-na-uradech-uzemniho-planovani-po-novele-stavebniho-zakona>

Důvodová zpráva k zákonu 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, I. část, písm. a).

Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 8. 2011, sp. zn. 2 As 75/2009.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, spis. zn. 4 As 20/2013.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. 2 As 163/2016.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, sp. zn. 8 As 241/2017.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

### **Contact – e-mail**

*blavacovalenka@seznam.cz*

# Závazná stanoviska v oblasti včelařství

*Nikola Chábová*

## Abstract in original language

Ve většině případů je na včely vzhledem k jejich užitečnosti pohlíženo jako na složku životního prostředí, kterou je nutné prostřednictvím právní úpravy chránit. Včelařství jako takové může mít ovšem na životní prostředí také druhotný vliv, zejména co se týče výstavby a užívání včelařských zařízení. Jedním z nástrojů, prostřednictvím kterého lze životní prostředí účinně chránit, jsou závazná stanoviska vydávána dotčenými orgány. Příspěvek tedy pojednává o těch stanoviscích, která mohou mít vliv na umístění, provedení a užívání včelařských staveb a zařízení v nezastavěném území.

## Keywords in original language

Závazné stanovisko; dotčené orgány; včelařství; stavby; krajinný ráz.

## Abstract

Bees are with regards to their usefulness usually seen as environmental component, which needs to be protected through legislation. There can be, however, also secondary influences of apiary, notably construction and usage of beekeeping facilities. One of the means of environmental protection are binding opinions, which are issued by involved authorities. The paper deals with the opinions, which could have influence on placing, building and using of beekeeping facilities in non-urban areas.

## Keywords

Binding Opinions; Involved Authorities; Apiculture; Buildings; Landscape Character.

## 1 ÚVOD

Včelařství má v České republice dlouholetou tradici, která se s největší pravděpodobností začala rozvíjet již ve starověku (cca 3 500 př. n. l.). V porovnání s ostatními státy Evropy se řadíme mezi ty, kde je hustota zavčelení nejvyšší,

před námi je již jen Maďarsko, Slovinsko, Řecko a Portugalsko.<sup>1</sup> Oproti zmíněným státům je však v České republice vyšší procento včelařů na počet obyvatel, což ještě více podtrhuje význam včelařství pro místní regiony. Včely nepřináší lidem užitek pouze v podobě včelích produktů jako je med, propolis či mateří kašička, ale zejména v opylování hmyzosubných rostlin, což má zásadní význam pro celkovou výnosnost zemědělských kultur, a tedy i pro zachování celkové biodiverzity.<sup>2</sup> Z těchto důvodů je na včely pohlíženo tak, že je nutná jejich ochrana. Ta však není zaměřena pouze na zachování příznivých podmínek pro přežití včelích populací, ale zákonodárce také věnuje pozornost ochraně lidí v souvislosti se včelími produkty tím, že u těchto produktů zaručuje nezávadnost.

V příspěvku se však zaměřím na včely z opačného úhlu, tedy na ochranu životního prostředí před možnými vlivy včelařství. Může nastat situace, kdy bude včelařstvím do životního prostředí zasahováno negativně? Z možných takových vlivů jsem zvolila problematiku výstavby a užívání včelařských zařízení jako včelínů, včelnic, případně kočovných vozů. Přestože mohou být tato zařízení umístována jak v zastavěném, tak v nezastavěném území, druhá z variant bývá častější, a proto je předmětem tohoto příspěvku. Jedním z nástrojů, prostřednictvím kterého lze životní prostředí účinně chránit a jímž jsou naplňovány zásady předběžné opatrnosti, prevence a integrované ochrany, jsou závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány. Mohou mít tato stanoviska vliv na umístování, provedení a užívání včelařských zařízení? Které zájmy chráněné předpisy životního prostředí mohou být výstavbou včelařských zařízení zasázeny? A která včelařská zařízení je možné dle současné legislativy považovat za stavbu?

## 2 DOTČENÉ ORGÁNY A ZÁVAZNÁ STANOVISKA

Před posouzením samotných závazných stanovisek je nutné definovat, co jsou dotčené orgány, jelikož právě ty zmíněná stanoviska vydávají. **Dotčené orgány** jsou takové orgány, jejichž smyslem je plnit roli

<sup>1</sup> VONDRUŠKA, Milan. Situace v Čechách a v Evropě. *Včely na střeše* [online]. 2013.

<sup>2</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, HANA MÜLLEROVÁ, MARTIN SMOLEK a TEREZA SNOPOKOVÁ. *Zemědělské právo*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 124.

ochránců a prosazovatelů veřejných zájmů, tedy i ochrany životního prostředí.<sup>3</sup> Z hlediska teorie správního práva mají zcela specifické postavení. Nelze je zařadit ani do kategorie tzv. nositelů veřejnoprávní moci, ale ani mezi adresáty výkonu takové moci. Dotčené orgány tak zaujímají postavení *sui generis* a spadají do tzv. zbytkové kategorie.<sup>4</sup> Právní vymezení dotčených orgánů nalezneme v § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále možno jen „*správní řád*“), kde jsou definovány jako „*orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.*“ V určitých případech je postavení dotčeného orgánu přiznáváno také územním samosprávným celkům.<sup>5</sup>

Smyslem dotčených orgánů je nejen hájit veřejné zájmy, které jim jsou svěřeny do věcné působnosti, ale také poskytovat úřadům odbornou pomoc.<sup>6</sup> „*Zmíněná pomoc se projevuje ve vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek a rozhodnutí, ve kterých se dotčený orgán vyjadřuje ke specializované otázce, kterou si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže úřad posoudit sám. Příslušný úřad je následně vydaným aktem vázán, nicméně rozhodnutí o konečné otázce je plně v gesci příslušného úřadu.*“<sup>7</sup> Blíže jsou pak dotčené orgány specifikovány ve výše zmíněném § 136, nicméně stále jsou vázány pravidly, která jsou obdobně přiznávána správním orgánům.

Jak již bylo uvedeno výše, dotčené orgány jsou příslušné k vydávání **závazných stanovisek**. Ta lze charakterizovat jako kvalifikovaná vyjádření správního orgánu k určité otázce, o které rozhoduje jiný správní orgán. Předpokládá se, že závazná stanoviska budou pouze podkladem pro další navazující řízení, jinak řečeno se tímto aktem nic nemění, neruší a současně se jím nezakládají ani nedeklarují žádná práva a povinnosti.<sup>8</sup> Právně jsou ve správním řádu vymezena jako „*úkony učiněné správním orgánem na základě zákona, který není*

<sup>3</sup> POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s 36.

<sup>4</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, s. 354.

<sup>5</sup> § 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>6</sup> POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 612.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s 38.

*samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.*<sup>9</sup>

Jak vyplývá ze samotného označení, správní orgán rozhodující ve věci je závazným stanoviskem vázán, tudíž v případě, že toto stanovisko bude mít negativní povahu, správní orgán nepokračuje v řízení o žádosti a žádost bezodkladně zamítne. Pomocí tohoto administrativněprávního nástroje jsou tak naplňovány zásady předběžné opatrnosti, prevence a integrované ochrany ve vztahu k životnímu prostředí.<sup>10</sup> Není proto divu, že je tento institut v právu životního prostředí čím dál více využíván, jelikož je jím ochrana životního prostředí posílena a současně integrovaná do jiných procesů.

### 3 VČELY Z POHLEDU PRÁVA

Při samotném vymezení pojmu *včela* dochází v právu k roztržičnosti či dokonce ke kontradikci. Z pohledu soukromoprávního přiznává občanský zákoník včelám stejné postavení jako ostatním zvířatům,<sup>11</sup> problém však nastává u norem práva veřejného. Ku příkladu veterinární zákon<sup>12</sup> zařazuje včely a včelstva pod pojem hospodářská zvířata, včely za zvíře označuje taktéž zákon o rostlinolékařské péči<sup>13</sup> a zákon o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat.<sup>14</sup> Pozornost jim věnuje také zákon o ochraně přírody a krajiny,<sup>15</sup> nicméně ten již nepracuje s pojmem zvíře, ale podřazuje včely pod termín odlišný – živočichové. Kontradikce pak nastává v souvislosti se zákonem na ochranu zvířat proti týrání. Ten definuje zvířata jako *všechny živé obratlovce s výjimkou člověka, nikoliv však plod nebo embryo*, čímž ze své působnosti včely vylučuje.<sup>16</sup> Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že i když se většina právních předpisů shoduje na tom, že včelám či včelstvům přiznává stejná práva jako ostatním zvířatům, nejedná se o věc v našem právním řádu zcela sjednocenou.

<sup>9</sup> § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>10</sup> POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 16.

<sup>11</sup> § 494 zákona č. 89/2012, občanský zákoník.

<sup>12</sup> § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči.

<sup>13</sup> § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

<sup>14</sup> § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat.

<sup>15</sup> § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>16</sup> § 3 písm. a) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu proti týrání zvířat.



Včelařstvím se rozumí *druh zemědělského podnikání zaměřeného k výrobě medu a vosku chovem včel*.<sup>17</sup> Před započítáním činnosti jako takové je však nutné pro ni vytvořit vyhovující podmínky, kdy jednou z nich je umístit stavbu nebo zařízení pro chov včel do volné krajiny či do zastavěného území. Ve volné krajině, kde bývá umístování častější, jsou užívány zpravidla zemědělské nebo lesní pozemky, na základě čehož mohou zmíněné stavby či zařízení zasahovat zájmy chráněné předpisy životního prostředí, a to umístěním, provedením, případně užíváním.

Vzhledem k faktu, že mohou být jednotlivé složky životního prostředí (tj. lesní půda, zemědělská půda aj.) chráněny prostřednictvím různých právních předpisů, lze logicky dovodit, že bude docházet i k pluralitě dotčených orgánů. Příspěvek se zaměřuje na včelařská zařízení a stavby. Lze předpokládat, že jejich výstavbou bude do výše zmíněných složek zasahováno. Aby takové zásahy neměly negativní charakter, jsou uplatňována především ustanovení ze zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a dále také z lesního zákona. V prvním případě můžeme za dotčené orgány považovat orgán ochrany přírody<sup>18</sup>, v druhém případě orgány ochrany zemědělského půdního fondu<sup>19</sup> a v případě třetím pak orgány státní správy lesů.<sup>20</sup> Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska ve chvíli, pokud by výstavbou včelařské stavby či zařízení mohlo dojít k ohrožení zájmu chráněného tímto zákonem. Typicky se bude jednat o závazná stanoviska k zásahu do krajinného rázu, k zásahu do významného krajinného prvku apod., kterým se konkrétněji věnuje kapitola 5.

## 4 VČELAŘSKÁ ZAŘÍZENÍ A STAVBY PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Závazná stanoviska sehrávají důležitou roli především v procesech vedených podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále možno jen „stavební zákon“). Při provádění stavební činnosti totiž dochází ke střetu několika zájmů, a to v zájmu stavebníka realizovat svůj záměr

17 Příruční slovník spisovné češtiny a databáze lexikálního archivu. *Ústav pro jazyk český Akademie věd České republiky* [online].

18 § 75 zákona č. 114/2002 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

19 § 15 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

20 § 47 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.

na straně jedné a zájmu společnosti na zachování životního prostředí na straně druhé, přičemž nelze najít obecná pravidla pro to, na kterou stranu se v různých případech přiklonit. Pomocí závazných stanovisek je do těchto procesů vnesen prvek kontroly, tedy zda by nedošlo k zásahu do některé ze složek životního prostředí ještě předtím, než k takovému zásahu skutečně dojde.<sup>21</sup> Se závaznými stanovisky se můžeme setkat jak v procesu povolování umístění, provádění, tak i užívání stavby, tedy od samotného počátku realizace záměru až po jeho ukončení. Nicméně ze všech uvedených fází je nejdůležitější první, tj. povolování umístění stavby, neboť v navazujících procesech se z územního rozhodnutí již vychází. Dotčené orgány jsou nejenže oprávněny v rámci závazných stanovisek vyjadřovat svůj odborný názor na předmětnou otázku, ale také jsou oprávněny ve všech fázích kontrolovat, zda došlo k naplnění obsahu, který je v závazném stanovisku uveden.<sup>22</sup>

#### 4.1 Umístění stavby či zařízení

Současná právní úprava je postavená na tom, že chceme-li umístit stavbu nebo zařízení (případně má-li dojít k jejich změně, má-li se jimi měnit vliv na užívání na území, či má-li se jimi měnit využití území) je to umožněno pouze za předpokladu, že žadatel získal územní rozhodnutí či územní souhlas, případně je-li v dané věci vydán regulační plán či veřejnoprávní smlouva.<sup>23</sup> Co se týče *územních rozhodnutí*, tak přestože § 77 stavebního zákona uvádí celkem pět druhů územních rozhodnutí, k umístování včelařských staveb či zařízení, je relevantní pouze jedno, a to *rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení*. K žádosti o jeho vydání je žadatel povinen připojit závazná stanoviska podle § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Pro zjednodušení a zrychlení cíle, kterého je možno dosáhnout územním rozhodnutím, byl navíc do právního řádu zaveden institut územního souhlasu, jenž lze vydat za splnění následujících předpokladů: záměr musí být uskutečněn v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně

<sup>21</sup> POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu ke ochraně životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s 16.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s 110.

<sup>23</sup> PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. *Veřejné stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 49.

nezmění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.<sup>24</sup> Pro potřeby staveb a zařízení, kterými se tento příspěvek zabývá, tedy takových, jež jsou umístěny na nezastavěném území, tak nelze o takovém postupu uvažovat.

## 4.2 Provedení stavby či zařízení

Postup provádění staveb se odlišuje podle složitosti plánovaného záměru. Jednoduché záměry, tedy takové, které jsou definovány v § 103 stavebního zákona, nemusí žadatel nikam ohlašovat ani žádat o vydání stavebního povolení v rámci stavebního řízení. Je to z toho důvodu, aby nedocházelo k zatěžování stavebních úřadů.<sup>25</sup> V ostatních případech je však ohlášení stavby či dokonce získání stavebního povolení nutností, přičemž k oběma z nich je nezbytné připojit příslušná závazná stanoviska dle § 105 odst. 2 písm. b) a 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

## 4.3 Užívání stavby či zařízení

Dle § 119 stavebního zákona je u některých druhů staveb před započtím jejího užívání vyžadován kolaudační souhlas či kolaudační rozhodnutí. Součástí kolaudačního souhlasu jsou pak dle § 122 závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními předpisy. U ostatních staveb byla novelou stavebního zákona zrušena povinnost, aby bylo její dokončení oznámeno stavebnímu úřadu. Stavbu je tak možno užívat okamžitě.

## 4.4 Společné povolení

Novelou stavebního zákona, která nabyla účinnosti v lednu 2018, byl prostřednictvím § 94j definován institut společného povolení, díky kterému může být územní a stavební řízení sloučeno. Tím, že je tak stavba v rámci jednoho řízení umístěna i povolena, má dojít k celkovému zrychlení a zjednodušení celého procesu.

<sup>24</sup> § 96 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

<sup>25</sup> POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu ke ochraně životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 120.

## 4.5 Včelařské stavby či zařízení

V průběhu řízení vedených podle stavebního zákona je k umístění staveb či zařízení, ať už mají včelařský charakter či nikoli, nutné (jestliže byly splněny zákonem stanovené předpoklady) přikládat k žádostem závazná stanoviska. O která se bude v případě včelařství jednat? Před zodpovězením této otázky je nezbytné určit, ve kterých případech, či zda vůbec v nějakých případech se včelařská zařízení dají za stavby označit. Klíčovým v celé této oblasti je pojem stavba. Ten je definován ve stavebním zákoně, kdy se stavbou rozumí: „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*“<sup>26</sup> Pojem stavba je nutné dále odlišit od pojmu zařízení. Zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí *informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3.*<sup>27</sup> V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu.

V oblasti včelařství se setkáme podle včelařské terminologie s několika **druhy včelařských zařízení**. V právní úpravě však nenalezneme právní předpis, který by stavby a zařízení pro včelařské účely definoval. Existují pouze stanoviska vydávaná ministerstvem pro místní rozvoj, a to z roku 2007<sup>28</sup> a 2011,<sup>29</sup> která se jednoznačně shodují na tom, že definici stavby ve smyslu stavebního zákona naplňuje pouze včelín. Jedná se o stavbu vyrobenou nejčastěji ze dřeva či cihel, ale není vyloučeno, že bude vyrobena z materiálu zcela jiného. V té bývají umístěny úly, včelařské nářadí a jiné potřeby, případně je zde vymezena místnost určená ke stáčení medu.

Zbýlá včelařská zařízení lze podřadit pod termín zařízení ve smyslu stavebního zákona. Např. včelník je přenosné zařízení, na kterém je postaveno tři až pět úlů, do nichž je možné přistoupit odklopením střechy případně odklopením boční stěny. Od včelníku je nutné rozlišovat pojem včelnice.

<sup>26</sup> § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

<sup>27</sup> § 3 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

<sup>28</sup> MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ve věci podmínek staveb a zařízení pro včelařské účely*. Praha, 2007.

<sup>29</sup> Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství ve věci umístění zařízení a staveb pro včelařské účely v nezastavěném územích na lesních nebo zemědělských pozemcích. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. Praha, 2011.

Za včelnici je považován prostor s volně rozestavěnými úly nebo včelníky, na jednoduchých podkladech, v jedné nebo více řadách za sebou. Zcela specifickým zařízením je kočovný vůz neboli také pojízdný včelín, kterým se rozumí zařízení upravené ke včelařským účelům pro kočování se včelstvy na různých místech v průběhu vegetačního období, u něhož se tažné vozidlo na místě trvale neponechává. Pojízdný včelín má povahu silničního vozidla, resp. zvláštního vozidla podle § 2 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidla na pozemních komunikacích, a tedy nepodléhá stavebnímu zákonu. Jedná se o vozidlo vyrobené k jiným účelům než k provozu na pozemních komunikacích, které může být při splnění podmínek stanovených tímto zákonem k provozu na pozemních komunikacích schváleno.

Ohledně získávání územního rozhodnutí je nutné rozlišovat, o jaké včelařské zařízení se bude jednat. V případě zařízení ve smyslu stavebního zákona nebude nutné územní rozhodnutí získávat. Jedná se totiž o jednoduché objekty, které svou existencí výrazně nezasahují do okolí. V případě včelínů však, i kdyby se jednalo pouze o stavbu menšího rozsahu, neexistuje v § 79 odst. 2 stavebního zákona žádná výjimka, dle které by nebylo nutné územní rozhodnutí získat. Nelze zde aplikovat ani výjimku uvedenou pod písm. o), stavba do 25 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky, protože v jejím případě se jedná pouze o takové stavby, které se nachází na pozemcích rodinných domů nebo staveb pro rodinnou rekreaci. Zda bude nutné získat související závazná stanoviska je tak v kompetenci stavebního úřadu.<sup>30</sup>

Z hlediska **provedení stavby** je možné se odkázat na § 103 stavebního zákona. Stavební povolení ani ohlášení primárně nevyžadují stavby uvedené ve výše zmíněném § 79 odst. 2 stavebního zákona. V případě, že by včelařská stavba či zařízení nespádala pod tuto výjimku, bude záviset na její konkrétní individuální konstrukci. Zmíněný paragraf totiž uvádí další výjimky, ku příkladu písm. e) bod III., jednopodlažní stavby určené pro chovatelství, které dosahují maximální zastavěné plochy 16 m<sup>2</sup> a výšky 5 m.

Závěrem je však nutné mít na paměti, jak uvádí metodika ministerstva pro místní rozvoj, že přestože mají včelařská zařízení obvykle podobu nevýznamných, často mobilních zařízení a nenaplnují tedy definici stavby ve smyslu § 2 odst. 3) stavebního zákona, vzhledem k rozmanitosti druhů

<sup>30</sup> § 86 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

a provedení jednotlivých včelařských zařízení mohou existovat případy, kdy včelařské zařízení stavbou bude. Je tedy na posouzení stavebního úřadu, zdali bude dané včelařské zařízení za stavbu považovat, či nikoli.

## **5 ZÁVAZNÁ STANOVISKA MAJÍCÍ VLIV NA UMÍSTĚNÍ, PROVEDENÍ A UŽÍVÁNÍ VČELAŘSKÝCH STAVEB A ZAŘÍZENÍ**

V této kapitole se zaměřím na ta závazná stanoviska, která mají možnost ovlivnit včelařství jako způsob zemědělského hospodaření. Zde se především dotýkám problematiky tzv. včelích farem, kde hospodaří profesionální včelaři a na jednom místě se nachází 100 a více včelstev. Nejedná se o problematiku příliš rozšířenou, protože takových profesionálních subjektů nalezneme v České republice okolo 150, i tak je však třeba se však s tímto problémem právně vypořádat.<sup>31</sup> Tito profesionální včelaři jsou seskupeni v Asociaci profesionálních včelařů, což je nástupnická organizace Cechu profesionálních včelařů. 71 % včelích farem (do těch jsou zahrnuty farmy od 10 do 300 včelstev) se nacházejí v obcích s počtem obyvatel nepřesahujícím 400, je tedy zřejmé, že se takové farmy budou nacházet ve volné krajině.<sup>32</sup> Jedná se o relativně novou záležitost, ne mnoho včelích farem je starších 9 let.

V úvahu připadá několik závazných stanovisek, která jsou schopna účinnou formou zabránit negativnímu zásahu do přírody. Jedná se o závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu, závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, závazné stanovisko k zásahu do zvláště chráněného území a nakonec, dotýká-li se řízení podle lesního zákona zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.

<sup>31</sup> Profesionální včelařství v ČR je roztržštěné, chybí včelařský zákon. *Veletrhy Brno* [online]. Brno, 2018.

<sup>32</sup> PRÁŠKOVÁ, Andrea. *Včelí farmy v České republice*. Bakalářská práce. Jihlava: Vysoká škola polytechnická, Katedra cestovního ruchu, 2014, s. 32.

## 5.1 Závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu

„Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.“<sup>33</sup> Mezi chráněné zájmy patří také zachování krajinného rázu. Dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále možno jen „ZOPK“) se jedná zejména o přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti, jež je chráněna před činnostmi, které by snižovaly nebo měnily její estetickou či přírodní hodnotu. K činnostem, které by takto mohly působit, je nezbytné získat souhlasné závazné stanovisko od orgánu ochrany přírody za použití pravidel v § 90 ZOPK. Mezi takové činnosti můžeme zařadit především právě umístování či povolování staveb, ať už včelařských či těch, které k včelařským účelům nejsou určeny. Dle judikatury se především jedná o stavby, které svou výškou výrazně přesahují okolní zástavbu, případně je-li stavba umístována do prostoru zcela nezastavěného.<sup>34</sup> Výše uvedený případ udává, že se závazné stanovisko vydává jako podklad pro rozhodnutí podle jiného zvláštního právního předpisu. Pokud by nešlo o podklad, pak by byl tento souhlas vydán ve formě rozhodnutí podle § 67 správního řádu.

## 5.2 Závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku

Významné krajinné prvky patří „mezi základní nástroje obecné územní ochrany přírody.“<sup>35</sup> Podle § 3 ZOPK se jedná v první řadě o ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotnou část krajiny, která utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Ex lege jsou jimi lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Tyto prvky není možné poškozovat ani ničit. Z výkladu zákona tedy vyplývá, že běžné obhospodařování např. lesů je zcela v pořádku, obhospodařování však nesmí přesáhnout únosnou míru a nesmí dojít k jeho přespřílišnému zatěžování, tedy aby významný krajinný prvek neztratil schopnost samostatné obnovy, případně aby nedošlo k ohrožení

<sup>33</sup> STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 114.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid., 35.

jeho ekologickostabilizační funkce.<sup>36</sup> Pokud budeme provádět činnosti, které by mohly vést ke poškození nebo ničení významného krajinného prvku, které bude mít škodlivý charakter, je nutné získat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Mezi takové činnosti můžeme bezpochyby zařadit i umístování staveb či zařízení, nicméně vždy záleží na uvážení správního úřadu. Stejně jako v případech prvním, i zde může být závazné stanovisko vydáno i ve formě rozhodnutí, pokud není podkladem pro navazující řízení.

### 5.3 Závazné stanovisko k zásahu do ochranných podmínek zvláště chráněného území

Zákon o ochraně přírody a krajiny dále přiznává ochranu zvláště chráněným územím. V 1. zóně národního parku je zakázáno povolovat a umístovat nové stavby<sup>37</sup> a stejné pravidlo platí pro umístování a povolování nových staveb v 1. zóně chráněných krajinných oblastí.<sup>38</sup> Dále nelze bez závazného stanoviska učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení aj. na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti v zónách ostatních. „*Orgán ochrany přírody a krajiny v závazném stanovisku zhodnotí, zda zamýšlená stavba nebo činnost podle stavebního zákona není v rozporu s cíli a účelem zákona o ochraně přírody a krajiny, s cíli a účelem ochrany zvláště chráněným územím a zda případná realizace stavby či činnosti neohroží či nepoškodí dochovaný stav přírodních ekosystémů a druhové biodiverzity v dotčeném zvláště chráněném území.*“<sup>39</sup> Nakonec může být nutné vydat závazné stanovisko v rámci libovolného zvláště chráněného území, je-li tak stanoveno v jeho bližších ochranných podmínkách.

### 5.4 Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu

Dle § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je nutné k využívání takové půdy pro nezemědělské účely získat souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Tuto půdu lze vyjmout

<sup>36</sup> Ibid., 35.

<sup>37</sup> § 16 odst. 2 písm. a) zákona č. 114/2002 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>38</sup> § 26 odst. 2 písm. a) zákona č. 114/2002 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>39</sup> STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 119.



trvale, případně dočasně. Jelikož v případech včelařských zařízení dochází často právě pouze k dočasnému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutné zajistit, že po ukončení účelu jejího odnětí bude dotčená plocha rekultivována podle schváleného plánu rekultivace tak, aby mohla být vrácena do zemědělského půdního fondu.

## 6 ZÁVĚR

Přestože včely řadíme především mezi takové organismy, které nejen lidem, ale přírodě jako takové přináší v mnoha ohledech užitek, je nezbytné se zamyslet i nad případnými sekundárními vlivy, které mohou být se včelami a včelařstvím spjaty. Kromě často diskutovaného tématu ohrožení zdraví obyvatelstva včelím bodnutím by takovým působením mohla být i výstavba včelařských staveb či zařízení ve volné přírodě, tedy v tzv. nezastavěném území. Avšak nejen z praxe samotné, ale současně z odpovědí dotčených dotčených orgánů (Odbor životního prostředí, Magistrát města Brna; Odbor životního prostředí, Krajský úřad Jihomoravského kraje; Odbor životního prostředí, Městský úřad Horažďovice; Odbor životního prostředí a zemědělství, Městský úřad Český Krumlov aj.) vyplývá, že ve většině případů včelaři hospodaří v takových včelařských zařízení, která mají podobu jednoduchých a mobilních zařízení, tedy nejsou schopny do přírody jako takové negativně zasáhnout, naopak si dovoluji tvrdit, že životní prostředí nenarušují a spíše svou funkcí existující ekosystémy doplňují.

Předchozí závěr však nelze generalizovat. Trendem současné doby se stává provozování včelích farem, kdy je v jejich důsledku na jednom místě umístěno až několik stovek včelstev. Ze statistického hlediska se sice jedná o případy spíše ojedinělé, ale není vhodné na ně zapomínat. Ovšem stavební zákon, jak bylo uvedeno výše, třídí stavební záměry podle jejich složitosti a možnosti zásahu do krajiny, a tedy pokud by měla být včelstva provozována ve velkých objektech, na tyto situace pamatuje a je v takovém případě nutné doložit závazná stanoviska příslušných dotčených orgánů. Tím je naplněn prvek ochrany životního prostředí.

## Literature

- JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 230 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 532 s. ISBN 978-80-7552-229-0.
- DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPOKOVÁ. *Zemědělské právo*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, 224 s. ISBN 978-80-7380-584-5.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 496 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
- POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s. ISBN 978-80-7400-598-5.
- PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. *Veřejné stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 157 s., Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 512. ISBN 978-80-210-7062-2.
- POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu ke ochraně životního prostředí*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Dostupné z: <https://theses.cz/id/tr4nee/>
- PRÁŠKOVÁ, Andrea. *Včelí farmy v České republice*. Bakalářská práce. Jihlava: Vysoká škola polytechnická, Katedra cestovního ruchu, 2014. Dostupné z: <https://is.vspj.cz/bp/get-bp/student/18168/thema/3098>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství ve věci umístění zařízení a staveb pro včelařské účely v nezastavěném územích na lesních nebo zemědělských pozemcích* [online]. Praha, 2011. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/73f9cb73-e9d7-49a9-b6c0-2714974903b0/Stavby-vcelarskych-zarizeni-v.pdf>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ve věci podmínek staveb a zařízení pro včelařské účely* [online]. Praha, 2007. Dostupné z: <http://www.vcelarstvi.cz/dokumenty-cms/podminky-staveb.pdf>
- VONDRUŠKA, Milan. *Situace v Čechách a v Evropě. Včely na střeše* [online]. 2013. Dostupné z: <http://www.vcelynastrese.cz/statistika/>
- Profesionální včelařství v ČR je roztržštěné, chybí včelařský zákon. *Veletřby Brno* [online]. Brno, 2018.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 89/2012, občanský zákoník.

Zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči.

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

Zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat.

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

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích.

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu proti týrání zvířat.

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

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

### **Contact – e-mail**

*421709@lam.muni.cz*

## **Závazná stanoviska k řízením podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady**

*Štěpán Jakl*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Od 1. ledna 2018 vstoupila v účinnost, vedle řady dalších změn vyvolaných novelou stavebního zákona, změna § 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Tato novela změnila dosavadní vydávání vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností k územnímu a stavebnímu řízení z hlediska nakládání s odpady na vydávání závazného stanoviska. Nicméně došlo k chybě v textu, a závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpady má být vydáváno pro každé řízení podle stavebního zákona. To vedlo v průběhu roku 2018 k tomu, že pracovníci obecních úřadů s rozšířenou působností, kteří se věnují agendě odpadového hospodářství, v řadě obcí nevykonávali jinou správní agendu. Zároveň to na řadě míst vedlo k výraznému prodloužení řízení podle stavebního zákona. Cílem příspěvku je upozornit, že při úvaze o budoucí právní úpravě, by nemělo dojít pouze k opravě textu tak, aby se nevztahoval na všechna řízení podle stavebního zákona. Uvedený výčet řízení nedává z hlediska nakládání s odpady smysl. Tato řízení se nakládání s odpady příliš nedotýkají, pokud se netýkají přímo zařízení určeného pro nakládání s odpady. Zároveň ve výčtu chybí například povolení odstranění stavby, protože největší množství stavebních a demoličních odpadů vzniká při odstranění stavby. Další možností, která by mohla výrazně přispět k zrychlení řízení podle stavebního zákona je nahrazení vydávání závazných stanovisek z hlediska nakládání s odpady jednoznačnými pravidly pro postup při odstraňování staveb, který by zajistil, že vznikající odpady bude možné znovu používat nebo recyklovat.

### **Keywords in original language**

Závazné stanovisko; stavební a demoliční odpad.

## Abstract

1 January 2018, the amendment to Article 79 (4) of Act No. 185/2001 Coll. came in to the force. This amendment changed the previous opinion of the municipal authority with extended competence on the construction proceedings regarding the waste management for the binding opinion. There was an error in the text, and a binding opinion on waste management is to be issued for each procedure under the Construction Act. This led, in the course of 2018, to the fact that the staff of the municipalities with extended competence dealing with the waste management agenda did not run a different administrative agenda in a number of municipalities. In the same time, it has led to a considerable extension of proceedings under the Construction Act. The aim of the paper is to stress out, that the future legislation, should not only correct the text so as not to apply to all proceedings under the construction Act. The procedures listed in the Article 79 (4) are not so important regarding the production of waste unless they are directly related to waste management facilities. At the same time, the list does not include the permit for the removal of the building even the largest amount of construction and demolition waste is generated by the removal of the building. Another option that could contribute to speeding up proceedings under the Construction Act is replacing the issue of binding opinion regarding the waste management with clear rules for the demolition procedure, which would ensure that the resulting waste can be reused or recycled.

## Keywords

Binding Opinions on the Construction Proceedings Regarding the Waste Management.

## 1 ÚVOD

Ke dni 1. ledna 2018 nabyl účinnosti 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. Kromě řady zásadních změn, byl jedním z novelizovaných ustanovení rovněž § 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a to v části, ve které upravoval vydávání vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností k územnímu

a stavebnímu řízení z hlediska nakládání s odpady. Novela změnila dosavadní vyjádření na závazné stanovisko a pokusila se rovněž jednoznačně vymezit k jakým druhům řízení podle stavebního zákona se závazné stanovisko vydává. Tento text se nebude zabývat poměrně významnými obecnými otázkami souvisejícími se závaznými stanovisky, které přinesl novelizační zákon č. 225/2017 Sb., ale zaměří se výhradně na novelizované ustanovení § 79 odst. 4 zákona o odpadech. Změnou v tomto ustanovení dostal obecní úřad obce s rozšířenou působností pravomoc vydávat k řízením podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady závazná stanoviska namísto dosavadních vyjádření.

Závazné stanovisko je ve vztahu k umístování a realizaci staveb a také k jejich odstraňování poměrně silným nástrojem, který dává orgánu obce s rozšířenou působností možnost velmi účinně hájit veřejný zájem na ochraně životního prostředí při nakládání s odpady.<sup>1</sup> Tento nástroj představuje na druhé straně poměrně významnou administrativní zátěž. Jeho použití by se proto mělo uplatňovat v případech, kdy není možné ochranu životního prostředí zajistit jiným méně náročným způsobem. Vzhledem k tomu, že změna byla přijata na základě akceptování připomínky, nikoliv na základě předem provedeného hodnocení dopadů, je otázkou, zda je aktuální nastavení vydávání závazného stanoviska z hlediska nakládání s odpady skutečně nejvhodnějším řešením, případně v jakých případech ano v jakých případech ne.

Vedle této otázky je třeba upozornit na skutečnost, že v textu novelizovaného ustanovení je s nejvyšší pravděpodobností chyba, která vede k výkladu, že závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpady se vydává v rámci všech řízení vedených podle stavebního zákona. To vedlo mimo jiné k velkému nárůstu práce na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností v této agendě, a v důsledku rovněž k dalšímu prodloužení stavebních řízení.

Protože cílem novelizačního zákona č. 225/2017 Sb. bylo naopak zkrácení řízení podle stavebního zákona, je zřejmé, že § 79 odst. 4 zákona o odpadech bude nezbytně novelizovat, tak aby došlo k odstranění této chyby.

<sup>1</sup> Obecně k významu závazných stanovisek v řízeních podle stavebního zákona viz například: PRŮCHOVÁ, Ivana a Dominik ŽIDEK. Ochrana životního prostředí v procesech podle stavebního zákona. In JANCÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Masarykova univerzita, 2016, s. 474 a násled. ISBN 978-80-210-8366-0.

Článek se proto rovněž zaměří na možnou úpravu de lege ferenda, která by zajistila odpovídající ochranu životního prostředí při snížení administrativní zátěže.

## 2 NOVELIZOVANÝ TEXT § 79 ODS. 4

Vydávání závazných stanovisek upravuje návrh novelizovaného § 79 odst. 4. Podle tohoto návrhu obecní úřad obce s rozšířenou působností „*vydává závazné stanovisko k umístění stavby, ke změně využití území, k povolení stavby a k řízením podle zvláštního právního předpisu z hlediska nakládání s odpady.*“ Zbývající část ustanovení pak upravuje případy, v nichž obecní úřad obce s rozšířenou působností nadále vydává vyjádření. Poznámka pod čarou pak označuje jako zvláštní předpis stavební zákon.

Jazykový výklad ustanovení vede k závěru, že obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpady ke všem řízením podle stavebního zákona. A dále i k umístění stavby, ke změně využití území, ke kterým nedochází v rámci správního řízení.

Při výkladu ustanovení není zároveň zřejmé, zda se část věty „z hlediska nakládání s odpady“ vztahuje výhradně k části za spojku „a“ nebo ke všem vydávaným závazným stanoviskům. Smyslem celého zákona o odpadech včetně § 79 odst. 4 je ochraňovat veřejný zájem na ochraně životního prostředí při nakládání s odpady. Lze proto dovodit, že se ve všech případech jedná o závazné stanovisko z hlediska nakládání s odpady, i když ani zde není text úplně jednoznačný.

To že má být podle § 79 odst. 4 vydáváno stanovisko z hlediska nakládání s odpady je nutné chápat nejen jako omezení obsahových náležitostí závazného stanoviska, ale také jako omezení toho, v jakých případech má být vydáváno. Z uvedené formulace je možné dovodit, že v případě, že se řízení nijak nedotýká nakládání s odpady, závazné stanovisko obecní úřad obce s rozšířenou působností nevydává.

Změna § 79 odst. 4 zákona o odpadech nebyla v původním návrhu zákona předložena do připomínkových řízení. Úprava byla doplněna na základě

připomínky Svazu měst a obcí ČR.<sup>2</sup> Svaz měst a obcí ve své připomínce upozorňoval, že není jasná povaha vyjádření podle § 79 odst. 4 zákona o odpadech. Zároveň si od této úpravy sliboval zlepšení prevence nelegálního nakládání se stavebními odpady, protože pokud je obecní úřad obce s rozšířenou působností dotčeným orgánem, může přímo kontrolovat splnění podmínek, které ve svém stanovisku vymezil.<sup>3</sup>

Důvodová zpráva<sup>4</sup> k úpravě § 79 odst. 4 uvádí, že u vyjádření úřadu obce s rozšířenou působností (ORP) podle § 79 odst. 4 písm. b) se navrhuje změna na formu závazného stanoviska. Vymezení předmětu tohoto závazného stanoviska reflektuje podle důvodové zprávy navrhované zavedení společného povolení. Dále uvádí, že cílem bylo posílení orgánů z oblasti odpadového hospodářství a sjednocení právní úpravy s právní úpravou v § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

S ohledem na text připomínky i důvodové zprávy a rozsah pravomoci k vydávání závazných stanovisek podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší vyvstává otázka, zda bylo skutečně záměrem tvůrce zákona, aby ustanovení odkazovalo na všechna řízení podle stavebního zákona. Zvolená formulace totiž výrazným způsobem rozšiřuje počet řízení, ke kterým má být závazné stanovisko vydáváno oproti množství vydávaných vyjádření podle předchozí právní úpravy. Řada řízení podle stavebního zákona nakládání s odpady nijak nedotýká, případně se jedná o nakládání s poměrně malým množstvím inertních odpadů.

Bez ohledu na výše uvedené pochybnosti začaly podle jazykového výkladu tohoto ustanovení v lednu 2018 postupovat jak žadatelé, tak stavební úřady i oddělení odpadového hospodářství na obecních úřadech obcí s rozšířenou

2 Připomínky Svazu měst a obcí ČR v rámci meziresortního připomínkového řízení. Dostupné z: [https://apps.odok.cz/veklep-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_pid=RACK8FFKB4CO&tab=remarks](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=RACK8FFKB4CO&tab=remarks)

3 Je otázkou, zda vůbec může obecní úřad obce s rozšířenou působností stanovovat do závazného stanoviska podmínky vzhledem k tomu, že mu zákon o odpadech takovou pravomoc výslovně nedává. K této problematice viz MACHAČKOVÁ, Jana, Eva FIALOVÁ, Miroslava KÝVALOVÁ, Jitka VÍCHOVÁ, Lenka HOLENDOVÁ a SMÍŠEK Jaroslav. *Stavební zákon*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 42.

4 Návrh zákona s odůvodněním. Dostupné z: [https://apps.odok.cz/veklep-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_pid=KORN9XQHE7J&tab=detail](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN9XQHE7J&tab=detail)



působností. Obrovský nárůst vydávaných závazných stanovisek, případně vyjádření, že se řízení podle stavebního zákona nedotýká nakládání s odpady, vyústil v to, že úředníci vymezení pro odpadové hospodářství prakticky nevykonávali jinou agendu. Zároveň došlo k dalšímu výraznému prodloužení řízení podle stavebního zákona.

V reakci na toto zatížení obecních úřadů s rozšířenou působností a již zmíněné pochybnosti o tom, zda je text § 79 odst. 4 v souladu se záměrem předkladatele, vydalo Ministerstvo životního prostředí Sdělení odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k vydávání závazných stanovisek podle § 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)<sup>5</sup>, (dále jen „Sdělení“). Podle tohoto Sdělení se druhá část věty vztahuje k části první a závazného stanovisko má být vydáváno pouze k řízením podle stavebního zákona, kterými se umísťuje stavba, mění využití území a povoluje stavba.<sup>6</sup> Vydání Sdělení mělo za cíl snížit množství žádostí o vydání závazného stanoviska, které neumožňuje obecní úřadům obcí s rozšířenou působností vykonávat jakékoliv další agendu podle zákona o odpadech. Uvedené Sdělení však stavební úřady neakceptují a v řadě případů vyžadují závazné stanovisko skutečně ke všem řízením podle stavebního zákona. Mezi jednotlivými stavebními úřady existují v tomto ohledu velké rozdíly. Nicméně s ohledem na poměrně jednoznačný jazykový výklad ustanovení je odmítavý postoj stavebních úřadů pochopitelný. Jednotlivé obecní úřady obcí s rozšířenou působností tak přistupují k vydávání závazných stanovisek různým způsobem, většinou na základě dohody s místně příslušnými stavebními úřady.

<sup>5</sup> Sdělení odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k vydávání závazných stanovisek podle § 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko\\_ke\\_stavebnim\\_rizenim/\\$FILE/OODP-zavaznastanoviska-20180125.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko_ke_stavebnim_rizenim/$FILE/OODP-zavaznastanoviska-20180125.pdf)

<sup>6</sup> Podle vyjádření zaměstnankyň legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, které se za Ministerstvo životního prostředí účastnily připomínkového řízení k návrhu novelizačního zákona č. 225/2017 Sb., a které připravovaly text Sdělení, záměrem Ministerstva pro místní rozvoj při akceptování připomínky Svazu měst a obcí ČR se skutečně jedná o chybu a záměrem Ministerstva pro místní rozvoj bylo nastavit pravomoc obecního úřadu tak, jak je uvedeno ve Sdělení. Zde je asi vhodné uvést, že autor tohoto článku se nepodílel na přípravě argumentace v textu výše uvedeného sdělení, nicméně v rámci své práce na Ministerstvu životního prostředí zajišťoval vydání tohoto sdělení.

Aby byly odstraněny stávající nejasnosti a zejména nadbytečná administrativní zátěž, bylo by nejhodnější ustanovení § 79 odst. 4 opětovně novelizovat.

### **3 VÝZNAM ZÁVAZNÉHO STANOVISKA Z HLEDISKA NAKLÁDÁNÍ S ODPADY**

Před jakoukoliv novelizací je nezbytné zabývat se otázkou, k čemu vlastně vydávání závazného stanoviska z hlediska nakládání s odpady ke stavebním záměrům případně k řízením podle stavebního zákona slouží. Z hlediska ochrany veřejného zájmu chráněného zákonem o odpadech, může mít toto závazné stanovisko smysl ve třech odlišných oblastech. První je zajištění toho, aby bylo se odpady vzniklými při stavbě nebo demolici naloženo v souladu s právními předpisy. Tomu ostatně odpovídá také běžný obsah těchto závazných stanovisek. Je velmi běžné, že jedinou podmínkou závazných stanovisek je, že žadatel bude nakládat se vzniklými stavebními a demoličními odpady v souladu se zákonem o odpadech, že mohou být předány výhradně oprávněné osobě, případně, že má být vedena evidence o nakládání s odpady. Zajímavou podmínkou, která se často objevuje, je předložení dokladů o nakládání s odpady při kolaudaci.<sup>7</sup>

Takové podmínky ve stavebním povolení měly smysl v době, kdy většina původců ještě nebyla zvyklá, že má nějaké povinnosti vyplývající ze zákona o odpadech. Význam takto formulovaných podmínek v současné době je diskutabilní. Povinnosti podle zákona o odpadech má každý původce odpadů bez ohledu na to, zda je to stanoveno ve stavebním povolení či nikoliv. Samozřejmě podmínka dokladování zajištění nakládání s odpady při kolaudaci zvyšuje jistotu, že bylo s odpady naloženo skutečně v souladu se zákonem o odpadech.

Význam závazného stanoviska z hlediska nakládání s odpady k řízení podle stavebního zákona se výrazně liší podle toho, co je předmětem takového řízení. Od omezeného významu v případě, že se jedná o povolení stavby, při které pouze vznikají běžné stavební odpady, po řízení o žádosti o odstranění

<sup>7</sup> Z rozhodnutí dostupných na internetu například:

- <https://www.praha2.cz/file/8Qr1/SKM-C25818041814180.pdf>
- [http://www.slavkov.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jihomoravsk%C3%BD-kraj-Stavebn%C3%AD-povolen%C3%AD-\\_II\\_418-Otnice-Pr%C5%AFtah-k.%C3%BA.-Otnice.pdf](http://www.slavkov.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jihomoravsk%C3%BD-kraj-Stavebn%C3%AD-povolen%C3%AD-_II_418-Otnice-Pr%C5%AFtah-k.%C3%BA.-Otnice.pdf)

stavby, kde vzniká mnohem větší množství odpadů a postup demolice může mít velký vliv na jejich nebezpečnost či na možnosti dalšího nakládání s těmito odpady.

Druhou oblastí smyslu takového ustanovení je zajištění ochrany životního prostředí v případech, kdy jsou při stavbě využívány odpady, často je tomu tak například při terénních úpravách. Stavební povolení, které jednoznačně vymezuje odpady, které mohou být při stavbě použity, označuje tyto odpady za vhodnou vstupní surovinu. Pokud v daném případě nejsou odpady větší novou vstupní surovinou, je možné říci, že daná stavba není primárně zařízením určeným pro nakládání s odpady a pro přijímání odpadu na takovouto terénní úpravu pak může být využit režim § 14 odst. 2 zákona o odpadech, který umožňuje přijímání odpadů bez souhlasu krajského úřadu s provozem zařízení určeného pro nakládání s odpady.

V případě takovéto terénní úpravy je stavební povolení, respektive závazné stanovisko, jehož podmínky jsou promítnuty do stavebního povolení, jediným nástrojem, který může nastavit specifické podmínky pro nakládání s odpady v daném místě, které zajistí dostatečnou ochranu životního prostředí a lidského zdraví.

Konečně třetí oblastí je vydávání závazné stanoviska v případě staveb sloužících jako zařízení určené k nakládání s odpady. Otázkou je, zda v tomto případě není veřejný zájem na ochraně životního prostředí dostatečně zajištěn povinností provozovat takové řízení výhradně na základě souhlasu krajského úřadu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. V tomto případě je nejdůležitější asi závazné stanovisko k umístění stavby, protože obecní úřad s rozšířenou působností má lepší přehled o možných rizicích při nakládání s odpady v daném území.

## 4 ÚVAHA DE LEGE FERENDA

Z hlediska nakládání s odpady rozhodně nejsou klíčovými řízeními podle stavebního zákona řízení explicitně vyjmenovaná ve stávajícím § 79 odst. 4 zákona o odpadech. Tato řízení důležitá pouze v případě, že se jedná o umístování a povolování stavby, při níž bude docházet k využívání odpadů, a to zejména v případě, že se nebude jednat o zařízení disponující souhlasem krajského úřadu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

Klíčovým procesem z hlediska nakládání s odpady je odstranění stavby, protože při odstraňování staveb vzniká největší množství odpadů ze všech oblastí lidské činnosti. K odstranění stavby je možné přiřadit rovněž změnu stavby po dokončení, při které velmi často dochází k částečné demolici, a tedy rovněž ke vzniku demoličních odpadů.

Případná novelizace § 79 odst. 4 by se tak neměla vracet k původnímu záměru předkladatele Ministerstva pro místní rozvoj, protože vydávání závazného stanoviska pouze v rámci řízení k územnímu řízení, společnému územnímu a stavebnímu řízení a ke stavebnímu řízení a opomenutí odstraňování stavby nedává z hlediska problematiky nakládání s odpady smysl.

Při případné novelizaci by bylo vhodné výrazným způsobem omezit rozsah řízení podle stavebního zákona, ke kterým bude závazné stanovisko vydáváno. Jak již bylo uvedeno výše ve většině případů je takové závazné stanovisko zbytečné a celý proces představuje pouze nadbytečnou administrativní zátěž. Zachováno by tak mělo být závazné stanovisko pouze ve vztahu k odstraňování stavby a k jejímu částečnému odstranění v rámci úpravy stavby po jejím dokončení.

Mimo to je samozřejmě nezbytné, aby byla při případné novelizaci nějakým způsobem řešena problematika využívání odpadů ve stavbách, které nejsou provozovány jako zařízení určené pro nakládání s odpady podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. V tomto případě se nabízí možnost zachování závazného stanoviska, nebo omezení možnosti využívat odpady mimo zařízení určené pro nakládání s odpady.

Samostatnou otázkou je pak závazné stanovisko ke stavbám, které jsou zařízením určeným pro nakládání s odpady, a zejména odpověď na to, nakolik je v takových případech závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností k řízením podle stavebního zákona, zda v těchto případech není dostačující například vyjádření v rámci řízení o vydání souhlasu podle zákona o odpadech.

Zároveň je při úvaze o budoucí právní úpravě nezbytné pozastavit se ještě jednou nad tím, jakou úlohu by mělo závazné stanovisko plnit. A jaké veřejné zájmy by mělo hájit. Je již dávno překonáno, aby sloužilo pro původce jako informace o tom, že má nějaké povinnosti podle zákona o odpadech.

Jako užitečná funkce se jeví možnost nastavení podmínky prokázání legálního nakládání s odpadem v průběhu kolaudace. Stanovování takovéto podmínky individuálně v závazných stanoviscích je nicméně zbytečně administrativně náročné. Bylo by proto nejvhodnější veřejný zájem v tomto případě hájit přímo právními předpisy a zakotvit podmínku prokázání vhodného nakládání s odpady v průběhu kolaudačního řízení.

V současné době je velmi důležitým veřejným zájmem snaha o zmírnění dopadů získávání primárních surovin a dopadů nakládání s odpady na životní prostředí zavedením oběhového hospodářství. Z tohoto pohledu by měla jakákoliv budoucí právní úprava vztahující se k nakládání s odpady v rámci stavební činnosti regulovat proces vzniku stavebních a demoličních odpadů tak, aby byla co nejvíce zachována možnost jejich dalšího využívání. V tomto ohledu asi nebude možné ponechat nastavení podmínek pouze na závazných stanoviscích, ale bude nezbytná podrobnější právní úprava zejména ve vztahu k procesu odstraňování staveb.

Na podzim byl aktualizován Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k řízení vzniku stavebních a demoličních odpadů a nakládání s nimi.<sup>8</sup> Tento metodický pokyn by bylo vhodné převést do právního předpisu. Ať již v oblasti nakládání s odpady nebo v rámci stavebních předpisů. Zároveň by bylo vhodné, aby se promítl do náležitostí dokumentace bouracích prací podle přílohy č. 15 vyhlášky č. 499/2006 Sb. Kontrola správného nastavení postupu bouracích prací by pak mohla být prováděna právě obecním úřadem obce s rozšířenou působností a schvalována závazným stanoviskem.

## 5 ZÁVĚR

Text § 79 odst. 4 zákona o odpadech po novelizaci zákonem č. 225/2017 Sb. s velkou pravděpodobností neodpovídá původnímu záměru předkladatele, ani připomínkového místa, jehož připomínku předkladatel akceptoval. Namísto změny formy z vyjádření na závazné stanovisko došlo k velkému rozšíření řízení podle stavebního zákona, ke kterým má být stanovisko z hlediska nakládání s odpady vydáváno. To vedlo k velké administrativní zátěži

<sup>8</sup> Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k řízení vzniku stavebních a demoličních odpadů a nakládání s nimi. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodika\\_stavebni\\_odpady/\\$FILE/OODP-metodicky\\_navod\\_SDO-20180904.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodika_stavebni_odpady/$FILE/OODP-metodicky_navod_SDO-20180904.pdf)

jak na straně žadatelů, tak správních orgánů a k prodloužení trvání řízení podle stavebního zákona.

Řešení této situace může přinést pouze další novelizace § 79 odst. 4 zákona o odpadech. Budoucí novelizace by se však neměla zaměřit pouze na opravu textu, která by omezila vydávání stanovisek pouze na případy, u kterých to při přípravě novelizačního zákona č. 225/2017 Sb. zamýšlelo na základě připomínek Ministerstvo pro místní rozvoj.

S ohledem na to, co stávající praxe vydávání závazných stanovisek přináší, a také na to, kde je skutečně vydávání stanovisek z hlediska nakládání s odpady přínosné, by bylo podle mého názoru vhodné upravit právní předpisy následujícím způsobem.

Vydávání závazného stanoviska ke stavebním řízením z hlediska nakládání s odpady by mělo být omezeno pouze na případy, kdy jsou v rámci výstavby zejména ve formě terénních úpravy využívány odpady a nejedná se o zařízení určené pro nakládání s odpady podle § 14 odst. 1. Dále na případy, kdy dochází odstranění stavby případně částečnému odstranění stavby v rámci změny stavby po dokončení.

Mimo to by měla být nastavena podrobnější právní úprava provádění bouracích prací tak, aby bylo zajištěno, že získané stavební materiály budou v co největší míře opětovně použitelné, nebo recyklovatelné. To znamená, že by postup bouracích prací měl zajišťovat co největší míru oddělení jednotlivých stavebních materiálů a zejména zamezit jakékoliv možnosti jejich kontaminace nebezpečnými látkami. Nastavení bouracího procesu v konkrétním případě by pak bylo možné schvalovat závazným stanoviskem právě z tohoto pohledu.

## Literature

### Monografie

- MACHAČKOVÁ, Jana, Eva FIALOVÁ, Miroslava KÝVALOVÁ, Jitka VÍCHOVÁ, Lenka HOLEDOVÁ a Jaroslav SMÍŠEK. *Stavební zákon*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-558-9.
- PRŮCHOVÁ, Ivana a Dominik ŽIDEK. Ochrana životního prostředí v procesech podle stavebního zákona. In: JANČÁROVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.

## Metodické pokyny

*Sdělení odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k vydávání závazných stanovisek podle § 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko\\_ke\\_stavebnim\\_rizenim/\\$FILE/OODP-zavaznastanoviska-20180125.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/stanovisko_ke_stavebnim_rizenim/$FILE/OODP-zavaznastanoviska-20180125.pdf)*

*Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k řízení vzniku stavebních a demoličních odpadů a nakládání s nimi [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodika\\_stavebni\\_odpady/\\$FILE/OODP-metodicky\\_navod\\_SDO-20180904.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/metodika_stavebni_odpady/$FILE/OODP-metodicky_navod_SDO-20180904.pdf)*

## Rozhodnutí správních úřadů

*Rozhodnutí stavebního úřadu Praha 2 [online]. [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.praha2.cz/file/8Qr1/SKM-C25818041814180.pdf>*

*Rozhodnutí stavebního úřadu Slavkov [online]. [cit. 16. 3. 2019] Dostupné z: [http://www.slavkov.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jihomoravsk%C3%BD-kraj-Stavebn%C3%AD-povoln%C3%AD-\\_II\\_418-Otnice-Pr%C5%Aftah-k.%C3%BA.-Otnice.pdf](http://www.slavkov.cz/wp-content/uploads/2018/09/Jihomoravsk%C3%BD-kraj-Stavebn%C3%AD-povoln%C3%AD-_II_418-Otnice-Pr%C5%Aftah-k.%C3%BA.-Otnice.pdf)*

## Právní předpisy

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

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

Zákon č. 225/2017 Sb.

*Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb. s odůvodněním [online]. [cit. 16. 3. 2019] Dostupný z [https://apps.odok.cz/veklep-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_pid=KORN9XQHE72J&tab=detail](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN9XQHE72J&tab=detail)*

*Připomínky Svazu měst a obcí ČR, návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb. [online]. [cit. 16. 3. 2019] Dostupný z: [https://apps.odok.cz/veklep-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_material\\_WAR\\_odokkpl\\_pid=RACK8FFKB4CO&tab=remarks](https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=RACK8FFKB4CO&tab=remarks)*

## Contact – e-mail

[jakl@mail.muni.cz](mailto:jakl@mail.muni.cz)

## **Závazná stanoviska ve vztahu ke krajinnému rázu**

*Kateřina Kubenková*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### **Abstract in original language**

Přiblížení stávajících závěrů judikatury NSS ohledně dvojstupňovosti procesu posuzování zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Přiblíženy budou i další úskalí tohoto institutu, včetně výjimky z povinnosti vydání závazného stanoviska. Z toho vzešlé závazné stanovisko, typicky podmiňující procesy podle stavebního zákona a v návaznosti na jeho novelizaci se otevírá řada otázek, které je potřeba podrobit kritice v návaznosti na již existující odbornou literaturu. Nakonec bude nastíněn dopad věcného záměru stavebního zákona na dané závazné stanovisko.

### **Keywords in original language**

Závazné stanovisko; krajinný ráz; přezkum závazných stanovisek.

### **Abstract**

Imparting of the existing case-law conclusions about two-stage process of assessment of the intervention to the landscape character included in § 12/2 of Act No. 114/1992 Coll. on the Conservation of Nature and Landscape. It also offers another difficulty of this institute concerning an exemption for the obligation to issue a binding opinion. Result of this process is binding opinion typically underlying processes under Building Act and its amendment opens a lot of questions, which is needed to submit to criticism following the current literature. In the end, there will be outlined an impact of the objective of Building Act on this binding opinion.

### **Keywords**

Binding Opinion; Landscape Character; Review of Binding Opinions.



## 1 ÚVOD

Ochrana přírody a krajiny, stejně jako ochrana dalších složek životního prostředí, jsou bezesporu důležitou součástí každé vyspělé země. Vede k tomu potřeba zbrzdit konzumní způsob života, který je postaven na principu více brát než dávat, a nastolit tak ze strany státu udržitelnou míru zásahů do životního prostředí. Jak už z jeho názvu vyplývá, jde o jediné „prostředí“, ve kterém je člověk schopen žít. Důsledky jeho zničení proto raději nechceme ani dozírat.

Příspěvek si klade za cíl nastínit kontroverzní témata, týkající se vybrané problematiky, jejich možná řešení a následně je kriticky zhodnotit. Vybrané problémy jsou buď poměrně zásadní v praxi správného využívání závazného stanoviska ve vztahu ke krajinnému rázu, nebo se týkají aktuálních změn právní úpravy, které mají vliv na závazné stanovisko při ochraně krajinného rázu.

Institut závazného stanoviska, jako úkonu správního orgánu, zakotvuje v obecné rovině zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), přičemž okolnosti jeho použití v rámci ochrany přírody, a zároveň právě v případě ochrany krajinného rázu, jsou uvedeny v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ nebo „ZOPK“). V rámci navazujících řízení je však toto závazné stanovisko často podkladem pro rozhodnutí ve stavebním řízení, proto se budeme v příspěvku zabývat také zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“ nebo „SZ“).

Odborná veřejnost se k tomuto tématu již v obecném rámci vyjadřovala, a to zejména M. Poláčková ve své disertační práci na téma *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí*, taťáž autorka také ve spolupráci s T. Kocourkem v kapitole *Závazná stanoviska a jiné úkony dle části čtvrté správního řádu* v publikaci I. Průchové a kolektivu s názvem *Správní procesy v právu životního prostředí*, a v neposlední řadě také D. Židek ve své disertační práci na téma *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Uvedený obecný rámec se pokusí příspěvek na základě nejrůznějších právních poznatků podrobněji rozvést. Veškeré poznání a znění právních předpisů tohoto příspěvku, vychází z právního stavu ke dni 31. 3. 2019.

## 2 ZÁVAZNÁ STANOVISKA A KRAJINNÝ RÁZ

V rámci ochrany jednotlivých specializovaných oblastí, které spadají do ochrany životního prostředí, se správní orgány dostávají do pozice tzn. dotčených orgánů, čímž se stávají kompetentní k rozhodování o zásahách do daných složek životního prostředí. Správní orgány v takových případech k posuzování jednotlivých zásahů disponují pravomocí vydávat správní úkony značné odborné úrovně. V současné době tuto ochranu provádí prostřednictvím institutu závazného stanoviska, jehož obecná právní úprava vychází ze správního řádu, § 149, který charakterizuje rozhodnutí podmíněná závazným stanoviskem. Věnuje tak pozornost i samotnému závaznému stanovisku, které definuje jako podkladový úkon, vycházející z odborných zjištění k tomu způsobilých osob a v tomto případě také následných právních závěrů orgánu ochrany přírody (dále jen „OOP“).

**Závazné stanovisko** je pojmem správního práva, a podle § 149 odst. 1 SŘ se jedná o úkon, který činí správní orgán na základě zákona, který zároveň není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, avšak jeho obsah je závazný pro následné konečné rozhodnutí. Povahy závazného stanoviska se v průběhu let měnila a soudy je nejprve vykládaly jako samostatné rozhodnutí ve správním řízení,<sup>1</sup> a to až do roku 2007, kdy novelizace správního řádu stanovila právě ve zmiňovaném § 149 SŘ jeho nespornou povahu podkladového aktu. V současné době je využívání závazných stanovisek v právu životního prostředí velmi frekventované,<sup>2</sup> a to zejména k ochraně jednotlivých institutů, které v rámci životního prostředí tvoří veřejný zájem ochrany hodný. Ne vždy je však zákon zmiňuje výslovně (jako například v § 4 odst. 2 ZOPK) – mnohdy se skrývají za souhlasem dotčeného správního orgánu. Ve většině případů bude také souhlas orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 ZOPK mít formu závazného stanoviska – důvodem je aplikace ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK. Podle něj se u souhlasů a závazných stanovisek, vydávaných podle tohoto zákona, jedná o závazné stanovisko podle

<sup>1</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2006, sp. zn. 6 A 83/2002-65. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 23. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2002/0083\\_6A\\_\\_\\_0200065A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0083_6A___0200065A_prevedeno.pdf)

<sup>2</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana. Subjekty environmentálních právních vztahů a formy činnosti ve veřejné správě. In: JANCÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 229.

§ 149 SŘ v případě, že bude na posouzení orgánem ochrany přírody navazovat povolující rozhodnutí jiného správního orgánu ve správním řízení (jedná se například o rozhodnutí o umístění a povolení stavby apod.). Existují však situace, kdy bude k povolení zásahu do krajinného rázu potřeba vést samostatné správní řízení a v něm vydat souhlas či nesouhlas právě ve formě správního rozhodnutí – to se týká případů, kdy nebude ve věci následovat rozhodnutí dalšího správního orgánu.<sup>3</sup> Touto problematikou se však příspěvek zabírat nebude, jelikož je cílen právě na problematiku závazných stanovisek.

Pojem **krajinného rázu** vychází z pojmu „krajina“, který v běžné mluvě hojně používáme, aniž bychom jej však dokázali přesněji vymezit. Zákodárce se o to pokusil a učinil tak pouze pro účely zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajina je podle něj „část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky“<sup>4</sup>. S tímto výkladem pojmu „krajina“ bude pracováno i v tomto příspěvku. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) se k pojmu krajina ve vztahu ke krajinnému rázu v urbanizovaném prostředí, tedy prostředí hustě osídleném a civilizovaném, vyjádřil slovy: „Vytýká-li se tu žalobci zámena zákonného pojmu „krajina“ s obecným pojmem „krajina“ v širokém smyslu řecké „oikoumené“ jako pojetí části zemského povrchu obývaného a utvářeného člověkem a lidskou pospolitostí, je tato výtka namístě. S takto širokým pojmem „krajiny“ zákon o ochraně přírody a krajiny nepracuje.“<sup>5</sup> Pokud tedy chápeme zákonný pojem krajiny a oprostíme se od onoho obecně používaného pojmu, lépe porozumíme také skutečnosti, že má každá část krajiny svůj specifický ráz – charakteristiku dané oblasti. „Vzhled krajiny“ či „krajina s jejími typickými znaky“ byl chráněn již podle předchozí právní úpravy – v zákoně č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.<sup>6</sup> Tím se dostáváme k samotnému pojmu krajinný ráz, který je jako

<sup>3</sup> VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s.131.

<sup>4</sup> § 3 odst. 1 písm. m) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 4. 2019].

<sup>5</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2006, sp. zn. 6 A 83/2002-65. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 23. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2002/0083\\_6A\\_\\_0200065A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0083_6A__0200065A_prevedeno.pdf)

<sup>6</sup> MIKO, Ladislav, Hana BOROVIČKOVÁ a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 129.

takový pojmem neurčitým. Stejně tak neexistují přesně vymezené hranice, za kterými se již krajinný ráz nenachází, resp. kde se již nejedná o zákonem vymezenou krajinu, a jeho ochrana tak na tyto oblasti nedopadá. Složkami, kterými je ze zákona tvořen krajinný ráz, jsou zejména „*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti*“, a jako takové jsou chráněny před činnostmi, které by mohly snížit estetickou a přírodní hodnotu celého krajinného rázu.<sup>7</sup>

Ochrana krajinného rázu tak komplexně spočívá

- v obecné povinnosti provádět zásahy do krajinného rázu s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny apod.; a
- v nezbytnosti souhlasu orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 ZOPK k umístování a povolování staveb a jiným činnostem, které by mohly snížit či změnit krajinný ráz<sup>8</sup>

Ochrany v rámci tohoto institutu však požívá nejen příroda a jednotlivé její součásti, ale i architektonické objekty, které se dají podřadit pod kulturní či historickou charakteristiku daného území (může se jednat o hrad, který zjevně narušuje linii horizontu, která je z velké části tvořena lesním porostem, avšak z důvodu své dlouhodobé existence se i přesto stává součástí krajinného rázu tamní lokality). Z toho vyplývá, že krajinný ráz je pojmem dynamickým a v průběhu času se proměňuje spolu s vývojem společnosti (například „ostravské Hradčany“<sup>9</sup> jsou již léta nezastupitelnou dominantou ostravského panoramatu a národní kulturní památkou).<sup>10</sup> Některé části měst jsou však natolik nevhodné, že v nich o existenci krajinného rázu ve smyslu § 12 ZOPK nelze hovořit, a to podle slov Krajského soudu v Brně: „*v dané lokalitě se krajinný ráz ve smyslu ustanovení § 12 ZOPK vůbec nenachází, protože řešenou lokalitu nelze považovat za unikátní z hlediska přírodní, kulturní*

<sup>7</sup> § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 4. 2019].

<sup>8</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 114.

<sup>9</sup> Jedná se o Důl Hlubinu, vysoké pece a koksovnu Vítkovických železáren v Ostravě. Tento průmyslový komplex je ceněn především pro svou vazbu technologického toku a stopadesátileté nepřetržité výroby železa.

<sup>10</sup> Územní studie: Cílové charakteristiky krajiny Moravskoslezského kraje. Atelier T-plan, s. r. o., květen 2013, s. 164. Dostupné z: [https://www.msk.cz/assets/uzemni\\_planovani/upl\\_text\\_analyticka.pdf](https://www.msk.cz/assets/uzemni_planovani/upl_text_analyticka.pdf)

*či historické charakteristiky určitého místa či oblasti, protože se podle soudu jedná o zcela obyčejné, ničím nezajímavé, spíše naopak zchátralé a zpuštělé místo nedaleko historického centra Brna. Zdejší soud zdůrazňuje, že za místa unikátní z hlediska přírodní, kulturní či historické charakteristiky lze považovat obecně ta místa, kde běžný člověk rád tráví svůj volný čas, místa, která jej obohacují, a to právě z hledisek přírodních, kulturních či historických či jsou to místa jinak vyjimečná – jako příklady lze uvést vinice na Pálavě, historická centra měst, či také parky ve městech... Podle právního názoru zdejšího soudu se však mezi komunikaci Opuštěná, Trnitá, Rosická a Evropská v Brně, kde je plánovaná výstavba umístěvané stavby, místo, které by šlo považovat za unikátní z hlediska přírodní, kulturní či historické charakteristiky nenachází, a ani toto místo není ničím jiným zajímavým do té míry, aby zde mohlo být uvažováno o existenci krajinného rázu, který by zasluhoval ochrany ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.*<sup>11</sup>

### 3 SOUHLAS SE ZÁSAHEM DO KRAJINNÉHO RÁZU

Samotná koncepce ochrany krajinného rázu spočívá v tom, že možné negativní dopady jsou zakázány již ex lege. Jedná se především o umístění staveb, pozemkové úpravy, které mohou ovlivnit některý z chráněných zájmů (např. těžbu nerostů), apod. K posouzení těchto konkrétních činností pak slouží souhlas, resp. závazné stanovisko, které má určit potenciální negativní vliv, a případně i v takové situaci udělit souhlas za současného stanovení podmínek pro realizaci záměru, aby byly nepříznivé dopady co nejmenší.<sup>12</sup> Obecně tak lze konstatovat, že krajinný ráz je chráněn před snižováním jeho hodnoty, či jeho změnou dvěma způsoby: *preventivním* nebo *kauzálním* (čili případ od případu). Tím prvním je myšlena preventivní ochrana na různých územních úrovních, při které jsou stanoveny cíle a způsoby ochrany, jsou mapovány vývoje změn v dané lokalitě, apod. Ty mohou být následně podkladem pro tvorbu územně plánovací dokumentace.<sup>13</sup> Často se může jednat o regulační plány obcí, které mohou stanovit podrobnější podmínky výstavby pro zachování charakteristik daného území. Jádrem příspěvku však jsou závazná stanoviska, proto se dále budeme věnovat ochraně kauzální (individuální), která je aplikována v případě, že existuje potenciální riziko

<sup>11</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 31 A 68/2013-144.

<sup>12</sup> KOL. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 98–99.

<sup>13</sup> VOREL, Ivan a Jiří KUPKA. *Krajinný ráz: identifikace a hodnocení*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství ČVUT, 2011, s. 50.

snížení nebo změny krajinného rázu, jako důsledek povolování či umístování staveb, nebo jiných činností. Pro tyto jednotlivé případy je nezbytné vydání souhlasu příslušným orgánem ochrany přírody.<sup>14</sup> Jak již bylo výše naznačeno, ze zákonné úpravy vyplývá, že souhlas orgánu ochrany přírody je ve většině případů podkladovým aktem a je tedy vydáván ve formě závazného stanoviska podle dikce správního řádu.

Za jaké situace je tedy příslušný orgán povinen vydat závazné stanovisko (ať již pozitivní či negativní) k zásahu do krajinného rázu? Samotné ustanovení mluví obecně o činnostech, které  *mohou*  snížit či změnit ráz krajiny. Nejedná se tedy pouze o nutnost, ale i o možnost. Nalézáme zde jeden z právních principů, který se hojně uplatňuje v právu životního prostředí, a to princip předběžné opatrnosti, který jde hlouběji než princip prevence. Vnímá plánované činnosti z opačného pohledu – nikoli zda hrozí, ale zda můžeme být vyloučen negativní dopad na životní prostředí. V opačném případě je potřeba zakročit. NSS vymezil posuzované činnosti takto: „*Z ustanovení § 12 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že souhlas orgánu ochrany přírody vyžadují všechny činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Znamená to tedy, že takový souhlas je nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.*“<sup>15</sup> Stačí tak pouhá nejistá pravděpodobnost o vzniku nebezpečí a již je zapotřebí vnímat jej jako nebezpečí reálné. Samotný závěr správního orgánu, zda dojde realizací záměru k dotčení krajinného rázu a do jaké míry, je čistě otázkou dokazování. Zásah nejde jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto bude odborná studie, ze které orgán ochrany přírody při rozhodování o zásahu do krajinného rázu vychází, vždy do jisté míry subjektivním hodnocením skutečného stavu věci.<sup>16</sup> Následný závěr

<sup>14</sup> § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 4. 2019].

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, sp. zn. 7 As 21/2011-87. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 12. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0021\\_7As\\_\\_110\\_20110707093529\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0021_7As__110_20110707093529_prevedeno.pdf)

<sup>16</sup> Rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. 3 As 86/2014-49. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 12. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2014/0086\\_3As\\_\\_1400049\\_20160204101133\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0086_3As__1400049_20160204101133_prevedeno.pdf)

souhlasného či nesouhlasného závazného stanoviska, je pak dle názoru Nejvyššího správního soudu, otázkou ryze právní.<sup>17</sup>

Odborně způsobilé osoby tak správnímu orgánu poskytnou specializovanou zprávu o dané situaci a následné určení, zda je zásah žádoucí či nežádoucí, je již otázkou právní, kterou posuzuje orgán ochrany přírody na základě vlastního úsudku. V souladu s ustanovením § 12 odst. 2 ZOPK bude příslušný orgán posuzovat, zda předmětným činnostem udělí či neudělí souhlas. Z okolností výše naznačených je však zřejmé, že musí orgán nejprve vyhodnotit situaci, resp. existenci potenciálního rizika pro jednotlivé složky krajinného rázu, tedy posoudit, zda je daná činnost způsobilá snížit či změnit krajinný ráz. Před vydáním souhlasného závazného stanoviska je potřeba dle názoru NSS splnit určité podmínky: „*Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: zprvu, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – zadruhé, zda taková změna či snížení nerytují zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nerytelně předpokládá předchozí posouzení otázky první. Proto nelze § 12 odst. 2 vykládat izolovaně tak, že jeho „dike“ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činností může dojít ke změně neb snížení krajinného rázu, nýbrž toliko v záležitosti, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobilé snížit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas.*“<sup>18</sup> Toto rozhodnutí pochází z období, kdy byl souhlas vydáván ve správním řízení. Reaguje tak na situaci, kdy OOP dříve, než zahájil správní řízení, sám posuzoval, zda může ke snížení či změně krajinného rázu dojít. Znamenalo by to v praxi, že by musela být takto orgánem ochrany přírody nejprve posouzena každá činnost a na základě jeho vlastního rozhodnutí by poté ve věci zahájil či nezahájil řízení o udělení souhlasu. Tento názor NSS poté opět striktně odmítl s tím, že by to vyvolalo v právním státě značné riziko nepřipustné libovůle, protože potom absentuje záruka, že s obdobnými případy bude zacházeno obdobně. Co se tak nečekané změny pohledu NSS týká, nedokáží se ztotožnit s představou, že by bylo

<sup>17</sup> Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, sp. zn. 1 As 59/2008-77. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 6. 5. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2008/0059\\_1As\\_\\_0800077A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0059_1As__0800077A_prevedeno.pdf)

<sup>18</sup> Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2005, sp.zn. 6 A 97/2001-52. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 12. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2001/0097\\_6A\\_\\_0100052A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2001/0097_6A__0100052A_prevedeno.pdf)



v každém jednotlivém případě zahajováno správní řízení a v případě zjištění, že krajinný ráz dotčen nebude, by bylo řízení opět zastaveno. Administrativní a ekonomická náročnost správního řízení, která by byla podle zmíněného modelu podstupována, je v současné době nepředstavitelná. Nehledě na to, že zmíněný názor neodpovídá znění tehdejší právní úpravy – zákon o ochraně přírody a krajiny uvádí, že k realizaci činnosti s potenciální dotčeností krajinného rázu, je nezbytný souhlas OOP. Úkolem dotčeného orgánu je tak pouze danou činnost posoudit, co se týká míry dotčení krajinného rázu a vydat tomu odpovídající závazné stanovisko. Nejvyšší správní soud u svého odvážného názoru dlouho nesetřval a již 5 měsíců nato vydal nové rozhodnutí<sup>19</sup>, v němž se opět vrací ke svému původně překonanému názoru, který tehdy vyslovil a potvrdil v mnoha předešlých rozhodnutích.

Neméně důležitou podmínkou pro udělení souhlasu je provádět každý zásah „s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.“<sup>20</sup> V tomto smyslu je v judikatuře často spojováno závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 se závazným stanoviskem k zásahům s negativními dopady na významný krajinný prvek (dále jen „VKP“) podle téhož zákona § 4 odst. 2, a to zejména kvůli jejich výslovnému zohlednění v rámci samotné ochrany krajinného rázu. K tomuto NSS v roce 2005 vyslovil, že: „[k]aždý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potenciální obrožení významných krajinných prvků.“<sup>21</sup> Vzhledem k výčtu VKP vzniklých ex lege (lesy, vodní toky, rybníky a další<sup>22</sup>) je vcelku pravděpodobné, že v lokalitách, kde budeme posuzovat krajinný ráz, se bude vyskytovat také některý z VKP. Přesto je nutné vnímat jednotlivé instituty, a s nimi související závazná stanoviska samostatně. Existence krajinného rázu není podmíněna výskytem významných krajinných prvků a naopak. Jde pouze o jednu ze složek, které zvyšují jeho hodnotu a samy o sobě požívají podle zákona o ochraně přírody a krajiny obecné ochrany.

<sup>19</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2005, sp. zn. 5 A 90/2002-66. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 16. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2002/0090\\_5A\\_\\_\\_0200066A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0090_5A___0200066A_prevedeno.pdf)

<sup>20</sup> § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 4. 2019].

<sup>21</sup> Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2005, sp.zn. 6 A 97/2001-52.

<sup>22</sup> § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 23. 4. 2019].



Významné krajinné prvky a krajinný ráz jsou dva zcela samostatné fenomény. Jejich vzájemný vztah tvoří vícevrstevnatý problém – dotčenost VKP určitým záměrem ještě neznamená, že se dostane také do rozporu s ochranou krajinného rázu. Významné krajinné prvky až ve svém součtu tvoří přírodní charakteristiku – nejde tak o dotčenost jednotlivých VKP (ve smyslu potřeby vydání závazného stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 ZOPK), ale o ochranu krajinného rázu jako celku. Dle mého názoru se může vyskytnout neúnosný zásah do krajinného rázu, který neohrozí významný krajinný prvek, proto je potřeba zdůraznit, že i přes velkou souvislost obou institutů je závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 ZOPK způsobilé žít samo o sobě, tj. nezávisle na dotčenosti významných krajinných prvků.

S vydáváním tohoto souhlasu souvisí neodmyslitelně také výluka, kterou do zákona o ochraně přírody a krajiny přinesla novelizace, účinná k 1. lednu 2007 za účelem zjednodušení administrativní zátěže, která je důsledkem nutnosti posouzení většiny plánovaných záměrů v krajině. Otázkou je posuzování krajinného rázu v urbanizovaném prostředí, respektive, zda jeho existenci lze v takovém prostředí vůbec připustit. Tomu se však budu věnovat v rámci svého doktorského studia podrobněji jako samostatné problematice. Výluka z povinnosti posouzení zásahu do krajinného rázu platí pouze pro zastavěná území a zastavitelné plochy a je také projevem ochrany krajinného rázu, avšak vyplývajícím z druhého typu ochrany – z ochrany preventivní. Potřeba individuálního posouzení není nutná v případě, kdy je ochrana krajinného rázu pro danou oblast dostatečně ošetřena již v rámci územně plánovací dokumentace – tím jsou nastaveny obecné podmínky ochrany pro všechny budoucí záměry, které by mohly neúnosný zásah způsobit. Aplikace ustanovení § 12 odst. 4 ZOPK je ve zmíněných oblastech závislá na existenci územního či regulačního plánu, ve kterém je stanoveno plošné a prostorové uspořádání, a k tomu musí být podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuty přímo s orgánem ochrany přírody. Nejvyšší správní soud tyto podmínky ve svých rozhodnutích potvrdil<sup>23</sup> a upřesnil, že zákon nepožaduje, „aby mezi orgánem ochrany přírody a pořizovatelem územního plánu byla

<sup>23</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2016, sp. zn. 7 As 267/2015-57. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 23. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2015/0267\\_7As\\_\\_1500057\\_20160602075749\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0267_7As__1500057_20160602075749_prevedeno.pdf)

uzavřena písemná dohoda (ve smyslu smlouvy podle soukromého práva, resp. veřejno-právní smlouvy – srov. § 545 a násl. občanského zákoníku a § 159 a násl. správního řádu). Zákon uvádí, že podmínky ochrany mají být dohodnuty, přičemž o písemné dohodě, resp. o nutnosti jejího zanesení do územního plánu či do jiné podobné listiny, nehovoří. S přihlédnutím k tomu, že zákon neukládá uzavřít písemnou dohodu o splnění podmínek ochrany krajinného rázu, přičemž jeho smyslem bylo zjednodušit a zrychlit procesy stran posuzování krajinného rázu v zastavěných územích...<sup>24</sup> Otázkou však zůstává, co se stane v situacích, kdy je apelováno na posouzení zásahu do krajinného rázu v urbanizovaném prostředí (zastavěném území) a k aplikaci výluky v § 12 odst. 4 ZOPK chybí dohodnutí podmínek ochrany krajinného rázu. Jedná se o situaci, kdy mělo být k záměru vydáno závazné stanovisko a vydáno nebylo, nebo se uvnitř vysoce urbanizovaných prostředí (měst) nevyskytuje krajinný ráz? NSS v tomto případě několikrát argumentoval souvislostí prostředí, do kterého je záměr umístěn a pojmu „krajina“ ve smyslu ZOPK, která byla definována výše. Uvedl, že „[r]ozhodování správního orgánu ale nepřichází v úvahu, jestliže na konkrétní právní vztahy se stavbou související zákon o ochraně přírody a krajiny vůbec nedopadá; takový případ nastává i tam, kde stavba je umístěována do prostředí, které vůbec nemá znaky krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, a nemá tedy ani „krajinný ráz“. Takovým prostředím je – nejsou-li tu jiné skutečnosti, které by takový závěr vyvrátily – i zastavěná centrální oblast pražské městské části, tedy vysoce urbanizované městské prostředí bez významných krajinných prvků, bez výskytu druhů planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů, nalezišť nerostů atd. Zájmy obdobné zájmům na ochraně přírody a krajiny hájí v takovém prostředí dotčené orgány jiné (v pražské památkové rezervaci orgány státní památkové péče). Řešení otázky, zda má nebo nemá být udělen souhlas se zásahem do krajinného rázu a v jakých procesních formách se tak má dít, může pojmově následovat teprve po kladné odpovědi na otázku, zda na věc vůbec zákon o ochraně přírody a krajiny dopadá.“<sup>25</sup> Je tak potřeba si nejprve uvědomit, že pojem krajinný ráz opravdu úzce souvisí se zákonným pojmem krajina a takto z něj také

<sup>24</sup> Rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. 7 As 303/2016-42. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 23. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2016/0303\\_7As\\_\\_1600042\\_20171005110647\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0303_7As__1600042_20171005110647_prevedeno.pdf)

<sup>25</sup> Rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2006, sp. zn. 6 A 83/2002. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2019 [cit. 23. 4. 2019]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2002/0083\\_6A\\_\\_0200065A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0083_6A__0200065A_prevedeno.pdf)

musíme vycházet. Je potřeba nejprve hledat krajinu, abychom mohli hodnotit a následně chránit její charakteristický ráz.

#### 4 PŘEZKUM ZÁVAZNÝCH STANOVISEK VE SVĚTLE NOVELIZACE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Jako podkladový akt závazná stanoviska figurují v oblasti stavebního práva poměrně hojně, a to zejména jako prostředek k ochraně jednotlivých složek životního prostředí. Proto změna, zavedená do zákona touto novelizací, může poznamenat také krajinný ráz jakožto oblast, jejímž závazným stanoviskům se v tomto příspěvku věnujeme. V této části příspěvku se zaměříme pouze na jejich přezkum, který vstoupil do právního řádu České Republiky v podobě tří nových odstavců § 4 stavebního zákona. Obecně se tak jedná o novou, speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek, a to pouze těch, která jsou vydávána v režimu stavebního zákona. Obecná úprava opravných prostředků, zakotvená v § 149 správního řádu, se tedy neaplikuje.

V prvním nově vzniklém odstavci – odst. 9 – je upraveno **odvolací řízení** proti rozhodnutí, které je podmíněno vydaným nezákonným závazným stanoviskem. Již při bližším studiu tohoto a navazujících ustanovení, lze nalézt faktickou chybu – zákonodárce odkazuje na postup podle § 149 odst. 4 správního řádu – tento je však zjevně nelogický, a to v důsledku novelizace správního řádu, kterou byl do zmiňovaného paragrafu vložen odstavec 2, čímž se posunulo číslování. V důsledku této chyby je právní úprava z formálního hlediska neaplikovatelná.<sup>26</sup> Z dalšího vyplývá, že odvolání nelze podat proti samotnému závaznému stanovisku, avšak pouze proti rozhodnutí, které na něj navazuje. Je tedy potřeba počkat až do vydání rozhodnutí stavebního úřadu. S tím úzce souvisí objektivní lhůta, po kterou je možno podat proti danému rozhodnutí odvolání. Ta je podle § 96 SŘ stanovena na jeden rok, avšak podle nové úpravy ve stavebním zákoně však počíná běžet již dnem vydání závazného stanoviska.<sup>27</sup> Zákonodárce tím naznačuje, že se v tomto případě nebude jednat o zkoumání věcné správnosti, která bude povětšinou

<sup>26</sup> MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 44.

<sup>27</sup> § 4 odst. 9 zákona č. 183/2001 Sb., o územním řízení a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 4. 2019].

v případě napadání závazného stanoviska namítána. Důležitou změnou je také výsledek, který odvolací orgán přijme – a tím je buď zrušení, nebo změna nezákonného závazného stanoviska. Nikoli tedy potvrzení či změna, jak je uvedeno ve správním řádu, který obsahuje obecnou právní úpravu ke stavebnímu zákonu.

Samotné novum, spočívající ve specifickém procesním režimu, který se řídí podle pravidel pro přezkumné řízení, přináší zásadní krok zpátky ve vztahu k obecné právní úpravě přezkumu závazných stanovisek. Důvodem je omezení přezkumu v rámci přezkumného řízení pouze na přezkum souladu stanoviska s právními předpisy. Z tohoto režimu je tedy dle znění zákona vyňat přezkum věcné správnosti stanoviska, která je jeho samotnou podstatou, resp. klíčovou složkou, vyplývající z jeho primárního účelu. Tím je prosazování a ochrana příslušných veřejných zájmů, v našem případě krajinného rázu. Ve chvíli, kdy nelze dosáhnout v odvolacím řízení řádné nápravy věcně nesprávného závazného stanoviska, jedná se o závažný nedostatek stávající právní úpravy, který může zapříčinit nedozírné negativní následky.

Druhým problematickým aspektem je poměrně krátká objektivní lhůta 1 roku, která počíná běžet dnem vydání závazného stanoviska. Za krátkou ji považuji zvláště u posuzování zásahu do krajinného rázu a dalších závazných stanovisek, která bývají následně uplatňována ve stavebním řízení, zejména proto, že se jedná o odborný podklad pro následující konečné rozhodnutí – a pouze proti tomuto může být odvolání podáno. U mnohých stavebních záměrů tak nebude výjimkou, že odvolání v této lhůtě objektivně nebude možno podat, protože rozhodnutí stavebního úřadu bude vydáno později než rok ode dne vydání konkrétního závazného stanoviska. Délka celého rozhodovacího procesu bude odpovídat náročnosti, popř. velikosti zamýšleného záměru, což bude v mnoha případech úzce souviset i se závažností zásahu do krajinného rázu. Z toho vyplývá přímá úměra: čím větší riziko neúnosného zásahu bude záměr představovat, tím déle bude pravděpodobně celý proces před správními orgány trvat. A lhůta pro podání odvolání tak již nebude přicházet v úvahu. Může se téměř zdát, že snaha zákonodárce zjednodušit a zrychlit procesy ve státní správě dospěla k nežádoucímu extrému, kdy zanikne možnost průběh těchto procesů zrevidovat a domoci se jejich přezkoumání pro domnělou nezákonnost, či věcnou nesprávnost.

Nehledě na formální možnosti přezkumu, zde nedosáhneme ani na splnění zákonné lhůty pro podání odvolání.

Naopak jedinou výhodou, kterou nová právní úprava přináší, je možnost odvolacího správního orgánu zrušit nezákonné závazné stanovisko a nechat dotčeným orgánem vypracovat stanovisko nové. To však vzhledem k výše zmíněným nedostatkům, zejména kvůli nemožnosti přezkumu věcné správnosti závazného stanoviska, ztrácí ve značné míře smysl. Vzhledem k jeho vysoké odbornosti budou totiž odvolání podávána zejména z důvodů věcné nesprávnosti závazného stanoviska.

V následujícím odstavci je obsažena speciální úprava **přezkumného řízení** vzhledem k závazným stanoviskům vydávaným pro účely stavebního zákona. Předmětem přezkumného řízení je zde závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu – tedy výsledek v předchozí části zmíněného odvolacího řízení. Z logiky věci tak vyplývá, že orgán bude v tomto případě přezkoumávat své vlastní stanovisko. Co se týče možností, které má při posuzování na výběr, zákon mu umožňuje své závazné stanovisko opět zrušit nebo změnit s tím, že se na postup nadřízeného správního orgánu použijí ustanovení o přezkumném řízení podle správního řádu. V tomto případě již speciální právní úprava více koresponduje s obecnou úpravou a je tedy v danou chvíli přiléhavější. Zde proto není v zásadě z pohledu ochrany krajinného rázu co vytknout.

Posledním prostředkem k napravení nastalého právního stavu je **obnova řízení**. Zde se jedná o úpravu poněkud odvážnou – zákonodárce do ustanovení § 4 odst. 11 zakotvil výjimku z možnosti obnovy řízení, která je ve svém dopadu na jednotlivé případy poněkud široká – podle ní není důvodem obnovy řízení zrušení či změna závazným stanoviskem podmíněného rozhodnutí, pokud „*současně založilo jeho adresátům práva podle tohoto zákona a již nabylo právní moci...*“<sup>28</sup> Existence rozhodnutí, vydaných v režimu stavebního zákona zakládajících práva adresátům, je právě v případě stavebního zákona převažující. Dobrý úmysl zákonodárce, spočívající v posílení práv založených rozhodnutím správního orgánu, však má ve své extrémní

<sup>28</sup> § 4 odst. 11 zákona č. 183/2001 Sb., o územním řízení a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 4. 2019].

podobě negativní dopad na veřejný zájem – ten může utrpět nežádoucí zásah, zatímco budou citlivě chráněna práva jednotlivých adresátů rozhodnutí.<sup>29</sup> Každá mince má dvě strany, a proto je zřejmě nejschůdnější cestou, jak se vyvarovat vysoce polarizovaných řešení, nalézt mezi jednotlivými zájmy určitou proporcionalitu. Nehledě na skutečnost, že tato, do zákona nově vtělená úprava, koliduje s obecnou právní úpravou, obsaženou ve správním řádu. Proti tomuto zákonnému znění se postavili členové akademické obce Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Masarykovy Univerzity, Univerzity Palackého v Olomouci a Západočeské Univerzity v Plzni a vydali stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním úřadu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony. Za společný účel dotčených ustanovení považují akademici nepřiměřené omezení ochrany zájmů přírody a krajiny v řízeních podle stavebního zákona.<sup>30</sup> Přezkum i obnovu řízení ve věcech závazného stanoviska označují za bezprecedentní omezení ochrany zákonosti v českém správním právu. Ustanovení se dostávají do rozporu s ústavním pořádkem ČR ve dvou podstatných směrech a těmi jsou: obě změny porušující čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého je ČR právní stát. Druhým je fakt, že „*vyloučení obnovy řízení z důvodu dodatečné změny nebo zrušení nezákonného závazného stanoviska zakládá neodůvodněnou nerovnost procesní ochrany subjektivních práv dotčených osob (účastníků) před rozhodnutími stavebních úřadů vydaných na základě nezákonných závazných stanovisek.*“<sup>31</sup> Nerovnost tak vzniká zejména mezi stavebníkem a dalšími účastníky řízení (tedy sousedy, ekologickými spolky apod.), přičemž zvýhodněný je v tomto případě právě stavebník.<sup>32</sup>

Nedostatky právní úpravy, včleněné zmiňovanou novelizací do stavebního zákona, na sebe nenechaly dlouho čekat a senátoři Parlamentu ČR se rozhodli podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení daných zákonných ustanovení. Věc je vedena u Ústavního soudu pod spisovou značkou Pl. ÚS 22/17

<sup>29</sup> PRŮCHA, Petr. Ještě ke správnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. *Bulletin stavební právo*, 2018, roč. XII, č. 4, s. 17. ISSN 1211-6386.

<sup>30</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 17, č. 43, s. 10. ISSN 1213-5542.

<sup>31</sup> *Ibid.*, s. 15.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 15.

a její rozhodnutí je s napětím očekáváno zvláště odbornou veřejností. Návrh podaný senátory k Ústavnímu soudu je dostupný z: <https://www.usoud.cz/projednava-ne-plenarni-veci/pl-us-2217/>.

## 5 DOPAD VĚCNÉHO ZÁMĚRU STAVEBNÍHO ZÁKONA NA ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY KRAJINNÉHO RÁZU

Velmi aktuálním tématem je v současné době rekonstrukce veřejného stavebního práva, která se ve své procesní části dotýká právě problematiky závazných stanovisek a úlohy dotčených orgánů v souvislosti s výstavbou. Celá koncepce věcného záměru je v tomto směru zaměřena na zavedení jednotného řízení o povolení stavby.

Stávající stav, zahrnující územní a stavební řízení, na která se váží jednotlivé další úkony správních orgánů, podle jeho zpracovatelů zpomaluje a podřívá efektivitu rozhodovacího procesu o povolování staveb. Náročný je také pro účastníky řízení, kteří mohou být z tohoto komplikovaného celku a jeho průběhu zmateni. Hlavním cílem je tedy vytvoření jednotného správního řízení, směřujícího k vydání jediného rozhodnutí. To bude také jediným soudně přezkoumatelným rozhodnutím z celého řízení.<sup>33</sup> Řízení povede stavební úřad, který v něm bude hájit jak své původní zájmy, tak převezme také veřejné zájmy dotčených orgánů podle složkových předpisů, které by tyto jinak chránily v rámci vydávání podkladových aktů ke konečnému rozhodnutí, tedy závazných stanovisek. Jednotlivé specifické zájmy budou v kompetenci odborných pracovníků, kteří se budou možným zásahem do daného veřejného zájmu zabývat. Role dotčených orgánů, v našem případě zejména orgánu ochrany přírody, tak v řízeních směřujících k výstavbě zanikne, a jejich kompetence se přesune na stavební úřad, který jediný povede správní řízení o povolení stavby. Spojeny v jedno tak mají být například územní řízení, zjednodušené územní řízení, stavební řízení, řízení o integrovaném povolení a v neposlední řadě také řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Hlavním argumentem pro tuto novou právní úpravu je primárně zjednodušení a zrychlení procesu povolování staveb a také jeho celkové zobjektivizování.

<sup>33</sup> HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČESKÉ REPUBLIKY. *Věcný záměr rekonstrukce veřejného stavebního práva* [online]. Praha, 2018, s. 104 [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny\\_zamer\\_rekodifikace\\_stavebniho\\_prava\\_14122018.pdf](http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny_zamer_rekodifikace_stavebniho_prava_14122018.pdf)



Navrhovaná změna může na první pohled působit jako změna k lepšímu, avšak přinejmenším ve vztahu k ochraně krajinného rázu, resp. životnímu prostředí obecně, se z hloubkového zkoumání vlivu záměru na krajinný ráz stane činnost povrchová, která vzhledem k formě, ve které bude závěr vydáván, nenabude pro rozhodující správní orgán závazného charakteru. Jeho závěry nemusí být v konečném rozhodnutí stavebního úřadu vůbec reflektovány – ochrana tak bude záviset převážně na jeho vlastním rozhodnutí. Odborné vyjádření se stává spíše pouhým formálním konstatováním skutečného vztahu mezi plánovaným záměrem a chráněnou částí přírody.

Zmatek, který by tato právní úprava způsobila, odpovídá značné nesystematičnosti rozdělení působnosti nejen u ochrany krajinného rázu – v souvislosti s výstavbou by jej hájil stavební úřad, který by vedl řízení (resp. jeho pracovník s odbornými znalostmi dané problematiky), v ostatních, od stavebního řízení odlišných řízeních, by to však byl orgán ochrany přírody, jako je tomu doposud. Jeden institut by tak byl chráněn dvěma soustavami správních orgánů, nehledě na to, že tyto mají odlišné i své ústřední správní úřady (Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo životního prostředí). Zároveň je zde nabourána koncepce dotčených orgánů, které mohou ve své působnosti vydávat závazná stanoviska, která jsou, jak již bylo výše poznamenáno, pro rozhodující správní orgán závazná.<sup>34</sup> Je to projevem rovnováhy ochrany veřejných zájmů – veřejný zájem stavebního úřadu na jedné straně a zájem na ochraně životního prostředí na straně druhé. Oba jsou neméně důležité a je proto třeba, aby žádný z nich nedisponoval silnějšími procesními prostředky k prosazení svého zájmu. V praxi by tak veřejný zájem na ochraně krajinného rázu, hájený úředníkem stavebního úřadu, neměl podobu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ, ale byl by de iure spíše neformálním a nezávazným aktem.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> ZELENÝ KRUH – ASOCIACE EKOLOGICKÝCH ORGANIZACÍ. *Připomínky Zeleného kruhu k návrhu Věcného záměru Stavebního zákona* [online]. Praha, 2019, s. 5 [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://arnika.org/soubory/CEPO/190226\\_ZK\\_Pripominky-k-vecnemu-zameru-stav-zakona.pdf](https://arnika.org/soubory/CEPO/190226_ZK_Pripominky-k-vecnemu-zameru-stav-zakona.pdf)

<sup>35</sup> ZELENÝ KRUH – ASOCIACE EKOLOGICKÝCH ORGANIZACÍ. *Připomínky Zeleného kruhu k návrhu Věcného záměru Stavebního zákona* [online]. Praha, 2019, s. 6 [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné z: [https://arnika.org/soubory/CEPO/190226\\_ZK\\_Pripominky-k-vecnemu-zameru-stav-zakona.pdf](https://arnika.org/soubory/CEPO/190226_ZK_Pripominky-k-vecnemu-zameru-stav-zakona.pdf)



Tímto způsobem není vyrovnaná ochrana obou veřejných zájmů – v rámci právních prostředků ochrany by tak několikanásobně převažoval zájem stavebního úřadu jako takového. Ostatní zájmy, chráněné zvláštními právními předpisy, by zůstaly nezhledněny. Složky životního prostředí, beroucí se o svá práva, by tak vyslovily svůj názor, avšak nikdo by jej nebral v úvahu a v řízení by měl pouze poradní význam. Proto bych se neztotožnila s touto částí věcného záměru rekodifikace stavebního zákona, jelikož by se v případě nezhlednění zájmu na ochraně životního prostředí dostal do kolize s jednou ze základních zásad správního práva upravenou v ustanovení § 2 odst. 4 SŘ, a to se zásadou ochrany veřejného zájmu, z níž vyplývá, že řešení přijaté příslušným správním orgánem musí být v souladu s veřejným zájmem. Tudíž není možné takto paušálně upřednostňovat veřejný zájem pouze jedné strany.

## 6 ZÁVĚR

Současná podoba závazného stanoviska – tedy jako odborného podkladu pro konečné rozhodnutí – prošla obdobím zvrátů, kdy se jeho povaha i samotná aplikace v jednotlivých případech výrazně měnily. Podmínky opravných prostředků v případě úlohy v ochraně krajinného rázu byly z mého pohledu nejhodnější před diskutovanou novelizací stavebního zákona, o níž zde již byla řeč. Svou úpravou do jisté míry znemožnila většinu běžných opravných prostředků ve formě, na kterou jsme byli dosud zvyklí a vytvořila tak ze závazného stanoviska, resp. z jeho věcné stránky, nenapadnutelné dogma. Tento, ani opačný extrém, který se objevil v návrhu věcného záměru stavebního zákona – tedy značné oslabení role samotného závazného stanoviska jako odborného vodítka pro následné rozhodnutí, ochraně krajinného rázu, a tedy závaznému stanovisku, neprospívá.

Otázkou je, na čem se praxe v průběhu času ustálí, jak se budou k tématu vyjadřovat soudy. Důležitou otázkou také je dlouho očekávané rozhodnutí Ústavního soudu právě ve věci výše zmíněné novelizace stavebního zákona, resp. jeho § 4. Negativní závěry, plynoucí z nejnovějších legislativních návrhů, týkajících se zejména stavebního zákona, mají bohužel k tomu, jaké by, dle mého názoru, právo mělo být, daleko. Omezování věcného přezkumu závazných stanovisek, znemožnění obnovy řízení a nově také navrhované

jednotné řízení, vedené stavebním úřadem, oslabují ochranu krajinného rázu a nejen to, zároveň způsobují nerovnováhu mezi jednotlivými zájmy a roztržštěnost institucionálního zabezpečení ochrany krajinného rázu, přičemž někdy by připadla jeho ochrana stavebnímu úřadu, v jiných případech by zůstala v kompetenci orgánu ochrany přírody, jako je tomu doposud.

Závěrem lze poznamenat, že současná právní úprava, resp. využití formy závazného stanoviska pro účely ochrany jednotlivých zájmů ochrany životního prostředí, které do jisté míry souvisí s územním a stavebním řízením, je ochranou potřebnou. Oslabování jeho závazné funkce, stejně jako omezování přezkumu jsou oblasti dosti citlivé a je potřeba s nimi zacházet s opatrností, aby se nevytratil smysl jejich existence v právním systému. Do budoucna je proto potřeba postupovat s novelizacemi s rozmyslem a stavět je na stabilních právních základech, které odpovídají obecným právním principům a zásadám.

## Literature

### Monografie

- VOREL, Ivan a Jiří KUPKA. *Krajinný ráz: identifikace a hodnocení*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství ČVUT, 2011, 148 s. ISBN 978-80-01-04766-8.
- PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 715 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, 696 s. ISBN 978-80-7400-675-3.
- MIKO, Ladislav, Hana BOROVIČKOVÁ a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.

## Odborná periodika

PRŮCHA, Petr. Ještě ke správnému přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby a postupy podle stavebního zákona. *Bulletin stavební právo*, 2018, roč. XII, č. 4. ISSN 1211-6386.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 17, č. 43. ISSN 1213-5542.

## Právní předpisy a jiné dokumenty

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

zákon č. 183/2001 Sb., o územním řízení a stavebním řádu.

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

*Územní studie: Cílové charakteristiky krajiny Moravskoslezského kraje*. Atelier T-plan, s. r. o. Květen 2013, s. 164. Dostupné z: [https://www.msk.cz/assets/uzemni\\_planovani/upl\\_text\\_analyticka.pdf](https://www.msk.cz/assets/uzemni_planovani/upl_text_analyticka.pdf)

HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČESKÉ REPUBLIKY. *Věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva* [online]. Praha, 2018, 201 s. Dostupné z: [http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny\\_zamer\\_rekodifikace\\_stavebniho\\_prava\\_14122018.pdf](http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny_zamer_rekodifikace_stavebniho_prava_14122018.pdf)

ZELENÝ KRUH – ASOCIACE EKOLOGICKÝCH ORGANIZACÍ. *Přípomínky Zeleného kruhu k návrhu Věcného záměru Stavebního zákona*. Praha, 2019, 14 s. Dostupné z: [https://arnika.org/soubory/CEPO/190226\\_ZK\\_Pripominky-k-vecnemu-zameru-stav-zakona.pdf](https://arnika.org/soubory/CEPO/190226_ZK_Pripominky-k-vecnemu-zameru-stav-zakona.pdf)

## Contact – e-mail

[421610@mail.muni.cz](mailto:421610@mail.muni.cz)

## Význam a specifika dotčených orgánů územního plánování

*Anna Lajčíková*

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

### **Abstract in original language**

Je to již více než jeden rok, kdy nabyla účinnosti novela zákona, která dala orgánům územního plánování pravomoc vydávat závazná stanoviska podle § 96b stavebního zákona. V příspěvku se zamýšlím nad významem dotčených orgánů územního plánování. Vedle toho se pokusím analyzovat některá specifika, která jsou s nimi spojena. Příspěvek se bude zabývat také budoucností dotčených orgánů územního plánování s ohledem na předložený věcný záměr nového stavebního zákona.

### **Keywords in original language**

Dotčené orgány; územní plánování; závazná stanoviska orgánů územního plánování.

### **Abstract**

It has been more than a year since the amendment to the law came into force which gave planning authorities the power to issue binding opinions under § 96b of the Building Law. In the contribution, I am thinking of the importance of the relevant spatial planning authorities. In addition, I will try to analyse some of the specifics that are associated with them. The contribution will also address the future of the planning authorities involved, considering the submitted factual intent of the new Building Act.

### **Keywords**

The Authorities Concerned; Spatial Planning; Binding Opinions of Spatial Planning Authorities.

## 1 ÚVOD

Dotčenými orgány je nutné rozumět v souladu s § 136 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („dále jen „SR“), ty orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a ty, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Pro řízení vedená v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také „StavZ“) je výraznější zastoupení dotčených orgánů typické.<sup>1</sup> Jedním z nich jsou dotčené orgány územního plánování. Závazné stanovisko orgánu územního plánování vydává v souladu s § 6 odst. 1 písm. e) StavZ obecní úřad obce s rozšířenou působností, pro který je stavebním zákonem zakotvena legislativní zkratka úřad územního plánování. Vedle nich vydávají závazná stanoviska v souladu s § 7 odst. 1 písm. c) StavZ také krajské úřady jako orgány územního plánování.

Príspevek se bude dále věnovat významu orgánů územního plánování jako dotčených orgánů. K 1. lednu 2018 nabyla účinnosti novela stavebního zákona, která zakotvila pravomoc orgánů územního plánování vydávat závazná stanoviska podle § 96b StavZ. Právě na tuto pravomoc je koncentrována pozornost příspěvku. Zavedení této legislativní změny je odůvodněno snahou o zajištění koordinace využití území a plnění cílů a úkolů územního plánování v návaznosti na změnu koncepce umíst'ování staveb.<sup>2</sup> Příspěvek se pokouší analyzovat některá specifika, která jsou s touto pravomocí orgánů územního plánování spojena. V závěru se pak příspěvek věnuje budoucnosti zkoumané právní úpravy. V lednu 2019 došlo ke zveřejnění věcného záměru nového stavebního zákona, který se věnuje mimo jiné budoucí právní úpravě týkající se dotčených orgánů. Hlavními zdroji příspěvku jsou elektronické prameny a komentářová literatura. Z důvodu relativně krátké doby účinnosti § 96b StavZ dosud k tématu neexistuje relevantní judikatura. Příspěvek je zpracován podle právního stavu k 1. květnu 2019.

<sup>1</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 394.

<sup>2</sup> FIALOVÁ, Eva. § 96b. In: MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 713.

## 2 VÝZNAM ORGÁNŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ JAKO DOTČENÝCH ORGÁNŮ

V současné době dává právní úprava pravomoc uvedeným orgánům územního plánování vydávat závazná stanoviska. Právní úprava jejich závazných stanovisek je zakotvena v § 96b StavZ. Závazná stanoviska orgánů územního plánování jsou podkladem pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 StavZ nebo podle zvláštního zákona, jestliže jejich vydání závisí na posouzení jimi vyvolané změny v území. Právní úprava koresponduje s § 4 odst. 2 písm. a) StavZ, podle kterého vydávají dotčené orgány závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Z díkce § 96b odst. 1 StavZ je patrné, že závazné stanovisko orgánu územního plánování se vydává pouze za situace, kdy některý z úkonů uvedených výše bude záviset na posouzení jím vyvolané změny v území. Pouze potom má dotčený orgán pravomoc závazné stanovisko vydat. Posouzení toho, zda se o změnu v území bude jednat, by mělo být vždy nedílnou součástí odůvodnění závazného stanoviska.<sup>3</sup>

Mimo výše uvedené případy ještě počítá přímo stavební zákon s vydáním závazného stanoviska podle § 96b StavZ v případě posuzování záměru speciálním stavebním úřadem za situace, kdy mu nepředcházelo vydání územního rozhodnutí ani územního souhlasu.<sup>4</sup> Pokud by takové rozhodnutí nebo souhlas bylo vydáno, splnění jeho podmínek je příslušný kontrolovat stavební úřad. V opačném případě posuzuje soulad s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací orgán územního plánování.<sup>5</sup> Jedná se o jedno z velkých specifíků, protože orgán územního plánování není dotčeným orgánem v řízeních o povolení stavby. Podle mého názoru se však v mnoha případech, kdy se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, orgán územního plánování omezí pouze na konstatování, že se nejedná o změnu v území, která by podléhala vydání závazného stanoviska podle

<sup>3</sup> To koresponduje s právní úpravou obsaženou v § 149 odst. 2 SR, která stanoví náležitosti obsahu závazného stanoviska.

<sup>4</sup> § 15 odst. 2 StavZ.

<sup>5</sup> HOLENDOVÁ, Lenka. § 15. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 70.

§ 96b StavZ. V případě, kdy bude příslušným speciálním stavebním úřadem vydáváno jedno ze společných rozhodnutí, vyžádá si jako podklad pro své rozhodnutí závazné stanovisko orgánu územního plánování. V tomto případě je pravomoc orgánu územního plánování nezpochybnitelná.

Jak je uvedeno výše, počítá § 96b odst. 1 StavZ také s vydáním závazného stanoviska pro úkony podle zvláštních právních předpisů. Tento odkaz si podle mého názoru zaslouží trochu více pozornosti. Pro které úkony podle zvláštních zákonů může být podkladem závazné stanovisko orgánu územního plánování? Závazné stanovisko orgánů územního plánování je vydáváno tehdy, nastane-li změna v území. Důležitým kritériem tedy bude, zda úkon podle zvláštního zákona vyvolává nějakou změnu v území. Změnou v území přitom podle § 2 odst. 1 písm. a) StavZ rozumíme změnu využití nebo prostorového uspořádání území. Změnou v území se rozumí jakýkoli takový relevantní zásah do území.<sup>6</sup> Změnami v území, pro které by mohl orgán územního plánování vydávat závazné stanovisko, by proto mohly být změny druhu pozemků, pro které se nebude vydávat rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas podle § 80 odst. 3 StavZ, ale rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZPF“), je k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Podle § 21 ZZPF je souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nevyžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu. Pro případ tohoto rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu by podle mého názoru mohlo přicházet v úvahu právě závazné stanovisko orgánu územního plánování. A to i přesto, že záměry podle § 80 odst. 3 stavebního zákona jsou uvedeny v taxativním výčtu, pro které se závazné stanovisko nevydává. Toto ustanovení lze podle mého názoru uplatnit pouze v případech, kdy by nebylo vydáváno rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Právní úprava v těchto zákonech je právní úpravou speciální vůči stavebnímu zákonu. Podle § 50

<sup>6</sup> BAHÝL, Ján a Martin STUDNÍČKA. § 2. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha, Leges, 2017, s. 30.

odst. 1 SŘ mohou být podkladem pro vydání správního rozhodnutí také podklady od jiných správních orgánů. Příkladem takových podkladů jsou přitom právě závazná stanoviska dotčených orgánů.<sup>7</sup> Změna druhu pozemku je změnou v území, navíc posouzení změny tohoto využití by mohlo být důležité z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovacími dokumentacemi i souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Podobná situace nastává v případě vynětí pozemků plnění funkce lesa. Podle § 15 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhoduje orgán státní správy lesů o odnětí pozemků plnění funkce lesa. Podle § 15 odst. 2 lesního zákona musí být odnětí nebo omezení pozemků plnění funkcí lesa pro nové stavby pro rekreaci v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. O odnětí či omezení pozemků plnění funkce lesa lze rozhodnout jen při splnění této podmínky.<sup>8</sup> V případě těchto staveb však ve většině případů bude vydáváno územní rozhodnutí nebo jiný úkon, který jej nahradí. V tomto řízení pak je dotčeným orgánem orgán územního plánování. Tato možnost se tak nejeví příliš reálná.

Další dva případy řízení podle zvláštních právních předpisů, k nimž by mohlo přicházet v úvahu vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování, jmenuje i metodika Ministerstva pro místní rozvoj.<sup>9</sup> Prvním je zpracování plánu společných zařízení podle § 9 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. V jejich rámci se rozhoduje o opatřeních sloužících ke zpřístupnění pozemků, protierozních a vodohospodářských opatřeních a opatřeních k ochraně a tvorbě životního prostředí či zvýšení ekologické stability. Taktéž tyto záměry odpovídají definici změny v území ve smyslu stavebního zákona. Zároveň je posouzení z hledisek územního plánování pro uvedená opatření podstatné.

<sup>7</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 514.

<sup>8</sup> DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 39.

<sup>9</sup> Metodický pokyn Závazná stanoviska orgánů územního plánování. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. 3. vyd., s. 3 [cit. 12. 7. 2019]. Dostupné z: <https://mnr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/5-Organy-uzemniho-planovani,-dotcene-organy/Zavazna-stanoviska-organu-uzemniho-planovani-Met>



Posledním příkladem, který bych chtěla alespoň v krátkosti uvést, je stanovení chráněného ložiskového území podle § 17 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě zákon výslovně stanoví, že se oznamuje zahájení řízení také orgánu územního plánování. Je tedy zjevné, že zákonodárce si byl vědom velké důležitosti posouzení z hledisek územního plánování pro účely uvedeného řízení. Zároveň by se mohlo jednat o změny v území ve smyslu stavebního zákona, pro které by bylo posouzení orgánem územního plánování důležité.

### **3 SPECIFIKA DOTČENÝCH ORGÁNŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

Již bylo uvedeno, že pravomoc k vydání závazných stanovisek je zakotvena přímo ve stavebním zákoně. Právě to je možné brát jako první ze specifik. Další dotčené orgány v procesech podle stavebního zákona mají tuto svou pravomoc zakotvenou v některém ze zvláštních právních předpisů chránících veřejné zájmy.

Dalším ze specifik závazných stanovisek orgánů územního plánování je podle mého názoru dvojí negativní výčet situací, kdy nebude vydáváno. V první řadě je nutné vyhodnotit, zda se bude jednat o změnu v území. Tomuto vyhodnocení jsem se věnovala již výše. Za druhé existuje v § 96b odst. 1 StavZ taxativní výčet záměrů, pro které je vydání závazného stanoviska vyloučeno bez ohledu na to, zda se bude jednat o změnu v území ve smyslu § 96b odst. 1 StavZ či nikoli. Právě zde může podle mého názoru docházet k výkladovým, ale i praktickým problémům.

Jako první z potenciálně problematických výjimek jmenuji studny individuálního zásobování vodou, pro které se závazné stanovisko orgánu územního plánování nevydává. Důležité pro případné vydání závazného stanoviska bude posouzení, zda se o individuální zásobování jedná nebo ne. Jedná se o individuální zásobování pouze v případě zásobování domácností, anebo i podnikajících fyzických a právnických osob? Nebo v případě podnikajících osob už o individuální zásobování jít nemůže? Studny individuálního zásobování vodou nejsou právními předpisy definovány. Příslušná technická

norma definuje individuální zásobování, kterým rozumí „*zásobování pitnou vodou malého a od jiných systémů trvalé dodávky pitné vody izolovaného okruhu spotřebitelů zpravidla z jediného lokálního zdroje, jimž obvykle bývá studna.*“<sup>10</sup> Technická norma tedy stejně jako zákon neuvádí, že se v případě individuálního zásobování může jednat pouze o zásobování osob fyzických. Podle mého názoru směřuje jazykový výklad k závěru, že se výjimka stanovená v § 96b odst. 1 StavZ bude týkat obou z uvedených kategorií. Tomuto závěru podle mého názoru nebrání ani smysl zákona. Cílem výjimky bylo zamezit vydávání závazných stanovisek k drobným záměrům, které svými účinky nemohou do území podstatně zasáhnout. Není proto podle mého názoru možné hledat rozdíl v tom, pro koho bude tato stavba sloužit. Vždy však musí jít o zásobování individuální.

Jako další z problémů vnímám posuzování staveb nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů souvisejících s bydlením či bydlení podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich. Z právní normy vyplývá, že pokud půjde o samostatné stavby nebo zařízení, závazné stanovisko orgánu územního plánování vydáváno nebude. Naopak, pokud půjde o přístavbu, nástavbu či jinou stavební úpravu, bude se jednat o změnu stavby, nikoli samostatnou stavbu, ke které se již závazné stanovisko orgánu územního plánování vydává. Rozdíl tedy může být v pouhém propojení se stavbou rodinného domu, jinak se může jednat o shodné stavby, přitom požadavek na vydání závazného stanoviska je zcela opačný. Takový rozdíl není podle mého názoru ničím odůvodnitelný. Negativní následky v území může zanechat samostatná stavba, stejně jako přístavba. Obdobná právní úprava je obsažena v § 96b odst. 1 písm. h) StavZ také pro stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci.

Samotný taxativní výčet je podle mého názoru velmi problematickým a zasloužil by si do budoucna revizi. Podle mého názoru by tato revize mohla spočívat v upuštění od takového výčtu a návratu k právní úpravě obsažené v zákoně č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> ČSN 75 5115. *Jímání podzemní vody*. Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, 2010, s. 5.

V tomto případě by bylo ve většině případů na uvážení orgánu územního plánování, zda se bude jednat o změnu v území, ke které se bude vydávat závazné stanovisko či nikoli. Tato právní úprava by proto ani nepřinesla další nepřiměřené zatížení orgánů územního plánování, když ty by samy uvážily, zda se jedná o záměr vyvolávající změnu v území a tím pádem vyžadující vydání závazného stanoviska. Zároveň lze v souvislosti s tímto upozornit na další specifikum. Tím je skutečnost, že v případě, kdy závazné stanovisko nebude dle výše uvedeného pravidla vydáno, přebírá odpovědnost za posouzení přímo stavební úřad.<sup>11</sup> Soulad s politikou územního rozvoje, územně plánovacími dokumentacemi i cíli a úkoly územního plánování by tedy měl být vždy součástí územního rozhodnutí či jiného úkonu.

Posledním ze specifík, které bych chtěla ve svém příspěvku zmínit, je doba platnosti závazného stanoviska. Důvodem pro zavedení doby platnosti je předcházení situacím, kdy by jeden záměr bránil realizaci záměru jiného a současně by oba záměry nebylo možné zkoordinovat.<sup>12</sup> S dobou platnosti závazného stanoviska se nelze setkat často, obecná právní úprava s ničím takovým nepočítá. To může způsobovat problémy zejména pokud jde o koordinovaná závazná stanoviska. Tato mají zahrnovat požadavky na ochranu všech veřejných zájmů, které chrání tentýž orgán veřejné správy. Je-li součástí koordinovaného závazného stanoviska také to podle § 96b StavZ, mělo by potom být celé koordinované závazné stanovisko omezeno dobou platnosti? Nebo se následně koordinované závazné stanovisko nadále bude moci použít, avšak bez části týkající se posouzení souladu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací? Koordinované závazné stanovisko má tvořit jeden celek, jeho cílem je koordinovat veřejné zájmy.<sup>13</sup> Veškeré požadavky dotčených orgánů mají být díky němu provázané tak, aby si neprotirečily, nebyly duplicitní či se vzájemně nevylučovaly.<sup>14</sup> Je-li zákonem omezena doba platnosti jedné z jeho součástí, potom nemůže podle mého názoru po uplynutí této doby koordinované závazné stanovisko již plnit výše uvedený účel spočívající

<sup>11</sup> § 90 odst. 2 StavZ.

<sup>12</sup> FIALOVÁ, Eva. § 96b. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 718.

<sup>13</sup> § 4 odst. 7 StavZ.

<sup>14</sup> MACHAČKOVÁ, Jana. § 4. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 42.

v koordinaci všech zájmů na úrovni jednoho správního orgánu. Proto mám za to, že je-li závazné stanovisko podle § 96b StavZ součástí koordinovaného závazného stanoviska, bude se doba platnosti vztahovat na celé koordinované závazné stanovisko.

#### 4 BUDOUCNOST DOTČENÝCH ORGÁNŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Navzdory tomu, že právní úprava vydávání závazných stanovisek orgány územního plánování je poměrně nová, objevují se už teď snahy o její úplné zrušení. Skupina poslanců předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrh zákona, na základě kterého by závazné stanovisko orgány územního plánování vydávaly pouze pro účely společných povolení a rozhodnutí, k jejichž vydání by byl příslušný stavební úřad podle § 15 odst. 1 písm. b) až d) nebo § 16 odst. 2 písm. d) StavZ. Tento návrh zákona byl zamítnut v prvním čtení.<sup>15</sup> Další návrh na změnu se týkal zrušení celého § 96b StavZ s tím, že by bylo obnoveno postavení orgánu územního plánování jako dotčeného orgánu pouze tam, kde by stejný orgán nevypouštěl územní rozhodnutí. Zároveň by byl dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území.<sup>16</sup> I další sněmovní tisk, návrh změny stavebního zákona, počítá s úplným vypuštěním § 96b StavZ s tím, že by se právní úprava v této části de facto vrátila ke stavu, který existoval před 1. lednem 2018.<sup>17</sup> Oba poslední návrhy zákonů jsou prozatím projednávány.

Postavení závazných stanovisek orgánů územního plánování se tak stává díky častým poslaneckým snahám o změnu právní úpravy velmi nejistým. To samozřejmě působí orgánům územního plánování nemalé problémy, když se tímto ocitají ve stavu právní nejistoty. Ta se týká zejména personální politiky těchto orgánů, když počty pracovníků některých orgánů územního plánování se měly v souvislosti s nově zavedenou právní úpravou navyšovat.

<sup>15</sup> Sněmovní tisk 123, novela z. – stavební zákon. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 1. května 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=123>

<sup>16</sup> Sněmovní tisk 279, část č. 1/4, novela z. – stavební zákon. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 1. května 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=8&CT=279&CT1=0>

<sup>17</sup> Sněmovní tisk 383, novela z. – stavební zákon. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 1. května 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=383>

Návrh z hodnocení dopadů regulace k zákonu 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, počítal s navýšením počtu pracovníků orgánů územního plánování v souvislosti s přijetím právní úpravy závazných stanovisek následovně: obce s rozšířenou působností, které mají na svém správním obvodu více jak 50 000 obyvatel, budou posíleny v intervalu 50 000–200 000 obyvatel ve správním obvodu obce s rozšířenou působností o 0,5 pracovního úvazku za každých 25 000 obyvatel; v intervalu 200 000–1 300 000 obyvatel v obci s rozšířenou působností je třeba výkon územně plánovací činnosti posílit o 0,5 pracovního úvazku za každých 50 000 obyvatel.<sup>18</sup> Tyto počty se navíc v praxi mnohdy ukázaly jako nedostatečné, a to zejména s ohledem na to, že počet obyvatel nemusí reflektovat potřebu a rozsah nové výstavby.

V nedávné době byl také zveřejněn věcný záměr nového stavebního zákona. Tento záměr počítá s rozsáhlými změnami týkajícími se samotné institucionální struktury na úseku celé stavební správy a taktéž i dotčených orgánů. Nejprve se zaměřím na novinky týkající se stavební správy, neboť ta je pro nové postavení dotčených orgánů klíčová. Věcný záměr počítá s vytvořením zcela nové, samostatné, hierarchicky členěné soustavy státní stavební správy. Počítá se s vytvořením Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů. Krajské stavební úřady by pak měly mít územní pracoviště v obcích s rozšířenou působností.<sup>19</sup> V prvním stupni by rozhodovaly jednotlivá územní pracoviště, ve druhém stupni pak krajský stavební úřad sám. O odvolání by tedy rozhodoval tentýž správní orgán. Tato nově vytvořená soustava bude vykonávat celou agendu dnešních stavebních úřadů, a to včetně speciálních a jiných.<sup>20</sup> Nově vzniklé stavební úřady taktéž převzou agendu územního plánování.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad. *Poslanecká sněmovna* [online]. S. 75 [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.google.cz/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&ccd=1&ved=2ahUKÉwih0OnlvonhAhXQb1AKHWG8D-toQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.psp.cz%2Fsqw%2Ftext%2Forig2.sqw%3Fidd%3D116228&usq=AOvVaw3eta8knsUwLgaWKJRh6LzB>

<sup>19</sup> Věcný záměr stavebního zákona. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. Publ. 6. 2. 2019, s. 56 [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>

<sup>20</sup> *Ibid.*, s. 58.

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 61.

Věcný záměr počítá v obecné rovině s redukcí počtu dotčených orgánů. Tato by měla být provedena jednak začleněním do činnosti nově vzniklých stavebních úřadů, jejich zrušením, a případně ponecháním kompetencí stávajícím dotčeným orgánům, které by nově vydávaly pouhá vyjádření.<sup>22</sup> Vzhledem k výše uvedenému záměru přesunu agendy územního plánování pod nově vzniklou soustavu stavebních úřadů se lze domnívat, že současná agenda vydávání závazných stanovisek podle § 96b StavZ by měla být začleněna do činnosti těchto stavebních úřadů. Stavební úřady by tedy měly, obdobně jako dříve, posuzovat i soulad z hledisek územního plánování, pouze s tím rozdílem, že by zaměstnanci stavebních úřadů byly i odborníci, splňující kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost podle § 24 StavZ. V zapojení těchto odborníků lze návrh hodnotit kladně. Na druhou stranu není podle mého názoru tento postup ve věcném záměru stavebního zákona dostatečně odůvodněn. Obecně se vždy hovoří o nutnosti zjednodušení a zrychlení procesu povolování staveb. Není však podle mého názoru automatické, aby pouhý přesun kompetence na jeden správní orgán sám o sobě vedl ke zrychlení celého procesu. Navíc předložený věcný záměr zcela opomíjí současnou praxi vydávání koordinovaných závazných stanovisek, které je podle mého názoru do jisté míry obdobou navrhovaných úprav. Taktéž lze upozornit na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy se začleněním dotčených orgánů do stavebních úřadů prozatím vůbec nepočítalo. Dle jeho úvah mělo dojít k pouhé revizi počtu dotčených orgánů.<sup>23</sup> S konkrétními navrženými změnami však bude nutné vyčkat na zveřejnění paragrafového znění nového stavebního zákona.

## 5 ZÁVĚR

Závazná stanoviska podle § 96b StavZ do velké míry rozdělila odborníky věnující se stavebnímu právu na jejich příznivce a odpůrce. Na základě výše uvedeného textu jsem chtěla shrnout některá specifika závazných stanovisek orgánů územního plánování. Význam závazných stanovisek orgánů územního plánování je však i přes všechny problémy, které jsou s nimi

<sup>22</sup> Ibid., s. 67.

<sup>23</sup> Rekodifikace veřejného stavebního práva. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. S. 25 [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Rekodifikace-verejneho-stavebniho-prava>

spojeny, podle mého názoru v současné chvíli nezpochybnitelný. Budoucí právní úprava se však prozatím na možnost vydávání závazných stanovisek vůbec, natož těch orgánů územního plánování, dívá skepticky. Bude jistě do budoucna zajímavé sledovat, jakou cestou se příští právní úprava vydá.

## Literature

### Monografie

- DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha, Leges, 2017, 880 s. ISBN 978-80-7502-180-9.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

### Právní předpisy

- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- 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.

## Elektronické zdroje

- Metodický pokyn Závazná stanoviska orgánů územního plánování. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. 3. vyd., 28 s. [cit. 12. 7. 2019]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-MMR/5-Organ-y-uzemniho-planovani,-dotcene-organy/Zavazna-stanoviska-organy-uzemniho-planovani-Met>
- Rekodifikace veřejného stavebního práva. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. 100 s. [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Rekodifikace-verejneho-stavebniho-prava>
- Sněmovní tisk 123, novela z. – stavební zákon. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=123>
- Sněmovní tisk 279, část č. 1/4, novela z. – stavební zákon. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=279&CT1=0>
- Sněmovní tisk 383, novela z. – stavební zákon. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=383>
- Věcný záměr stavebního zákona. *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. Publ. 6. 2. 2019, 268 s. [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>
- Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad. *Poslanecká sněmovna* [online]. 196 s. [cit. 1. 5. 2019]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116228&sg=AOvVaw3eta8knsUwLgaWKJRh6LzB>

## Ostatní zdroje

- ČSN 75 5115. *Jímání podzemní vody*. Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, 2010, 30 s.

## Contact – e-mail

[anna.lajcikova01@upol.cz](mailto:anna.lajcikova01@upol.cz)



# Koordinace závazných stanovisek dotčených orgánů

*Aleš Sova*

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

## **Abstract in original language**

Príspevok pojednáva o koordinaci závazných stanovisek dotčených orgánů. Jedná se o problematiku vyplývající ze stavebního zákona a neoddělitelně souvisí s následnými postupy podle něj. Tato problematika neustále vyvolává otázky při aplikaci. Nejde jen o respektování náležitostí a částí závazného stanoviska, jak jsou nyní předepsány správním řádem. Jde o způsob provedení koordinace těchto závazných stanovisek. A to rovněž v situaci, kdy dotčený správní orgán zjistí, že v některých oblastech veřejné správy není dotčený veřejný zájem, který chrání.

## **Keywords in original language**

Dotčený orgán; koordinace; přezkum; správní řád; stavební zákon; závazné stanovisko.

## **Abstract**

The article deals with the coordination of the binding opinions of the related authorities. The issue is that it is inseparably connected with the building code and his follow-up processes. This issue cause questions by the application constantly. The issue is not only that it is necessary respect the requirements and the sections of the binding opinion required by the administrative code. The issue is also implementation the coordination of these binding opinions. Also in the situation, when same related authority find out, that it is not the related authority, because the public interests, which it protects, are not related.

## **Keywords**

Related Authority; Coordination; Review; Administrative Code; Building Code; Binding Opinion.

## 1 ÚVOD

Tento příspěvek pojednává o postupu správního orgánu jako dotčeného orgánu, kdy výsledkem tohoto postupu je koordinované závazné stanovisko.<sup>1</sup>

Jedná se o problematiku vyplývající ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Představuje postupy, které v zásadě mají předcházet dalším postupům podle tohoto zákona, a neoddělitelně souvisí s oněmi následnými postupy podle tohoto zákona. V případě vlastního výkonu veřejné správy na úseku stavebního práva „*se lze setkat s aplikací řady dalších zákonů a správních orgánů. Jedná se tudíž o poměrně složitou a průřezovou oblast.*“<sup>2</sup>

Praktické zkušenosti autora příspěvku nasvědčují tezi, že byt' je koordinace závazných stanovisek obsažena ve stavebním zákoně již s účinností ode dne 1. 1. 2007, dosud se v praxi používání tohoto nástroje neujednotilo, jakož ani nejsou sjednoceny teoretické úvahy o takové koordinaci. Vliv má samozřejmě také stále se měnící právní úprava. Například i taková základní věc, jakou je podoba onoho koordinátu, neustále vyvolává otázky při aplikaci.

Předně je třeba respektovat náležitosti a části závazného stanoviska, jak jsou nyní předepsány zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jedná se ovšem i o způsob provedení koordinace těchto závazných stanovisek. Vše rovněž v situaci, kdy dotčený správní orgán zjistí, že v některých oblastech veřejné správy není dotčený veřejný zájem, který chrání. Stranou zájmu tohoto příspěvku nemohou zůstat ani tvrzené překážky koordinace.

Tento příspěvek se snaží poskytnout odpovědi na předestřené otázky pomocí přiblížení výchozích pojmů, rekapitulace právní úpravy problematiky závazných stanovisek obecně, jakož i pomocí upozornění na odlišnost

<sup>1</sup> Jde o správní akt podmiňující navazující správní akt. Institut subsumpce správních aktů. Viz STAŠA, Josef. Část třetí, kapitola IX. Správní akty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 162 s.

<sup>2</sup> POTĚŠIL, Lukáš, Ladislav BRAŽINA, David HEJČ, Alžběta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo – zvláštní část (v příkladech a otázkách)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, 182 s.

znění jednotlivých právních norem k této problematice v různých právních předpisech. Pravidla koordinace jsou ještě dotvářena požadavky vyplývajícími ze související judikatury správních soudů, především Nejvyššího správního soudu.<sup>3</sup> Akcentován je zejména požadavek na přezkoumatelnost odůvodnění závazného stanoviska.

K zamyšlení stojí také otázka případných následků neprovedení koordinace závazných stanovisek dotčených orgánů nebo existence možnosti provedení jen částečné koordinace závazných stanovisek.

V poslední době pak vyvolává otázky nová právní úprava, která omezila možnosti přezkoumání závazných stanovisek. Dokonce má Ústavní soud posuzovat ústavnost této právní úpravy.<sup>4</sup>

Tento příspěvek se snaží poskytnout odpovědi na předestřené problémy. Snaží se tím poskytnout jakýsi návod, jak problematiku koordinace závazných stanovisek uchopit, aby byla přínosem jak dotčeným osobám,<sup>5</sup> tak správním orgánům, a to dotčeným orgánům i orgánům, pro jejichž

<sup>3</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, In: *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, 2017, č. 1, č. rozhodnutí 3501. ISSN 2533-7416: Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem nemůže správní orgán v jiných obdobných případech bez dalšího odmítnout jako „ojedinělé soudní rozhodnutí“. Z povahy a postavení Nejvyššího správního soudu plyne, že právní názory vyslovené v jeho rozhodnutích mají být zásadním vodítkem pro správní orgány i instančně podřízené správní soudy v obdobných věcech; takový právní názor je navíc závazný v jiných obdobných případech i pro samotný Nejvyšší správní soud a lze jej v jeho precedenčním účinku zvrátit jen rozhodnutím rozšířeného senátu či rozhodnutími „nadrízených“ soudních orgánů (Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie). Je namístě, aby orgány právní názor Nejvyššího správního soudu reflektovaly a aby jej i respektovaly, ledaže by snesly vůči argumentům v něm uvedeným vskutku závažné protiargumenty, které dosud nebyly Nejvyšším správním soudem vzaty v úvahu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65 (Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>), judikatura soudů představuje jeden z pramenů práva, a to i v kontinentálním právním prostředí. S precedenty je však třeba pracovat odlišně než s právními předpisy. Precedens totiž nepředstavuje nic jiného, než zobecnitelné pravidlo chování (normu), avšak vždy vztahující se primárně ke konkrétní soudem rozhodované věci.

<sup>4</sup> Pod spisovou značkou Pl. ÚS 22/17 k návrhu podanému dne 22. 8. 2017 na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Dostupné z: <http://www.usoud.cz>

<sup>5</sup> Ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě týká.

navazující činnost je koordinované závazné stanovisko podkladem, jakož i orgánům, které koordinovaná závazná stanoviska přezkoumávají, potažmo též správním soudům v souvislosti s přezkoumáváním navazujících správních rozhodnutí.

Příspěvek je zpracován podle právního stavu ke dni 5. 4. 2019.<sup>6</sup>

## 2 ZÁKLADNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA DOTČENÝCH ORGÁNŮ, ZÁVAZNÝCH STANOVISEK A JEJICH KOORDINACE

Dotčenými orgány<sup>7</sup> jsou podle § 136 odst. 1 správního řádu „orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, nebo správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.“ Konkrétní příklady jsou uvedeny v tomto příspěvku dále.

Závazné stanovisko definuje § 149 odst. 1 správního řádu jako „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“

Podobu závazného stanoviska předurčují zejména ustanovení správního řádu o náležitostech závazného stanoviska. S účinností ode dne 1. 1. 2018<sup>8</sup> upravuje náležitosti závazného stanoviska § 149 odst. 2 správního řádu následovně. „Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá

<sup>6</sup> Tento příspěvek je volným pokračováním předchozího příspěvku autora věnujícího se podobě koordinovaného závazného stanoviska a reakci na zjištění potřeby věnovat se blíže i samotné koordinaci. Viz SOVA, Aleš. Podoba koordinovaného závazného stanoviska. In: STAŠA, Josef a JIŘÍ RAJCHL (eds.). *Sondy do stavebního práva. Sborník č. 72*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, 272 s.

<sup>7</sup> „Stejně jako územní plánování, dotýká se i stavební řád a výkon veřejné správy na tomto úseku celé řady důležitých veřejných zájmů. K ochraně těchto zájmů vstupují správní orgány povolání k jejich ochraně do postupů podle stavebního řádu jako dotčené orgány...“ DIENSTBIER, Filip. Kapitola 13. Stavební řád. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. 249 s.

<sup>8</sup> V důsledku zákona 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.

*obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*“ Tato „nová“ právní úprava nepřináší mnoho nového, neboť obdobné náležitosti závazných stanovisek jako potřebné již dříve shledala judikatura správních soudů<sup>9</sup> a zákonodárce tuto potřebu při změně správního řádu zohlednil doplněním citovaného ustanovení.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je z hlediska procesního závazné stanovisko úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu, a podle § 154 správního řádu se proto přiměřeně použijí i ostatní výslovně neuvedená ustanovení správního řádu, pokud je to potřebné.<sup>10</sup> Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti, a soudní přezkum je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí.<sup>11</sup>

Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona „*orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají a) závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto*

<sup>9</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150 (Dostupné z <http://www.nssoud.cz>). Podle jeho závěrů je s ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, zvláště významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu). Především je třeba přiměřeně použít § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jinak tak bude možné přezkoumat zákonnost závazného stanoviska.

<sup>10</sup> Tyto závěry rovněž plynou z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

<sup>11</sup> Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

*zákona.* “ Tento příspěvek se věnuje pouze té části citovaného ustanovení, která se vztahuje k závazným stanoviskům dotčených orgánů.

Stavební zákon v § 4 odst. 7 stanoví, že „*je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Ustanovení správního řádu o společném řízení se použijí přiměřeně.*“ Toto zákonné ustanovení zavedlo do českého právního řádu koordinaci závazných stanovisek dotčených orgánů.

Je to právě úsek stavebního práva, tzv. veřejné stavební právo, ve kterém „*se participují další orgány v postavení tzv. dotčených orgánů (srov. § 136 správního řádu), které v různých procesních režimech uplatňují jejich vyjádření a stanoviska, jako podklady pro finální řešení a rozhodnutí*“.<sup>12</sup>

Vydávání závazných stanovisek souvisí s tzv. subsumpcí správních aktů, kdy „*je navenek vydáván jediný finální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akt nebo akty*“.<sup>13</sup> Podmiňujícím aktem je právě závazné stanovisko, respektive pro účely tohoto příspěvku koordinované závazné stanovisko, finálním správním aktem pak správní akt podle stavebního zákona. Jelikož závazné stanovisko, a koordinace na tom nic nemění, ještě nezakládá práva a povinnosti dotčeným osobám, je k tomu potřeba onen finální správní akt.

Ze všeho uvedeného v této části příspěvku lze učinit dílčí závěr, že koordinovat závazná stanoviska může dotčený orgán pouze pro postupy podle stavebního zákona. Skutečnou koordinaci v tomto smyslu nelze provést pro jiné navazující správní postupy, šlo by o jiné společné postupy ve smyslu potřebného přiměřeného použití § 140 správního řádu o společném řízení, a to s odkazem na ustanovení § 154 téhož zákona.

V citovaném ustanovení stavebního zákona je pro koordinaci výslovně předpokládáno přiměřené použití ustanovení správního řádu o společném řízení.

<sup>12</sup> POTĚŠIL, Lukáš, Ladislav BRAŽINA, David HEJČ, Alžběta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo – zvláštní část (v příkladech a otázkách)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, 182 s.

<sup>13</sup> STAŠA, Josef. Část třetí, kapitola IX. Správní akty. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 162 s.

Tato speciální právní úprava vylučuje použití obecného ustanovení § 154 správního řádu v rozsahu potřebného přiměřeného používání ustanovení správního řádu, ba dokonce přiměřené použití ustanovení o společném řízení nařizuje. Na podobu závazného stanoviska jsou v rozsahu náležitosti kladeny nároky obdobně jako na rozhodnutí, což nepřestává platit ani při koordinaci závazných stanovisek.

### 3 POVINNOST PROVÉST ŽÁDANOU KOORDINACI

Citované ustanovení § 4 odst. 7 věty první stavebního zákona pro koordinaci závazných stanovisek stanoví, že dotčený orgán vydává koordinované závazné stanovisko zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí.

To vyvolává například otázku případných následků neprovedení koordinace závazných stanovisek vůbec nebo otázku existence možnosti provedení jen částečné koordinace závazných stanovisek.

Pro zodpovězení těchto otázek lze vyjít ze skutečnosti, že závazná stanoviska jsou v zásadě vydávána na žádost<sup>14</sup> dotčené osoby. Je to tedy žadatel, který v rámci své žádosti vymezuje věc, kterou se má dotčený orgán zabývat.

Pokud žadatel žádá o koordinované závazné stanovisko, naplní dotčený orgán ustanovení stavebního zákona jen tehdy, když vydá koordinované závazné stanovisko opravdu zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. S přípustnou výjimkou případu, kdy bude vydání dílčího závazného stanoviska důvodně vyloučeno ze společného postupu, jak je o tom pojednáno v tomto příspěvku dále; tento postup je však spíše jen teoretický.

Byl by v přímém rozporu s oním ustanovením stavebního zákona postup, kdy by dotčený orgán odmítl koordinaci provést, například s odkazem

<sup>14</sup> Jelikož jsou závazná stanoviska vydávána postupem podle části čtvrté správního řádu a podáním žádosti o vydání závazného stanoviska se nezahajuje správní řízení, nýbrž „jen“ tyto méně formální postupy, nejedná se o žádost ve smyslu § 44 a 45 správního řádu, ale o podání ve smyslu § 37 téhož zákona.

na organizační složitosti. Je na dotčeném orgánu, aby postupoval v souladu se zákonem<sup>15</sup> a interní postupy nastavil způsobem umožňujícím koordinaci. Povinnost koordinace směřuje vůči dotčenému orgánu. Žadatel má naopak právo činit vše, co mu zákon nezakazuje.<sup>16</sup> Nelze proto ustanovení stavebního zákona vykládat v neprospěch dotčené osoby tak, že by nemohla podat žádost například jen o jedno závazné stanovisko a následně požádat o ostatní potřebná závazná stanoviska jako koordinovaná.

Proto není vyloučeno, že případné následné koordinované závazné stanovisko nebude obsahovat požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které dotčený orgán hájí. Stalo se tak v důsledku procesní strategie dotčené osoby, která zvolila postup, jenž vedl k vydání některého závazného stanoviska samostatně. Je ovšem žádoucí, aby se dotčený orgán s touto situací vypořádal v rámci odůvodnění koordinovaného závazného stanoviska a popsal ji, aby se správní orgán v navazujícím řízení tyto skutečnosti takto dozvěděl a nevystačil si jen s koordinátem předloženým dotčenou osobou.

Podobná situace může být vytvořena také zvláštní právní úpravou, která neumožní koordinaci všech dotčených veřejných zájmů, které dotčený orgán hájí. Jako příklad lze uvést zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“). Podle § 21 odst. 3 tohoto zákona se formou závazného stanoviska vydává souhlas k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely v případech,

<sup>15</sup> Takto dotčený orgán naplňuje čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění, který stanoví, že „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobech, které stanoví zákon*“, a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn a doplnění, která byla jako součást ústavního pořádku České republiky vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., který stanoví, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“. Dotčený orgán tak naplňuje také základní zásadu činnosti správních orgánů, a to zásadu zákonnosti podle § 2 odst. 1 správního řádu.

<sup>16</sup> Viz čl. 2 odst. 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění, který stanoví, že „*každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“, a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších změn a doplnění, která byla jako součást ústavního pořádku České republiky vyhlášena usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., který stanoví, že „*každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“.



kdy je tento souhlas podkladem „*pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle stavebního zákona*“. Podle § 18 odst. 1 téhož zákona platí speciální postup pro podávání žádosti, a to že „*žádost o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu se podává u obecního úřadu obce s rozšířenou působností*“, který ji, není-li příslušný k jejímu vyřízení, opatří stanoviskem a předá krajskému úřadu. Příslušnost se zde totiž řídí podle výměry dotčené zemědělské půdy a obecní úřad obce s rozšířenou působností posuzuje pouze výměru menší nebo rovnou jednomu hektaru. Takto se tedy může stát, že krajský úřad jako dotčený orgán, byť hájí více dotčených veřejných zájmů, žádost o souhlas k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu obdrží samostatně a až následně po vydání koordinovaného závazného stanoviska zahrnujícího požadavky na ochranu ostatních dotčených veřejných zájmů, které hájí.

V situaci, kdy dotčený orgán obdrží více žádostí dotčené osoby o vydání závazných stanovisek ke stejnému jejímu záměru, má je vyřídit v rámci společného postupu s výstupem v podobě koordinovaného závazného stanoviska, jak stanoví § 4 odst. 7 stavebního zákona.

## **4 OVLIVNĚNÍ KOORDINACE ZÁVAZNÝCH STANOVISEK USTANOVENÍMI O SPOLEČNÉM ŘÍZENÍ**

Již bylo zmíněno, že stavební zákon výslovně předpokládá při koordinaci závazných stanovisek přiměřené použití ustanovení správního řádu o společném řízení. Rovněž výslednou podobu koordinovaného závazného stanoviska tedy ovlivňují i ustanovení § 140 správního řádu.

V situaci, kdy dotčený orgán obdrží žádost o vydání závazných stanovisek pro rozhodnutí nebo pro jiné úkony stavebního úřadu, přičemž je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů, rozumí se více než jednoho závazné stanovisko, vydává koordinované závazné stanovisko. Žádost nemusí být výslovně nazvána jako žádost o vydání koordinovaného závazného stanoviska, podstatné je, že uvedené vyplývá z jejího obsahu.<sup>17</sup> Jedná se proto

<sup>17</sup> Jedná se o podání podle § 37 odst. 1 správního řádu a to se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

o společný postup ve smyslu ustanovení § 140 odst. 2 správního řádu, který na základě takové žádosti dotčený orgán vede obligatorně.<sup>18</sup>

Vyloučeno teoreticky nebude použití ustanovení § 140 odst. 3 správního řádu, že „*k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně*“. Samozřejmě se zohledněním, že se nejedná o řízení, nýbrž o postupy podle části čtvrté správního řádu, jak již bylo zmíněno. S ohledem na skutečnost, že nejde o řízení a že použití tohoto ustanovení má být pouze přiměřené, nikoli obdobné, nebude třeba vydávat zmíněné usnesení, respektive usnesení do spisu podle § 140 odst. 4 správního řádu. Bude činěn záznam do spisu, z něhož ovšem musí být patrné důvody pro vyloučení vydávání některého závazného stanoviska ze společného postupu, respektive z koordinace. Prakticky však využití této možnosti v úvahu spíše nepřichází, neboť důvody pro vyloučení by mohly být dány naprosto výjimečně. Rozhodně se takovým vyloučením nic neurychlí, pokud žadatel nemůže svůj záměr realizovat bez kteréhokoli závazného stanoviska, takže absence i jen jednoho neumožňuje úspěšné navazující postupy podle stavebního zákona. Navíc při posuzování věci z pohledu jedné oblasti veřejné správy může dojít ze strany žadatele k úpravě posuzovaného záměru, což by mohlo vyvolat potřebu posouzení záměru znovu i z pohledu ostatních dotčených oblastí veřejné správy. Vyloučením ze společného postupu v popsanych situacích by došlo k popření smyslu, účelu i silné stránky koordinace.

Výsledná podoba koordinovaného závazného stanoviska proto bude taková, že jde o společný výstup, koordinát jinak samostatných závazných stanovisek, která by dotčený orgán vydával, kdyby neprobíhala koordinace. V případě postupu podle § 4 odst. 7 stavebního zákona dotčený orgán nevydává samostatná závazná stanoviska, ale vydává jedno koordinované závazné stanovisko, období společného rozhodnutí podle § 140 odst. 7 správního řádu. Pro tyto postupy zakládá jeden spis ve smyslu § 140 odst. 5 správního řádu.

<sup>18</sup> K povinnému vedení společného řízení viz VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012, 1068 s.; nebo též JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád – Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 438 s.

Vydání koordinovaného závazného stanoviska ve smyslu obdoby společného rozhodnutí nebrání ani příslušnost různých orgánů pro přezkoumávání jednotlivých závazných stanovisek obsažených v koordinátu. Ostatně § 4 odst. 7 stavebního zákona jako v tomto speciální právní norma ve vztahu k § 140 správního řádu výslovně předpokládá vydání jednoho koordinovaného závazného stanoviska a jde o její účel.

Protože koordinované závazné stanovisko má odpovídat podobě společného rozhodnutí, přičemž vyhodnocuje záměr z pohledu několika oblastí veřejné správy, nebude obsahovat v rámci závazné části jeden společný výrok, nýbrž několik výroků, a to za každou oblast veřejné správy. Každý výrok pak má mít odpovídající odůvodnění, které bude vztaženo ke konkrétnímu záměru. Členění na závaznou část a odůvodnění, jak jej nyní pro závazné stanovisko předepisuje § 149 odst. 2 správního řádu, je žádoucí vztáhnout také na koordinované závazné stanovisko.

Podoba koordinovaného závazného stanoviska s více výroky závazné části vychází právě také z příslušnosti nadřízených dotčených orgánů přezkoumat tento výstup v rámci odvolacího řízení. Je-li koordinované závazné stanovisko vydáváno obecním úřadem obce s rozšířenou působností a nadřízeným dotčeným orgánem je krajský úřad, není zde takový problém při onom následném přezkoumávání jako v situaci, kdy koordinované závazné stanovisko vydává krajský úřad. Také krajské úřady jsou prvoinstančními dotčenými orgány, ale nadřízenými dotčenými orgány už jsou různá ministerstva. Pokud by jedno z ministerstev na základě odvolací námítky vznesené v souvislosti jen s jednou z oblastí veřejné správy přezkoumávalo společný jeden výrok za všechny oblasti veřejné správy a například by jej považovalo za potřebné změnit ze souhlasu na nesouhlas, vyvstává otázka dostatku kompetence jen jednoho ministerstva toto učinit. Při existenci samostatného výroku za každou oblast veřejné správy, za kterou byly veřejné zájmy koordinovány, předestřený problém odpadá.

Byť tedy je vydáváno jedno koordinované závazné stanovisko, ustanovení § 140 odst. 7 věty druhé správního řádu je žádoucí promítnout v podobě koordinátu pomocí jednotlivých výroků závazné části.

Takové členění je tedy významné z pohledu následného přezkumu, který je činěn přezkoumáváním jednotlivých závazných stanovisek,<sup>19</sup> nikoli koordinátu jako celku. Koordinace závazných stanovisek je totiž institut *a priori* prvoinstanční. Byť jeho uplatnění v druhé instanci není vyloučeno, bude-li k tomu příslušný stejný nadřízený dotčený orgán. V případech, kdy k přezkoumávání jsou příslušné různé nadřízené orgány, každý musí mít možnost přezkoumat ta závazná stanoviska z těch koordinovaných, ke kterým je příslušný. Není přitom ani vyloučeno, že například nesouhlasné závazné stanovisko bude změněno na souhlasné, aniž to má vliv na ostatní závazná stanoviska, která byla společně koordinována.

Předestřené členění je významné také z toho pohledu, že některá závazná stanoviska mají omezenou dobu platnosti, jiná nikoli, a navíc doba omezení platnosti není u všech závazných stanovisek stejná.<sup>20</sup> V rámci koordinovaného závazného stanoviska je pak možné vztáhnout dobu platnosti k příslušnému závaznému stanovisku, které bylo koordinováno formálním vyjádřením v jednom z několika výroků závazné části koordinátu. Po uplynutí stanovené doby pozbyde platnost jen jedno z koordinovaných závazných stanovisek bez vlivu na ostatní. Navíc tak nevystává otázka doby platnosti celého koordinátu, kdyby byla koordinace provedena jen jedním výrokem společným pro všechny koordinované oblasti veřejné správy, když platnost závazných stanovisek, kdyby byla vydávána samostatně, by byla různá.

Ze všeho uvedeného v této části příspěvku lze učinit dílčí závěr, že koordinace závazných stanovisek má probíhat tak, aby formální podoba koordinovaného závazného stanoviska odpovídala společnému rozhodnutí, tj. měla závaznou část s jednotlivými výroky podle dotčených jednotlivých oblastí veřejné správy a následně odůvodnění, které bude zčásti společné pro postup koordinace a zčásti pak k jednotlivým výroky. Výsledkem koordinace tedy bude jeden koordinát odpovídající požadavkům na společné rozhodnutí a jeho podobě, nikoli například samostatná závazná stanoviska spojená jen společným průvodním úkonem správního orgánu.

<sup>19</sup> Podle § 149 odst. 5 a 6 správního řádu i § 4 odst. 9 stavebního zákona.

<sup>20</sup> Jako příklad časového omezení platnosti závazného stanoviska lze uvést § 10 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který stanoví dobu 3 let, nebo § 96b odst. 5 stavebního zákona, který stanoví základní dobu platnosti na 2 roky.

## 5 PŘEKÁŽKA VYDÁNÍ KOORDINOVANÉHO ZÁVAZNÉHO STANOVISKA

Stavební zákon zná jen jednu situaci, kdy nelze vydat koordinované závazné stanovisko, a to v případě, jsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu.

Protože jsou vyhodnocovány různé oblasti veřejné správy, kdy každá má vlastní požadavky nezávislé na ostatních a vyjádřené v příslušném zákoně a jeho prováděcích předpisech, jistě by nemělo být hleděno jako na překážku koordinace, pokud jedno závazné stanovisko je nesouhlasné a jiné souhlasné. Koordinované závazné stanovisko v podobě obdobné společnému rozhodnutí, kdy v závazné části obsahuje jednotlivé výroky pro každou z koordinovaných oblastí veřejné správy, byť některé souhlasné a jiné nesouhlasné, tedy ještě samo o sobě nepředstavuje rozpor dotčených veřejných zájmů.

Například, pokud je stavební záměr negativně vyhodnocen z pohledu pouze ochrany zemědělského půdního fondu, neznamená to, že by z tohoto důvodu musel být negativně vyhodnocen z pohledu jiných veřejných zájmů. Kupříkladu z pohledu ochrany ovzduší či ochrany přírody a krajiny může být stejný záměr přijatelný.

Překážka koordinace by mohla být dána v případech, kdy například stavební záměr žadatele zahrnuje komín a dotčený orgán jako orgán ochrany přírody požaduje s ohledem na ochranu krajinného rázu výšku komína nižší, kdežto stejný dotčený orgán, ale jako orgán ochrany ovzduší, požaduje výšku komína vyšší. Z obou pohledů půjde tedy o nesouhlasné závazné stanovisko, přesto z jeho odůvodnění bude vyplývat vzájemný rozpor chráněných veřejných zájmů.

Rozpor veřejných zájmů při koordinaci je proto třeba vnímat materiálně, nikoli pouze formálně.

V takových případech se tedy může projevit interakce veřejných zájmů v rámci koordinace. Koordinace však tyto rozpory neřeší, když stavební zákon výslovně stanoví, že koordinované závazné stanovisko v případě rozporu nelze vydat.

Pak by mohlo jít o rozpor mezi dotčenými orgány, který by bylo třeba řešit postupem podle § 136 odst. 6 správního řádu, na který odkazuje ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona. Protože jde o jeden dotčený orgán,<sup>21</sup> byť dotčený ve více oblastech veřejné správy, lze také dovodit, že takový možný rozpor by měl být odstraněn interními postupy v rámci tohoto orgánu, tedy rozpor vně orgánu dán vůbec nebude. Tyto teoretické úvahy, které jsou vedeny, sice jsou relevantní, nicméně prakticky jde o posuzování záměru, jak jej žadatel předložil v rámci žádosti o vydání koordinovaného závazného stanoviska. Při tomto posuzování nemůže docházet k přepracovávání záměru dotčeným orgánem, a to dokonce bez součinnosti se žadatelem. Souhlasné či nesouhlasné závazné stanovisko bude vydáno k předloženému záměru. Po případném přepracování záměru, kdy žadatel například na základě nesouhlasného závazného stanoviska upraví onu výšku komína, půjde již o změněný záměr, který by měl být opět posouzen, a to z pohledu všech potřebných oblastí veřejné správy, tzn. podroben procesu vydání nového koordinovaného závazného stanoviska.

## 6 PŘÍKLADY PRÁVNÍ ÚPRAVY ZÁVAZNÝCH STANOVISEK V JEDNOTLIVÝCH ZÁKONECH

Koordinaci závazných stanovisek a podobu koordinátu ovlivňují také ustanovení právních norem jednotlivých zákonů, na základě kterých dotčené orgány vydávají svá závazná stanoviska.

Poměrně značný ohlas je autorovi příspěvku znám na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016-51 (Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>). Původně se jednalo o rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby bytového domu, přičemž dotčený orgán ochrany přírody závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu nevydal s tím, že se předmětný pozemek nachází v zastavěném území obce. Dle Nejvyššího správního soudu byl postup orgánů ochrany přírody zjevně protizákonný, hraničící s libovůlí. Soud navíc uzavřel, že předmětná stavba

<sup>21</sup> Zpravidla orgán územního samosprávného celku ve smyslu legislativní zkratky správní orgán podle § 1 odst. 1 správního řádu, tedy například jeden městský úřad nebo krajský úřad.

se nenacházela v zastavěném, ani zastavitelném území. Závěry soudu lze více shrnout následovně.

Dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), „*ke umístění a povolování staveb, jakož i ke jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.*“ Správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby, nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit leda od orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud odkázal i na dřívější judikaturu, dle které právní názor, podle něhož orgán ochrany přírody vydával rozhodnutí ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze tehdy, pokud dospěl k závěru, že stavba nebo jiná činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz, zatímco v situacích, kdy dospěl k závěru opačnému, žádné správní řízení nevedl a rozhodnutí nevydal, neobstojí. Rozhodování o udělení souhlasu dle citovaného ustanovení se skládá z posouzení dvou dílčích otázek: za první, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a pokud je odpověď na tuto otázku kladná za druhé, zda taková změna či snížení nevylučují zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky první.

Podle soudu je neakceptovatelné, aby orgán ochrany přírody nejprve předběžně a mimo správní řízení posoudil, zda by posuzovanou činností mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, a podle toho buď zahájil správní řízení, nebo nikoliv. Kompetence orgánu ochrany přírody by tak byla nechána jeho vlastnímu a mimoprocesnímu posouzení, což zakládá riziko v právním státě nepřípustné libovůle.

Ačkoli tedy jazykové vyjádření citované právní normy svádí k výkladu, že orgán ochrany přírody může závazné stanovisko – (ne)souhlas vydat pouze tehdy, bude-li posuzována činnost, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, závěry soudu vedou k jinému výsledku, a to že orgán ochrany přírody musí vydat závazné stanovisko vždy, byť jeho obsahem bude souhlas

s ohledem na zjištění, že posuzovaná činnost nemůže snížit nebo změnit krajinný ráz.

V této souvislosti lze poukázat na obdobné znění právní normy ve vztahu k vodoprávním úřadům jako dotčeným správním orgánům. § 104 odst. 9 věta první zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „*ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona a zákona o hornické činnosti, vybušninách a o státní báňské správě a dále při postupu podle stavebního zákona při umísťování, povolování, užívání a odstraňování staveb lze vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud mohou být dotčeny zájmy podle tohoto zákona.*“ Opět je zde „podmínka dotčenosti“ vyjádřena posledními slovy této citace.

Jiné právní předpisy mají dotčenost chráněných zájmů a příslušnost dotčených orgánů vyjádřenou svými právními normami zdánlivě přesněji. Například § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „*obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu podle jiného právního předpisu.*“ Zdánlivost přesnějšího vymezení dotčenosti je dána tím, že tento dotčený orgán musí nejprve posoudit, zda posuzovaný záměr zahrnuje stacionární zdroj a zda tento není uveden v oné příloze zákona. Také jsou zde tedy předpoklady, pouze za kterých je správní orgán dotčeným orgánem příslušným předložený záměr posoudit.

A takto by bylo možné pokračovat výčtem mnoha dalších ustanovení zákonů, která stanovují kompetence dotčeným orgánům.<sup>22</sup>

Ze všeho uvedeného v této části příspěvku lze učinit dílčí závěr, že koordinaci závazných stanovisek a podobu koordinovaného závazného stanoviska ovlivňují také ustanovení jednotlivých zákonů upravujících kompetence dotčených správních orgánů. Správní orgán, například obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad, který má kompetence

<sup>22</sup> Například § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to dokonce s provázáním na jeho ustanovení § 22 o bezpečnosti osob a majetku, § 79 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, atd.



jako dotčený orgán v několika oblastech veřejné správy, se tedy musí předloženým záměrem zabývat z pohledu všech těchto svých působností; byť zjištěním může být, že veřejné zájmy, které hájí, nejsou záměrem dotčeny. Koordinované závazné stanovisko pak má zahrnovat vyhodnocení všech těchto oblastí, a to v závazné části prostřednictvím výroků nepochybně v případě, je-li dotčený orgán skutečně dotčeným orgánem, přinejmenším však v rámci odůvodnění, dospěl-li dotčený orgán ke zjištění, že on dotčeným orgánem není a k předmětnému záměru se vyjadřuje jiný dotčený orgán (například v oblasti ochrany ovzduší je stacionární zdroj uveden v již zmíněné příloze zákona, a posouzení jako dotčenému orgánu tak přísluší krajskému úřadu a nikoli obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností).

Pokud se alespoň takto dotčený orgán vypořádá ve vztahu ke konkrétnímu záměru dotčené osoby z pohledu všech dotčených veřejných zájmů, které dotčený orgán hájí, bude správní orgán v navazujícím řízení, potažmo správní soud při přezkoumávání navazujícího rozhodnutí, vědět, že daný záměr takto vyhodnocován byl. Takovým postupem je navíc vyhovováno akcentovanému požadavku na přezkoumatelnost úkonů dotčených orgánů.

## 7 PŘEZKUM KOORDINOVANÝCH ZÁVAZNÝCH STANOVISEK

Jak již bylo vyloženo, koordinace se uplatňuje zpravidla jako nástroj prvoinstanční. Pro přezkoumávání koordinovaných závazných stanovisek jsou aplikovány postupy stanovené pro přezkoumávání závazných stanovisek. Bylo také předestřeno hned v úvodu, že problematika přezkoumávání závazných stanovisek byla předložena k posouzení ústavnosti Ústavnímu soudu. Ten však zatím nerozhodl.

Možnost přezkumu závazných stanovisek, které jsou podkladem pro postupy podle stavebního zákona, byla s účinností ode dne 1. 1. 2018 upravena v § 4 odst. 9 stavebního zákona následovně. „*Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení*

*o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“* Tato právní úprava je speciální vůči správnímu řádu s aplikační předností. Ustanovení § 149 správního řádu se použijí jen v tom rozsahu, v jakém to není vyloučeno citovaným ustanovením stavebního zákona.

Odkaz na ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu, který upravuje zamítnutí žádosti v důsledku negativního závazného stanoviska, je zjevnou chybou zákonodárce, když v rámci stejné novelizace došlo k přečíslování odstavců v § 149 správního řádu, a to zvýšením čísel o jedno, a smysluplný je odkaz na odstavec 5.

§ 149 odst. 5 správního řádu zní: *„Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“*

§ 149 odst. 6 správního řádu zní: *„Nezákonně závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonně závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.“*

Jelikož závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit pouze v rámci odvolacího řízení, je tím vyloučena aplikace § 149 odst. 6 správního řádu o přezkumném řízení. Týká se to však jen závazného stanoviska vydaného pro účely řízení podle stavebního zákona. Pokud bylo závazné stanovisko vydáno pro jiné úkony podle stavebního zákona, jak to výslovně předpokládá například již zmíněný zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, přezkumné řízení vyloučeno není.

V případě odvolání bude postupováno podle § 149 odst. 5 správního řádu, podle něhož se odvolací správní orgán obrací na nadřízený dotčený orgán, avšak to s modifikací podle § 4 odst. 9 stavebního zákona. V tomto ustanovení výslovné uvedení zrušení nebo změny závazného stanoviska nebrání

potvrzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, pokud závazné stanovisko nebude měněno či zrušováno. Ostatně, že jde o nezákonné závazné stanovisko, na které dopadá § 4 odst. 9 stavebního zákona, musí být nejdříve vyhodnoceno, což relevantně může provést jen příslušný nadřízený dotčený orgán.

Za problematickou lze shledat krátkou lhůtu stanovenou pro tento přezkum závazných stanovisek, kdy lze zpravidla předem předpokládat, že již uběhne, než se závazné stanovisko vůbec dostane k nadřízenému dotčenému orgánu.

Vše uvedené je nezbytné aplikovat rovněž na přezkum koordinovaných závazných stanovisek, a to s tím, jak již bylo popsáno, že přezkoumávána budou jednotlivá závazná stanoviska příslušnými nadřízenými dotčenými orgány. Například již zmíněnými různými ministerstvy v případě koordinovaného závazného stanoviska krajského úřadu.

## 8 ZÁVĚR

Po přiblížení si problematiky závazných stanovisek a jejich koordinace lze konstatovat, že se jedná o efektivní správní postup, je-li správně uchopen. Stále však vyvolává otázky, jak vlastně postupovat, aby to bylo správně, jakož i ve vztahu ke správné podobě tohoto správního úkonu.

Koordinaci závazných stanovisek a výslednou podobu koordinovaného závazného stanoviska ovlivňují ustanovení především stavebního zákona a správního řádu, ale i jednotlivých zvláštních zákonů. Obzvlášť nelze zapomínat na potřebné přiměřené použití ustanovení správního řádu o společném řízení, včetně o společném rozhodnutí, jakož ani na zachování možnosti efektivního následného přezkumu koordinovaného závazného stanoviska.

Odlíšnost znění jednotlivých právních norem v několika různých právních předpisech, které se týkají dotčenosti správních orgánů, je složitostí, kterou je třeba překonat při koordinaci závazných stanovisek. Také nejednoznačnost znění těchto právních norem, kdy je dotčený orgán skutečně dotčeným orgánem, je třeba vyhodnotit vždy ve vztahu ke každému konkrétnímu záměru, což se promítá zejména do konečné podoby koordinovaného závazného stanoviska. Správní orgán totiž může zjistit, že veřejné zájmy, které hájí, nejsou záměrem dotčeny, přesto i tuto svou úvahu musí

formálně vyjádřit. Vše je třeba učinit tak, aby koordinované závazné stanovisko, respektive každé ze závazných stanovisek, které bylo koordinováno, bylo přezkoumatelné.

Autor příspěvku do něj promítl nejen teoretické poznatky, ale také vlastní praktické zkušenosti právníka dotčeného orgánu a nadřízeného dotčeného orgánu. Odpovědi na předestřené otázky, se kterými se dotčené orgány potýkají, jak byly v tomto příspěvku popsány, se postupně prakticky osvědčují a mohou prostřednictvím tohoto příspěvku pomoci správně nastavit koordinaci závazných stanovisek také jiným dotčeným orgánům. Za zpětnou vazbu bude autor příspěvku vděčný.

## Literature

### Monografie

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 9788074006241.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád\_Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 616 s. ISBN 9788071797845.

POTĚŠIL, Lukáš, Ladislav BRAŽINA, David HEJČ, Alžběta KRÁLOVÁ a Jiří VENCLÍČEK. *Správní právo – zvláštní část (v příkladech a otázkách)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, 195 s. ISBN 9788021084506.

SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 9788087576489.

STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL (eds.). *Sondy do stavebního práva. Sborník č. 72*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, 272 s. ISBN 978-80-87975-85-5.

VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012, 1448 s. ISBN 9788072731664.

### Právní informační systémy

CODEXIS. *Právní informační systém Codexis* [cit. 1. 4. 2019]. Dostupné z: <https://www.codexisonline.cz/>

ZÁKONY PRO LIDI. *Sbírka zákonů* [cit. 1. 4. 2019]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/>

## Rozhodnutí soudů

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65.  
Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009,  
č. j. 9 As 21/2009-150. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016-51.  
Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016,  
č. j. 2 Afs 165/2016-26. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>; Též  
in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, 2017, č. 1, č. rozhodnutí 3501.  
ISSN 2533-7416.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011,  
č. j. 2 As 75/2009-113. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>

## Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení  
Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České  
republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších  
změn a doplnění.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších  
předpisů.

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

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů,  
ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),  
ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů  
(lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

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

**Contact – e-mail**

*ales.sova@msk.cz*

# Role dotčených orgánů v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření

*Dominik Židek*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita,  
Česká republika; Ústavní soud České republiky

## Abstract in original language

Príspevek se zabývá zkoumáním charakteristiky dotčených orgánů a významem činnosti dotčených orgánů (včetně forem jejich činnosti) při procesních postupech podle atomového zákona, a to zejména ve vztahu k procesním postupům veřejného stavebního práva podle stavebního zákona a podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to pro veškeré povolenávací režimy týkající se jaderného zařízení a souvisejících zařízení (a staveb) pro mírové účely a také ve vztahu k pozemkům, na kterých by bylo možno umístit uzavřené úložiště radioaktivního odpadu.

## Keywords in original language

Dotčený orgán; atomový zákon; stavební zákon; Státní úřad pro jadernou bezpečnost; posuzování vlivů na životní prostředí; jaderné zařízení; radioaktivní odpad; povolení; závazné stanovisko.

## 1 ÚVOD

Předkládaný příspěvek se zabývá zkoumáním charakteristiky dotčených orgánů a významem činnosti dotčených orgánů (včetně forem jejich činnosti) při procesních postupech podle zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „atomový zákon“). Důraz je v příspěvku kladen především (ovšem nikoliv pouze) na postavení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „Úřad“), a to zejména ve vztahu k procesním postupům veřejného stavebního práva [podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)] pro veškeré povolenávací režimy týkající se jaderného zařízení a souvisejících zařízení (a staveb)

pro mírové účely (vč. provedení změny ovlivňující jadernou bezpečnost, technickou bezpečnost a fyzickou ochranu jaderného zařízení), a také ve vztahu k pozemkům, na kterých by bylo možno umístit uzavřené úložiště radioaktivního odpadu. V neposlední řadě bude také věnována pozornost roli dotčených orgánů na tomto úseku v případě, kdy bude probíhat posuzování vlivů záměru (typicky jaderného zařízení) na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“).

Téma příspěvku bylo zvoleno s ohledem na to, že sice v České republice existuje relativně velké množství odborných publikací zabývajících se byť v dílčích aspektech uvedenou problematikou<sup>1</sup>, nicméně bohužel tyto byly publikovány ještě za účinnosti zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů<sup>2</sup>. Uvedené publikace jsou pak již bohužel vzhledem k nové právní úpravě v konkrétnostech zastaralé. Velmi aktuální ucelenou publikací věnující se nejen atomovému zákonu, avšak v širším kontextu, je pak obhájená disertační práce Eduarda Kloboučka na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.<sup>3</sup> Předkládaný příspěvek si klade za cíl alespoň ve vybraných

- 1 Za všechny zejména srov. NOVÁK, I. a kol. *Atomový zákon: Komentář*. CODEX Bohemia: Praha, 1997, 135 s.; HANDRLICA, J. *Jaderné právo*. Praha: Auditorium, 2012, 296 s.; HANDRLICA, J. *Vybrané problémy vnitrostátní úpravy mírového využívání jaderné energie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2014, 216 s.; VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 228 s.; KLAUS, V., P. HEJZLAR, D. BURKET, D. ŠTRÁSKÝ, F. PAZDERA a kol. *Jaderná energie – Útlum nebo rozvoj?* Praha: CEP, 2015, 122 s.; PRŮCHOVÁ, I. Ochrana životního prostředí a zdraví před nežádoucími účinky ionizujícího záření. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 623 s.; DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s.
- 2 Tento zákon byl ponechán ve „zbytkové podobě“ a upravuje již jen občanskoprávní odpovědnost za jaderné škody. Nicméně i v této „zbytkové podobě“ zákona můžeme nalézt ustanovení, na které je vzhledem k zaměření příspěvku vhodné upozornit. Jedná se zejména o § 34 odst. 3, který stanoví, že „Státní úřad pro jadernou bezpečnost stanoví vyhláškou limity koncentrace a množství jaderného materiálu, na které se ustanovení o jaderných škodách v souladu s mezinárodní smlouvou nevztahují.“ (k pravomoci vydávat vyhlášky podle nové úpravy atomového zákona v podrobnostech srov. závěr druhé kapitoly). Dále se pak jedná o speciální pravomoc ministerstva financí po dohodě se Státním úřadem pro jadernou bezpečnost a ministerstvem průmyslu a obchodu ohledně jiného finančního zajištění pro případ vzniku povinnosti k náhradě jaderné škody (srov. § 36 odst. 2).
- 3 KLOBOUČEK, E. *Evropské a české atomové právo v kontextu práva energetického a práva životního prostředí (renesance nebo úpadek)*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/102097>



aspektech, které jsem definoval výše, přinést na tuto problematiku aktuální pohled dle nyní účinné právní úpravy.

## 2 INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY

Úvodem již bylo řečeno, že klíčovým (dotčeným) orgánem státní správy na tomto úseku, o jehož roli bude v tomto příspěvku více dále pojednáno, je **Úřad**, nicméně by bylo chybou alespoň přehledově (a s odkazy na relevantní právní úpravu) se nevěnovat také dalším orgánům vykonávajícím státní správu v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

Jedním z nejvýznamnějších orgánů je bezpochyby **vláda**, která kromě pravomocí uvedených v § 210 atomového zákona, mj. schvaluje státní energetickou koncepci podle § 3 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, která je dle odstavce 1 citovaného ustanovení strategickým dokumentem vyjadřujícím cíle státu v nakládání s energií v souladu se zásadami trvale udržitelného rozvoje, zajištěním bezpečnosti dodávek energie, konkurenceschopnosti hospodářství a sociální přijatelnosti pro obyvatelstvo a je přijímána na období 25 let. Vláda také schválila usnesením č. 852 ze dne 29. 11. 2017 dokument s názvem „*Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice*“<sup>4</sup>, což je klíčový koncepční (výchozí) dokument, který formuluje zásady, postupy a cíle státu v otázce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem na období přibližně do roku 2030 s výhledem na další období. Tento dokument byl také předmětem posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. procesem SEA), včetně přeshraničního veřejného projednání s okolními státy.

Dalším z velmi důležitých orgánů státní správy na tomto úseku je **Ministerstvo průmyslu a obchodu**. Toto vykonává své pravomoci podle § 212 atomového zákona, přičemž má mj. nezastupitelnou roli při určování strategického směřování nakládání s radioaktivním odpadem v České republice. Kromě toho také rozhoduje podle § 30a zákona č. 458/2000 Sb.,

<sup>4</sup> Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2017/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR.pdf>

o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, o udělení státní autorizace k výstavbě výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW<sup>5</sup>, což se bude aplikovat právě zejména v případě výstavbě nových jaderných zařízení. Předmětné ministerstvo bude také vykonávat působnost stavebního úřadu (jako tzv. jiný stavební úřad) podle stavebního zákona a to v procesních postupech s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování (bude mít tedy působnost v procesních postupech dle stavebního řádu), a to při těžbě, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy a u staveb v areálu jaderného zařízení, u staveb ropovodů a produktovodů a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, tedy opětovně zejména u staveb jaderných zařízení [srov. § 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona]. Ministerstvo průmyslu a obchodu pak podle § 16 odst. 4 stavebního zákona může vydat povolení pro stavby v uzavřených prostorech existujících staveb (např. jaderných zařízení) i bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud se nemění výškové uspořádání prostoru a v případě pochybností o tom, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu v jeho působnosti nebo o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, platí právě jeho stanovisko (srov. § 16 odst. 4 stavebního zákona). Role předmětného ministerstva jako jiného stavebního úřadu se svým posláním převážně blíží úloze speciálních stavebních úřadů dle § 15 stavebního zákona, než obecným stavebním úřadům, neboť pro něj také převážně platí, že jeho zvláštní poslání a zaměření souvisí s vybranými skupinami či druhy staveb, jejichž povolování vyžaduje posouzení specifických požadavků, k nimž je třeba mj. zvláštních odborných znalostí, příp. i posouzení zvláštních veřejných zájmů<sup>6</sup>, což zejména u jaderných zařízení platí dvojnásob.

<sup>5</sup> Přičemž za celkový instalovaný elektrický výkon výroby elektřiny se považuje součet hodnot instalovaných výkonů výrobních jednotek v místě připojení do elektrizační soustavy.

<sup>6</sup> PRŮCHA, P., J. GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, 876 s., § 16.

Atomový zákon pak upravuje pravomoc i dalších ministerstev, a to jmenovitě **Ministerstva vnitra** (§ 213 atomového zákona), **Ministerstva zdravotnictví** (§ 214 atomového zákona), **Ministerstva financí** (§ 215 atomového zákona), kterému je mj. svěřena správa jaderného účtu, u nějž existuje strategický zájem na ochraně prostředků a jejich bezpečné správě; dále **Ministerstva obrany** (§ 216 atomového zákona), **Ministerstva zahraničních věcí** (§ 217 atomového zákona), **Ministerstva zemědělství** (§ 218 atomového zákona), **Ministerstva životního prostředí** (§ 218 atomového zákona) a **Ministerstva pro místní rozvoj** (§ 219 atomového zákona). Důležitá je tole také **Hasičského záchranného sboru České republiky** (§ 220 atomového zákona), a to jednak z hlediska preventivního (mj. zpracovávání vnějšího havarijního plánu), tak také z hlediska jeho působnosti při řešení nenadálých situací v případě radiační nehody nebo radiační havárie, a to včetně povinnosti informovat obyvatelstvo v případě vzniku radiační mimořádné události. Dalšími orgány zabezpečujícími výkon státní správy na tomto úseku jsou **Policie České republiky** (§ 221 atomového zákona), **orgány Celní správy České republiky** (§ 222 atomového zákona), **Státní zemědělská a potravinářská inspekce** (§ 223 atomového zákona), **krajský úřad<sup>7</sup>** a **hejtman kraje** (§ 224 atomového zákona) a konečně **obecní úřad obce s rozšířenou působností** (§ 225 atomového zákona). Pro úplnost tohoto výčtu je vhodné uvést, že uvedená ministerstva, Hasičský záchranný sbor České republiky, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností pro zajištění ochranných opatření v oboru své působnosti postupují také podle § 211 atomového zákona a všechny výše uvedené orgány státní správy v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření využívají pro výkon své působnosti referenční údaje ze základního registru obyvatel, údaje z informačního systému evidence obyvatel a údaje z informačního systému cizinců (§ 226 atomového zákona).

<sup>7</sup> Jak je uvedeno v důvodové zprávě k § 224 atomového zákona, tak „*Nezastupitelnou úlohu má krajský úřad již tradičně, jakožto orgán veřejné moci s regionální působností schopný na lokální úrovni posoudit dopad příslušných opatření, také při vyhledávání staveb s vyšším množstvím radonu v jejich vnitřním ovzduší, při informování obyvatelstva o riziku vyplývajícím ze zvýšené koncentrace radonu v domech, v informační kampani pro majitele staveb o podmínkách získání dotací na odbalení radonu a protiradonová opatření a při kontrole v této oblasti. Spolupráce s Úřadem je přitom nezbytná, neboť Úřad v celém radonovém programu zastupuje pozici odbornou, zatímco krajský úřad je schopen program realizovat fakticky.*“

Dále je třeba zmínit, že pro zajišťování činností spojených s ukládáním radioaktivních odpadů, ministerstvo průmyslu a obchodu zřídilo **Správu úložišť radioaktivních odpadů**, přičemž tato je podle § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, organizační složkou státu. Mezi její hlavní úkoly patří zejména zajišťování provozu úložišť nízké a středněaktivních odpadů, přičemž spravuje všechna úložiště radioaktivních odpadů v České republice. Kromě toho monitoruje vliv úložišť na okolí, vede evidenci převzatých radioaktivních odpadů a jejich původců. O roli dalších orgánů (např. Národního bezpečnostního úřadu, Státního ústavu radiační ochrany<sup>8</sup> či Státního ústavu jaderné, chemické a biologické ochrany<sup>9</sup> a dalších) v podrobnostech pojednal Eduard Klobouček, na jehož práci rád na tomto místě odkazuji.<sup>10</sup>

Jak jsem však již opakovaně uvedl výše, tak zcela nezastupitelná je role Úřadu jakožto ústředního orgánu státní správy pro tuto oblast ve smyslu § 2 bodu 7 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Kromě jeho úlohy ve vztahu k procesním postupům veřejného stavebního práva, o které bude pojednáno v následující kapitole, je důležité uvést také jeho další pravomoci vyplývající z atomového zákona. Tyto jsou upraveny zejména v § 208 a § 209 atomového zákona, na které lze v podrobnostech zcela odkázat. Za klíčovou pravomoc Úřadu však považuji zejména pravomoc vydávat podzákonné právní předpisy<sup>11</sup> (vyhlášky) za účelem provedení v § 236 atomového zákona vyjmenovaných ustanovení atomového zákona. Přehled všech prováděcích

<sup>8</sup> Jehož hlavní úlohou je provozování tzv. radiační monitorovací sítě, a to prostřednictvím tzv. normálního monitorování, které je zaměřeno na monitorování za obvyklé radiační situace a tzv. havarijního monitorování, do něhož monitorovací sítě přecházejí za nevhodné expoziční situace.

<sup>9</sup> Jehož hlavní činností je identifikace a stanovení radioaktivních, chemických a biologických látek a hodnocení jejich účinků a také vývoj prostředků na ochranu před těmito látkami či dekontaminací, a dále pak bezpečnostní výzkum v rámci boje proti terorismu nebo proti vážným průmyslovým haváriím.

<sup>10</sup> KLOBOUČEK, op. cit., s. 132–135.

<sup>11</sup> Stejnou pravomoc, i když v mnohem menším rozsahu má také Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo financí (srov. § 237 atomového zákona).

právních předpisů, jež byly publikovány ve Sbírce zákonů k nyní účinnému atomovému zákonu, uvádím pro úplnost v poznámce pod čarou.<sup>12</sup>

### 3 POSTAVENÍ ÚŘADU JAKO DOTČENÉHO ORGÁNU STÁTNÍ SPRÁVY PŘI PROCESNÍCH POSTUPECH DLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Role Úřadu jako dotčeného orgánu státní správy zejména k procesním postupům veřejného stavebního práva vyplývá z jednoznačné dikce § 228 atomového zákona. Úvodem je třeba uvést, že Úřad participuje již na přípravě a vydání koncepčních nástrojů územního plánování, a to konkrétně tak, že uplatňuje **stanovisko** k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci (tedy k zásadám územního rozvoje krajů a územním plánům jednotlivých obcí), a to z hlediska jaderné bezpečnosti, radiační ochrany, technické bezpečnosti, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události a zabezpečení při činnostech souvisejících

<sup>12</sup> Nařízení vlády č. 347/2016 Sb., o sazbách poplatků na odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Nařízení vlády č. 35/2017 Sb., kterým se stanoví sazba jednorázového poplatku za ukládání radioaktivních odpadů a výše příspěvků z jaderného účtu obcím a pravidla jejich poskytování. Vyhláška č. 379/2016 Sb., o schválení typu některých výrobků v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření a přepravy radioaktivní nebo štěpné látky. Vyhláška 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení. Vyhláška č. 377/2016 Sb., o požadavcích na bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem a o vyřazování z provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie. Vyhláška č. 376/2016 Sb., o položkách dvojího použití v jaderné oblasti. Vyhláška č. 375/2016 Sb., o vybraných položkách v jaderné oblasti. Vyhláška č. 374/2016 Sb., o evidenci a kontrole jaderných materiálů a oznamování údajů o nich. Vyhláška č. 362/2016 Sb., o podmínkách poskytnutí dotace ze státního rozpočtu v některých existujících expozičních situacích. Vyhláška č. 361/2016 Sb., o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu. Vyhláška č. 360/2016 Sb., o monitorování radiační situace. Vyhláška č. 359/2016 Sb., o podrobnostech k zajištění zvládání radiační mimořádné události. Vyhláška č. 358/2016 Sb., o požadavcích na zajišťování kvality a technické bezpečnosti a posouzení a prověřování shody vybraných zařízení. Vyhláška č. 408/2016 Sb., o požadavcích na systém řízení. Vyhláška č. 409/2016 Sb., o činnostech zvláště důležitých z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, zvláště odborné způsobilosti a přípravě osoby zajišťující radiační ochranu registranta. Vyhláška č. 422/2016 Sb., o radiační ochraně a zabezpečení radionuklidového zdroje. Vyhláška č. 21/2017 Sb., o zajišťování jaderné bezpečnosti jaderného zařízení. Vyhláška č. 162/2017 Sb., o požadavcích na hodnocení bezpečnosti podle atomového zákona. Vyhláška č. 329/2017 Sb., o požadavcích na projekt jaderného zařízení. Vyhláška č. 464/2016 Sb., o postupu při poskytování dotace ze státního rozpočtu na přijetí opatření ke snížení míry ozáření z přítomnosti radonu a jeho produktů přeměny ve vnitřním ovzduší staveb pro bydlení a pobyt veřejnosti a na přijetí opatření ke snížení obsahu přírodních radionuklidů v pitné vodě určené pro veřejnou potřebu.

s využíváním jaderné energie a činnostech v rámci expozičních situací [srov. § 208 písm. n) atomového zákona].

Ve vztahu k realizačním nástrojům veřejného stavebního práva, tedy k procesním postupům územního rozhodování a postupům dle stavebního řádu, je nutné odlišovat dva režimy. První z nich upravuje povolování činností přímo Úřadem podle § 9 atomového zákona ve formě správních rozhodnutí (o těchto bude pojednáno posléze). Druhý se pak týká těch procesních postupů, které mohou svým výsledkem zásadně ovlivnit bezpečnosti a zabezpečení podle atomového zákona a proto je nezbytné, aby se v těchto řízeních odborně vyjadřoval i Úřad, ale současně tyto změny v území, nebo stavby, které jsou výsledkem těchto procesů, nejsou přímo součástí povolované činnosti podle atomového zákona (tedy se na ně nevztahuje § 9 atomového zákona – viz dikce § 228 odst. 2 atomového zákona<sup>13</sup>), ovšem mohou mít nezanedbatelný vliv na jaderná zařízení. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu „*v praxi se může jednat o širokou škálu dopadů, např. změna stavby elektrického vedení poblíž jaderné elektrárny může v případě pádu stožárů napětí ovlivnit určité systémy přímo ovlivňující jadernou bezpečnost či stavba, která může ovlivnit zásobování jaderné elektrárny vodou. Tyto záměry se mohou nacházet řádově desítky kilometrů od jaderného zařízení, přesto může být jejich vliv nezanedbatelný. Je proto nutné v zájmu prevence nebezpečným situacím zajistit odborné posouzení těchto záměrů též z hlediska vlivu na jaderné zařízení.*“<sup>14</sup> V těchto případech bude Úřad vydávat **závazné stanovisko** pro rozhodnutí a jiné úkony stavebního úřadu vydávané podle stavebního zákona a jejich změny, týkají-li se stavby (srov. § 228 odst. 1 atomového zákona) za prvé nacházející se v areálu jaderného zařízení, není-li součástí jaderného zařízení nebo samostatným jaderným zařízením, jelikož tyto stavby mohou negativně ovlivnit jaderné zařízení již jen z povahy fakticity jeho blízkosti, proto je v tomto případě představitelný dopad na jadernou bezpečnost. A za druhé se jedná o stavby tzv. externí, které nemají přímou vazbu na jaderné zařízení, ovšem potenciálně jsou způsobilé ovlivnit bezpečnosti a zabezpečení – vždy se bude jednat o stavby dopravní<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ustanovení § 228 odst. 2 atomového zákona stanoví: „*Závazné stanovisko se nevydává, jde-li o stavby, ke kterým bylo vydáno povolení podle tohoto zákona.*“

<sup>14</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb. k § 228.

<sup>15</sup> Ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bodu 1 stavebního zákona se bude jednat například o stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení.

nebo technické infrastruktury<sup>16</sup> nacházející se vně areálu jaderného zařízení s možným vlivem na jadernou bezpečnost, radiační ochranu, technickou bezpečnost, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události nebo zabezpečení jaderného zařízení. Posouzení toho, zda stavba patří do této kategorie, pro které je nutné závazné stanovisko Úřadu, náleží předkladateli záměru a zejména stavebnímu úřadu a musí vycházet z konkrétních okolností případu. V předmětném závazném stanovisku pak Úřad vyjádří, zda je zamýšlený záměr z hlediska zájmu chráněných atomovým zákonem přípustný a stanoví podmínky zajištění jaderné bezpečnosti, radiační ochrany, technické bezpečnosti, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události nebo zabezpečení jaderného zařízení, za kterých lze tento záměr provést (srov. § 228 odst. 3 atomového zákona). Úřad pak provádí průběžné kontroly, zda a jakým způsobem je obsah jím vydaných závazných stanovisek naplňován. Je vhodné připomenout, že stavební zákon ve svém § 4 odst. 4 stanoví princip vázanosti vydaným závazným stanoviskem jako projev principů kontinuity, zásady legitimního očekávání a ustálené správní praxe s tím, že v případě kdy dotčený správní orgán (zde Úřad) vydá navazující závazné stanovisko (avšak odlišné od toho, kterým je již vázán), tak toto musí být řádně odůvodněno, a musí být uvedeny skutečnosti vedoucí k této diskontinuitě.<sup>17</sup> Také zdůrazňuji, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu „není v pravomoci stavebního úřadu přezkoumávat stanoviska dotčených orgánů. Dotčené orgány se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám.“<sup>18</sup> Uvedené bude v případě posuzování ze strany Úřadu vzhledem ke specifčnosti záměrů platit o to více. Konečně pak Úřad podle § 208 písm. p) atomového zákona vydává závazné stanovisko také k územnímu rozhodnutí ke stavbě na pozemku, kde je umístěno uzavřené úložiště radioaktivního odpadu. Úřad v tomto závazném stanovisku vyjádří, zda je zamýšlený záměr

<sup>16</sup> Ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bodu 2 stavebního zákona se bude jednat o vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody a zásobníky plynu.

<sup>17</sup> ROZTOČIL, A., K. HRUŠOVÁ, M. LACHMANN a L. PŮTĚŠIL. *Stavební zákon. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 816 s., s. 41.

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163.



z hlediska zájmu na zajištění radiální ochrany nebo monitorování radiální situace přípustný a stanoví podmínky zajištění radiální ochrany nebo monitorování radiální situace, za kterých lze tento záměr provést. Pro závazná stanoviska pak kromě výše uvedeného platí obecná úprava závazných stanovisek dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž přesto, že v atomovém zákoně není o subsidiaritě správního řádu ani zmínka, tak z důvodové zprávy k atomovému zákonu lze jednoznačně dovodit, že se využije subsidiarity správního řádu.<sup>19</sup> Je nutné také zmínit, že vedle závazného stanoviska Úřadu bude bezpochyby nutné, aby žadatel dodal také další potřebná závazná stanoviska ostatních dotčených orgánů státní správy. Případné rozpory mezi dotčenými orgány spolupůsobícími v témže řízení se řeší dle správního řádu<sup>20</sup>, a to dle § 4 odst. 8 stavebního zákona, v rámci tzv. dohodovacího řízení (srov. § 136 odst. 6 správního řádu), ve kterém se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost (dle § 133 správního řádu).<sup>21</sup>

Jak jsem již uvedl s odkazem na § 228 odst. 2 atomového zákona výše, tak žádné z uvedených závazných stanovisek se nevydává, jde-li o stavby, ke kterým bylo vydáno povolení podle tohoto zákona. Vracíme se tedy k režimu prvnímu, kdy se upravuje povolování některých činností přímo Úřadem podle § 9 atomového zákona ve formě **správních rozhodnutí**, které jsou pokladovými (řetězícími se) správními akty k procesům veřejného stavebního práva. Jejich vydání bude potřebné v případě realizace (či úprav) tzv. jaderných zařízení.<sup>22</sup> Vzhledem k vztahu k procesním postupům

<sup>19</sup> K problematice (ne)subsidiarity správního řádu v jednotlivých „environmentálních“ právních předpisech srov. např. ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s., s. 21–26, Právní monografie.

<sup>20</sup> MAREČEK, J. a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 840 s., s. 42.

<sup>21</sup> V podrobnostech srov. ŽIDEK, op. cit., s. 80.

<sup>22</sup> Taxativní výčet jaderných zařízení je upraven v § 3 odst. 2 písm. e) atomového zákona. Jedná se o stavbu nebo provozní celek, jehož součástí je jaderný reaktor využívající štěpnou řetězovou reakci nebo jinou řetězovou jadernou reakci; sklad vyhořelého jaderného paliva; sklad čerstvého jaderného paliva, pokud není součástí jiného jaderného zařízení; obohacovací závod, závod na výrobu jaderného paliva nebo závod na přípravu vyhořelého jaderného paliva; sklad radioaktivního odpadu, s výjimkou zařízení pro skladování radioaktivních odpadů, které je součástí jiného jaderného zařízení nebo jiného pracoviště, kde se vykonává radiální činnost a úložiště radioaktivního odpadu, s výjimkou úložiště obsahujícího výlučně přírodní radionuklidy.



veřejného stavebního práva je klíčové, že předmětná povolení dle § 9 atomového zákona<sup>23</sup> jsou potřebná mj. k umístění jaderného zařízení, k výstavbě jaderného zařízení, k uvádění do provozu jaderného zařízení bez jaderného reaktoru, k provozu jaderného zařízení, a dále k provedení změny ovlivňující jadernou bezpečnost, technickou bezpečnost a fyzickou ochranu jaderného zařízení.<sup>24</sup> Tato povolení<sup>25</sup> budou tedy vydávána jako podkladové – avšak nikoliv subsumované (jako závazná stanoviska), ale řetězíci se – akty pro jednotlivé procesní postupy veřejného stavebního práva. Souhlasím pak také s Kloboučkem<sup>26</sup>, že tato povolení mají (ve vztahu ke klíčovému územnímu rozhodnutí<sup>27</sup> a stavebnímu povolení) povahu rozhodnutí dotčených orgánů podle § 86 odst. 2 písm. b) a podle § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Je tedy naprosto nezbytné mít tato povolení již před žádostí o územní rozhodnutí, resp. stavební povolení, a jedná se o rozhodnutí tzv. dotčených orgánů i podle § 136 správního řádu (časově i věcně) předcházející rozhodnutím dle stavebního zákona. Konečně lze také analogicky dovodit<sup>28</sup>, že povolení k provozu jaderného zařízení podle § 9 odst. 1 písm. f) atomového zákona by mělo předcházet kolaudačnímu souhlasu, resp. kolaudačnímu řízení podle § 119 a násl. stavebního zákona. Je však nutné korektně uvést, že se uvedený požadavek v právních předpisech explicitně nevyskytuje. To, že tyto akty jsou vydávány jako samostatná rozhodnutí (a nikoliv jako např. závazná stanoviska) příkládám (z materiálního hlediska) tomu, že z hlediska ochrany před negativními účinky jaderné energie a ionizujícího

23 Ve vazbě na procesy veřejného stavebního práva jsou klíčové zejména povolení k umístění jaderného zařízení [podle § 9 odst. 1 písm. a) atomového zákona] a povolení k výstavbě jaderného zařízení [podle § 9 odst. 1 písm. b) atomového zákona].

24 Nutný obsah dokumentace pro povolovanou činnost je pak vymezen v příloze č. 1 k atomovému zákonu. V podrobnostech pak srov. jednotlivé již výše uvedené prováděcí vyhlášky (např. vyhlášku Úřadu č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení).

25 Pro povinnosti držitele těchto povolení srov. § 49–55 atomového zákona.

26 KLOBOUČEK, op. cit., s. 187–188.

27 Srov. také § 79 odst. 1 věta druhá stavebního zákona: „Při umístění souboru staveb v areálech jaderných zařízení se v rozhodnutí vymezí areál jako stavební pozemek a v jeho rámci se stanoví skladba, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech (zejména vnější půdorysné a výškové obranění, odstupové vzdálenosti staveb od hranic pozemků a sousedních staveb) a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu; v rámci stanovených podmínek se stavby umístí při povolení staveb.“

28 Mj. i s odkazem na analogii v § 12 odst. 6 poslední věta zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“): „Bez povolení provozu podle § 11 odst. 1 písm. d) nelze vydat povolení k předčasnému užívání stavby, povolení zkušební provozu nebo kolaudační souhlas podle stavebního zákona.“

záření se jedná o natolik závažné činnosti, resp. je s nimi spojena tak vysoká míra rizika, že stát prostřednictvím specializovaného úřadu, který posuzuje velmi specifické technické aspekty, individuálně odpovídající podmínkám konkrétního zařízení, musí mít zájem na tom rozhodnout, zda a za jakých podmínek budou vykonávány, a to samostatně přezkoumatelným správním rozhodnutím.<sup>29</sup> Z formálního a legislativně-technického hlediska se pak jedná o obvyklou právní konstrukci, kdy u povolovacích procesů je výsledným právním aktem správní rozhodnutí, přičemž tuto lze nalézt i v jiných složkových předpisech práva životního prostředí [srov. např. povolení k provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší<sup>30</sup> či souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle § 14 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů].

Vazbu na procesy veřejného stavebního práva pak lze nalézt také pro záměry odlišené od jaderných zařízení (nicméně takové, které jsou vykonávány v rámci expozičních situací) – v tomto případě je např. nutné povolení k výstavbě pracoviště IV. kategorie<sup>31</sup> kromě pracoviště s jaderným zařízením, provoz pracoviště III. kategorie nebo pracoviště IV. kategorie, či provedení rekonstrukce nebo jiných změn ovlivňujících radiační ochranu (srov. § 9 odst. 2 atomového zákona).

Dále je třeba dodat, že zákonodárce prostřednictvím § 228 odst. 4 atomového zákona stanovil, že stavby související s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy nebo stavby, které jsou jaderným zařízením nebo náležejí k provozním celkům, které jsou jaderným zařízením, a stavby, pro které je nutné obstarání závazného stanoviska Úřadu (viz výše) jsou nezpůsobitelné k posouzení autorizovaným inspektorem, jinými slovy řečeno se vylučuje působnost autorizovaných inspektorů ve smyslu

<sup>29</sup> Obdobně též v ŽIDEK, op. cit., s. 101.

<sup>30</sup> K tomuto srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 1/2012-21, který se sice týkal povolení orgánu ochrany ovzduší vydaného podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (tedy již neúčinného zákona o ochraně ovzduší), ale jehož závěry jsou bezpochyby použitelné i pro povolení k provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, a podle kterého platí, že toto povolení je rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, tedy je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

<sup>31</sup> Ke kategorizaci v oblasti zajišťování radiační ochrany srov. § 61 atomového zákona.

§ 143–151 stavebního zákona, jelikož u těchto staveb je technická náročnost a veřejný zájem natolik významný, že ponechání jejich posouzení pouze na autorizovaném inspektorovi se zákonodárci jevílo být nedostatečným.<sup>32</sup>

Závěrem této kapitoly jen připomínám § 98 atomového zákona týkající se prevence pronikání radonu do stavby, s čímž souvisí zejména povinnost (typicky stavebníka) měření radonu na pozemku při výstavbě (nebo na stavbě při její změně) jako nutného podkladu pro povolení dle procesních postupů veřejného stavebního práva.

## **4 POSTAVENÍ ÚŘADU PŘI POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ (EIA)**

Předmětem této kapitoly bude jen v krátkosti uvést postavení a úlohu Úřadu při posuzování vlivů některých záměrů na životní prostředí (EIA). V příloze č. 1 k zákonu EIA (vymezuující ty záměry, které jsou či mohou být předmětem posouzení EIA) totiž nalezneme záměry, které úzce souvisí s mírovým využíváním jaderné energie a ionizujícího záření. Jedná se o (body 8–13 přílohy č. 1 k zákonu EIA):

- Jaderné elektrárny a jiné jaderné reaktory včetně demontáže nebo konečného uzavření těchto elektráren nebo reaktorů s výjimkou výzkumných zařízení pro výrobu a přeměnu štěpných a množivých látek, jejichž maximální výkon nepřesahuje 1 kW nepřetržitého tepelného výkonu.
- Zařízení na přepracování vyhořelého jaderného paliva.
- Zařízení na obohacování nebo výrobu jaderného paliva.
- Zařízení určená pro zpracování vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva nebo vysoce aktivních radioaktivních odpadů.
- Zařízení určená pro konečné uložení, konečné zneškodnění nebo dlouhodobé skladování plánované na více než 10 let vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva a radioaktivních odpadů na jiném místě, než na kterém jsou vyprodukovány.
- Zařízení ke zpracování a skladování radioaktivního odpadu; vrty pro ukládání jaderného odpadu.

<sup>32</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb. k § 228.

Prvních pět uvedených záměrů bude předmětem posuzování vlivů na životní prostředí vždy, o posledním se tak musí stanovit v zjišťovacím řízení. Klíčovým faktem je, že dotčeným orgánem pro posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle zákona EIA pro výše uvedené záměry bude právě Úřad, který bude hájit zájmy chráněné atomovým zákonem a může mj. podávat písemné vyjádření k oznámení (podle § 6 odst. 8 zákona EIA) či se může vyjádřit k dokumentaci (podle § 8 odst. 3 zákona EIA) a obecně bude mít veškeré oprávněné jako ostatní dotčené orgány.<sup>33</sup> Příslušným úřadem k samotnému posouzení vlivů záměru na životní prostředí pak bude v těchto případech Ministerstvo životního prostředí (srov. § 21 zákona EIA). Je nutné také zodpovědět otázku, zda povolovací řízení podle § 9 atomového zákona, jak byly ostatně výše předmětem analýzy, budou tzv. navazujícími řízení na proces EIA ve smyslu § 9b–9d zákona EIA. Podle mého názoru, který je v tomto ohledu souladný s komentářem k zákonu EIA<sup>34</sup>, mám za to, že se pro některá řízení [typicky povolení k výstavbě jaderného zařízení – podle § 9 odst. 1 písm. b) atomového zákona] bude jednat o navazující řízení na proces EIA, jelikož se tímto povolením, byť ne „finálně“, ale přesto, povoluje provedení záměru.<sup>35</sup> Na definitivní závěr si však zřejmě budeme muset počkat na právní praxi.

## 5 ZÁVĚR

Předkládaný příspěvek se zabýval postavením Úřadu jakožto dotčeného orgánu, a to zejména ve vztahu k procesním postupům veřejného stavebního práva podle stavebního zákona, a to stran povolovacích režimů týkajících se jaderných zařízení a zařízení (a staveb) souvisejících a také ve vztahu k pozemkům, na kterých by bylo možno umístit uzavřené úložiště radioaktivního odpadu. V předkládaném příspěvku byla také věnována pozornost roli Úřadu v případě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA).

<sup>33</sup> V podrobnostech srov. k celému institutu např. VOMÁČKA, V., D. ŽIDEK a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 336 s.

<sup>34</sup> BAHÝLOVÁ, L., T. KOCOUREK a V. VOMÁČKA. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 289 s., s. 19.

<sup>35</sup> Argumentačně lze tento závěr podpořit (ale s opatrností, jelikož se týkal posouzení vlivů na životní prostředí ještě před novelou zákona EIA č. 39/2015 Sb. účinnou od 1. 4. 2015) rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 10 As 59/2015-42.

Dílejší závěry a vlastní názory k jednotlivým problematickým aspektům jsem již uváděl v průběhu textu, takže na ně pro úplnost odkazuji a činím zobecnující závěr, že nejen pro výstavbu každého jaderného zařízení, ale také pro výstavbu zařízení, která se nějakým způsobem dotýkají zájmů chráněných atomovým zákonem, jsou nutná povolení (ve formě správních rozhodnutí) či závazná stanoviska Úřadu jako dotčeného orgánu vydávané podle atomového zákona, která jsou imanentně spjata s různými procesními postupy (zpravidla končícími správními rozhodnutími) podle stavebního zákona. Vzájemná provázanost atomového zákona a stavebního zákona a důležitost role Úřadu je pak ještě více zřetelná v těch případech, kdy je záměr předmětem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle zákona EIA.

## Literature

- BAHÝLOVÁ, L., T. KOCOUREK a V. VOMÁČKA. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 289 s. ISBN 978-80-7400-589-3.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- HANDRLICA, J. *Jaderné právo*. Praha: Auditorium, 2012, 296 s. ISBN 978-80-87284-33-9.
- HANDRLICA, J. *Vybrané problémy vnitrostátní úpravy mírového využívání jaderné energie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2014, 216 s. ISBN 978-80-87975-07-7.
- KLAUS, V., P. HEJZLAR, D. BURKET, D. STRÁSKÝ, F. PAZDERA a kol. *Jaderná energie – Útlum nebo rozvoj?* Praha: CEP, 2015, 122 s. ISBN 978-80-865-4778-7.
- KLOBOUČEK, E. *Evropské a české atomové právo v kontextu práva energetického a práva životního prostředí (renesance nebo úpadek)*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/102097>
- Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2017/12/Koncepce-nakladani-s-RaO-a-VJP-v-CR.pdf>

- MAREČEK, J. a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 840 s. ISBN 978-80-7380-430-5.
- NOVÁK, I. a kol. *Atomový zákon: Komentář*. CODEX Bohemia: Praha, 1997, 135 s. ISBN 80-8596-28-0.
- PRŮCHA, P., J. GREGOROVÁ a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, 876 s. ISBN 978-80-7502-180-9.
- PRŮCHOVÁ, I. Ochrana životního prostředí a zdraví před nežádoucími účinky ionizujícího záření. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 623 s. ISBN 978-80-210-8041-6.
- ROZTOČIL, A., K. HRUŠOVÁ, M. LACHMANN a L. POTĚŠIL. *Stavební zákon. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 816 s. ISBN 978-80-7400-462-9.
- VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 228 s. ISBN 978-80-7478-919-9.
- VOMÁČKA, V., D. ŽIDEK a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 336 s. ISBN 978-80-210-8343-1.
- ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s., Právní monografie. ISBN 978-80-7598-353-4.

### Contact – e-mail

*dominik.zidek@lam.muni.cz*

### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;  
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

### **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **COFOLA 2019**

### **ČÁST VII. – DOTČENÉ ORGÁNY A FORMY JEJICH ČINNOSTI PŘI VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY**

**Eds.: JUDr. Jakub Hanák, Ph.D., JUDr. Alena Kliková, Ph.D.,  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., JUDr. Michal Janovec, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 665

1. vyd. 2019

ISBN 978-80-210-9421-5 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-210-9421-5

