

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

No 396

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická

Svazek č. 396

STAVEBNÍ ZÁKON
A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ivana Průchová a kolektiv

Masarykova univerzita

Brno, 2011

Vzor citace: PRŮCHOVÁ, I. a kolektiv. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 488 s.

Recenzoval: JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

Celková redakce publikace: Bahýřová, L., Kocourek, T., Průchová, I., Vomáčka, V.

Editace: Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.

Publikace vychází z právního stavu ke dni 30. září 2011.

Tato publikace vznikla a byla financována z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. MUNI/A/1003/2010 „Stavební zákon a ochrana životního prostředí“.

© 2011 Hana Adamová, Ján Bahýř, Lenka Bahýřová, Jitka Bělohradová, Jakub Hanák, Martin Holík, Tomáš Kocourek, Ivo Krýsa, Milan Pekárek, Marie Poláčková, Petr Průcha, Ivana Průchová, Petr Vaculík, Vojtěch Vomáčka, Vendula Zahumenská

© 2011 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-5667-1

OBSAH

Úvod.....	14
Kolektiv autorů.....	16
Seznam použitých zkratk.....	17

ČÁST I.

OBECNÁ VÝCHODISKA

KAPITOLA 1: STAVEBNÍ ZÁKON V SYSTÉMU PROSTŘEDKŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	19
---	----

KAPITOLA 2: ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A STAVEBNÍ ZÁKON	27
--	----

2.1 Úvod.....	27
2.2 Zásady ochrany životního prostředí a stavební zákon	28

ČÁST II.

SUBJEKTY PODÍLEJÍCÍ SE NA PROSAZOVÁNÍ ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V PROCESECH PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

KAPITOLA 3: ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ	35
---	----

KAPITOLA 4: STAVEBNÍ ÚŘADY	41
----------------------------------	----

4.1 Úvod.....	41
4.2 Obecné stavební úřady	42
4.3 Speciální stavební úřady	44
4.4 Vojenské a jiné stavební úřady.....	46
4.5 Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu	47
4.6 Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu.....	48
4.6.1 Nástroje dohledu a s tím spojená oprávnění stavebního úřadu	49

4.6.2 Stavbyvedoucí a stavební dozor.....	62
4.7 Závěr.....	63
KAPITOLA 5: DOTČENÉ ORGÁNY	65
5.1 Úvod.....	65
5.2 Pojem dotčeného orgánu	66
5.3 Postavení dotčených orgánů v procesech dle stavebního zákona	71
5.4 Oprávnění a povinnosti dotčených orgánů	75
5.5 Dotčené orgány jako dozorové.....	79
5.6 Závěr.....	81
KAPITOLA 6: OBCE	83
6.1 Úvod.....	83
6.2 Obce a územní plánování	86
6.2.1 Obce a politika územního rozvoje.....	87
6.2.2 Obce a zásady územního rozvoje.....	88
6.2.3 Obce a územní plánování na místní úrovni.....	90
6.2.4 Obce a územní rozhodování.....	99
6.3 Obce a povolování staveb.....	101
KAPITOLA 7: ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ.....	104
7.1 Úvod.....	104
7.2 Účastníci územního řízení	106
7.3 Účastníci stavebního řízení.....	113
7.4 Účastníci dalších řízení.....	117
KAPITOLA 8: VEŘEJNOST	124
8.1 Úvod.....	124
8.2 Veřejnost v jednotlivých postupech dle StZ.....	130
8.3 Dotčení vlastníci	139
8.3.1 Obecná východiska.....	139
8.3.2 Dotčení vlastníci v jednotlivých postupech dle StZ.....	142
8.4 Zástupce veřejnosti.....	147
8.4.1 Obecně k zástupci veřejnosti.....	147
8.4.2 Požadavky stavebního zákona	149

8.4.3 Postavení zástupce veřejnosti během územního plánování.....	151
8.4.4 Rozhodnutí o námitkách	154
8.4.5 Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu.....	155

KAPITOLA 9: OSOBY SE ZVLÁŠTNÍM OPRAVNĚNÍM 160

9.1 Autorizovaný inspektor	160
9.1.1 Postavení ve zkráceném stavebním řízení.....	161
9.1.2 Další činnost.....	164
9.2 Autorizované osoby.....	164
9.2.1 Posuzovatel jako tvůrce vyhodnocení koncepce podle stavebního zákona	165
9.2.2 Účast při tvorbě projektové dokumentace	166
9.2.3 Zapojení do územního řízení.....	170
9.2.4 Další „autorizované“ osoby.....	173
9.3 Znalec	174
9.3.1 Expertní součinnost	175
9.3.2 Dokazování znaleckým posudkem.....	176

ČÁST III.

PROCESY PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA A JEJICH VÝZNAM PRO PROSAZOVÁNÍ ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

KAPITOLA 10: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ 179

10.1 Úvod.....	179
10.2 Obecné požadavky na ochranu životního prostředí v rámci územního plánování.....	181
10.3 Ochrana životního prostředí a jednotlivé koncepce územního plánování ...	184
10.3.1 Politika územního rozvoje	185
10.3.2 Zásady územního rozvoje.....	187
10.3.3 Územní plán.....	188
10.4 Regulační plán.....	192
10.5 Závěrečné shrnutí	194

KAPITOLA 11: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ OPATŘENÍ..... 198

11.1 Úvod.....	198
11.2 Územní opatření o stavební uzávěře.....	199
11.3 Územní opatření o asanaci území.....	202
11.4 Územní opatření – vybrané procesní aspekty.....	204
11.5 Rozhodování o výjimkách z územního opatření o stavební uzávěře	206
11.6 Závěr	208

KAPITOLA 12: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ

ŘÍZENÍ.....	210
12.1 Úvod.....	210
12.2 Územní řízení	211
12.3 Právní prostředky k zajištění ochrany životního prostředí v územním řízení.....	216
12.3.1 Závazná stanoviska.....	216
12.3.2 Stanoviska dotčených orgánů – EIA.....	218
12.3.3 Další vyjádření dotčených orgánů.....	219
12.3.4 Námitky účastníků řízení	220
12.3.5 Připomínky veřejnosti.....	222
12.3.6 Územní rozhodnutí.....	222
12.4 Závěr	224

KAPITOLA 13: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A POVOLOVÁNÍ

STAVEB	226
13.1 Úvod.....	226
13.2 Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení.....	228
13.3 Ohlašování staveb	229
13.4 Stavební řízení.....	234
13.4.1 Účastníci stavebního řízení	235
13.4.2 Průběh stavebního řízení.....	241
13.5 Zkrácené stavební řízení.....	250
13.6 Veřejnoprávní smlouva	256
13.7 Změna stavby před jejím dokončením	258
13.8 Závěr	260

KAPITOLA 14: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A UŽÍVÁNÍ

STAVEB	262
14.1 Úvod.....	262
14.2 Ochrana životního prostředí v postupech podmiňujících užívání stavby	263
14.2.1 Kolaudační souhlas	264
14.2.2 Oznámení stavebnímu úřadu	267
14.2.3 Užívání stavby před dokončením	269
14.3 Ochrana životního prostředí při užívání stavby.....	270
14.3.1 Povinnosti vlastníka stavby a zařízení	270
14.3.2 Oprávnění stavebního úřadu (a dotčených orgánů)	271
14.3.3 Změna v užívání stavby.....	273
14.4 Závěr	275

KAPITOLA 15: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

A ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB	277
15.1 Úvod.....	277
15.2 Odstranění stavby z podnětu jejího vlastníka	280
15.2.1 Odstranění stavby bez ohlášení	281
15.2.2 Odstranění stavby na základě ohlášení.....	282
15.3 Odstranění stavby na základě povolení	284
15.4 Odstranění stavby na základě nařízení	285
15.4.1 Nařízení odstranění závadné stavby	287
15.4.2 Nařízení odstranění nepovolené stavby	288
15.4.3 Nařízení odstranění stavby, u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5 StZ a kterou nelze zachovat	292
15.4.4 Nařízení odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání	292
15.4.5 Nařízení neodkladného odstranění stavby.....	293
15.5 Odstranění staveb s režimem zákona o památkové péči	294
15.6 Odstranění staveb v mimořádných situacích	296
15.7 Odstranění terénních úprav a zařízení	296
15.8 Odstranění neoprávněné stavby.....	296
15.9 Realizace odstranění stavby	297

ČÁST IV.**POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V PROCESECH
PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA**

KAPITOLA 16: ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A VYHODNOCOVÁNÍ VLIVŮ NA UDRŽITELNÝ ROZVOJ ÚZEMÍ	303
16.1 Úvod.....	303
16.2 Pořízení politiky územního rozvoje.....	305
16.3 Pořízení zásad územního rozvoje	310
16.4 Pořízení územního plánu	314
 KAPITOLA 17: POSUZOVÁNÍ ZÁMĚRŮ V RÁMCI POVOLOVACÍCH PROCESŮ PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA.....	318
17.1 Úvod.....	318
17.2 Pořízení regulačního plánu	318
17.2.1 Pořízení regulačního plánu z podnětu	321
17.2.2 Pořízení regulačního plánu na žádost	322
17.3 Územní řízení	322
17.3.1 Veřejnoprávní smlouva.....	325
17.3.2 Zjednodušené územní řízení a územní souhlas	326
17.4 Stavební řízení.....	326
17.4.1 Zkrácené stavebního řízení.....	328
17.5 Naturové posuzování záměrů	329
17.5.1 Naturové posuzování záměrů v rámci pořizování regulačního plánu.....	331
 KAPITOLA 18: PŘESHRAŇIČNÍ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ	332
18.1 Úvod.....	332
18.2 Přeshraňiční posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v režimu stavebního zákona	335
18.3 Přeshraňiční posuzování vlivů záměrů na životní prostředí v režimu stavebního zákona	338
18.4 Uplatnění norem mezinárodního práva v přeshraňičním posuzování vlivů	339

ČÁST V.**OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ V POSTUPECH
PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA**

KAPITOLA 19: OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ V POSTUPECH PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA.....	345
19.1 Úvod.....	345
19.2 Vymezení ochrany veřejného zdraví, formy účasti, podmínky závazných stanovisek.....	346
19.2.1 Závazné stanovisko jako zvláštní typ správního aktu.....	349
19.2.2 Podmínky závazných stanovisek.....	350
19.2.3 Podmínky závazných stanovisek – příklady, související judikatura.....	351
19.3 Ochrana veřejného zdraví a územní plánování.....	356
19.4 Ochrana veřejného zdraví a územní řízení.....	360
19.5 Ochrana veřejného zdraví a stavební řád.....	365
19.5.1 Ochrana veřejného zdraví a povolování nebo ohlašování staveb.....	371
19.6 Ochrana veřejného zdraví a užívání staveb.....	374
19.7 Ochrana veřejného zdraví a odstraňování staveb.....	375
19.8 Ochrana veřejného zdraví a stavební dozor.....	377
19.9 Ochrana veřejného zdraví a obecné požadavky na stavbu.....	378

ČÁST VI.**ZÁKAZY A OMEZENÍ STAVEBNÍ ČINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ
ZE SLOŽKOVÝCH ZÁKONŮ PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

KAPITOLA 20: ZÁKAZY A OMEZENÍ STAVEBNÍ ČINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ ZE SLOŽKOVÝCH ZÁKONŮ PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	382
20.1 Úvod.....	382
20.2 Zákazy a omezení stavební činnosti uložené přímo složkovými zákony práva životního prostředí.....	386
20.2.1 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené přímo zákonem, které se realizují bez jakéhokoliv dalšího aktu.....	387
20.2.2 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené přímo zákonem, navazující akty vymezují pouze územní rozsah zákazu.....	388

20.2.3	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti, z nichž lze udělit výjimku.....</i>	389
20.2.4	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené zákonem, u nichž se prostřednictvím individuálního správního aktu ověřuje, zda konkrétní záměr či činnost spadají do rozsahu zákonného zákazu či omezení</i>	394
20.2.5	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené zákonem a podrobněji upravené prováděcím právním předpisem.....</i>	396
20.2.6	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené zákonem a podrobněji upravené opatřením obecné povahy</i>	397
20.3	Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané na základě složkových zákonů práva životního prostředí podzákonným právním předpisem, opatřením obecné povahy, individuálním správním aktem nebo veřejnoprávní smlouvou	398
20.3.1	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané podzákonným právním předpisem</i>	400
20.3.2	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané opatřením obecné povahy.....</i>	406
20.3.3	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané správním rozhodnutím.....</i>	408
20.3.4	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze závazného stanoviska nebo jiného úkonu dle části čtvrté správního řádu</i>	413
20.3.5	<i>Zákazy a omezení stavební činnosti založené veřejnoprávní smlouvou</i>	420
20.4	Závěr	423

ČÁST VII.

OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V KONTEXTU SOUSEDSKÝCH PRÁV

KAPITOLA 21: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V KONTEXTU SOUSEDSKÝCH PRÁV	426
21.1 Vymezení pojmu sousedská práva	426
21.2 Sousedská práva a stavební zákon.....	431
21.3 Vztah ochrany před imisemi dle stavebního zákona a dle občanského zákoníku	436
21.4 Závěr	439

ČÁST VIII.

ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKTY

KAPITOLA 22: ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKTY	441
22.1 Úvod.....	441
22.2 Odpovědnost za přestupky	443
22.3 Odpovědnost za tzv. jiné správní delikty	450
22.4 Odpovědnost za pořádkové delikty	456
Závěr	459
Summary	462
Zusammenfassung	467
Seznam literatury.....	473
Rejstřík	481

ÚVOD

Problematika ochrany životního prostředí z pohledu práva je materií nejen vysoce aktuální, ale také velmi komplikovanou. Zajištění příznivého stavu životního prostředí je účelem rozličných právních prostředků, které jsou upraveny v řadě právních předpisů, a to jak průřezového, tak složkového rázu. K průřezovým právním předpisům, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, náleží i zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon). Jakkoli by se mohlo jevit, že jde o právní předpis primárně „neenvironmentální“ povahy, je při hlubším pochopení mechanismu jednotlivých procesů, které stavební zákon upravuje, nezpochybnitelné, že ve všech jsou limitem pro rozhodování příslušných orgánů veřejné správy rovněž aspekty ochrany životního prostředí. Ty jsou jedním z kritérií pro dosažení udržitelného rozvoje území v České republice jak na celorepublikové, tak krajské a místní úrovni, a to při respektu k ujednáním a mezinárodněprávním závazkům, jimiž je Česká republika vázána.

Je pravdou, že publikace odborně teoretického, učebnicového i praktického zaměření, stejně jako dostupné komentáře stavebního zákona (viz blíže seznam literatury) se zabývají i prostředky k zajištění ochrany životního prostředí a subjekty, které s nimi disponují, nicméně publikace zaměřená výslovně na komplexní analýzu ochrany životního prostředí ve stavebním zákoně dosud ve vztahu k aktuálně platnému stavebnímu zákonu detailně zpracována nebyla. Tato skutečnost vedla autory publikace k záměru věnovat se intenzivně této problematice v ucelené podobě v průběhu roku 2011 v rámci jednorozhodného projektu specifického výzkumu Masarykovy univerzity *Stavební zákon a ochrana životního prostředí – MUNIA/A/1003/2010*. Autoři se snažili závěry obsažené ve výše uvedených odborných pramenech, které se týkají problematiky stavebního práva, včetně analyzovaných aspektů ochrany životního prostředí, využít a zohlednit a za pomoci související judikatury a formulováním vlastních názorů vytvořit komplexní dílo, jehož ambicí je nejen právní úpravu popsat, ale především otevřít problémy a hledat odpovědi na jejich řešení. Při analýze jednotlivých institutů byl využit i aktuální návrh připravované velké novely stavebního zákona. Již v tuto chvíli, v době finálních prací na publikaci, je zjevné, že vývoj veřejného stavebního práva, včetně případně nového pojetí vybraných environmentálních souvislostí, dozná pravděpodobně v nejbližší době změn co do rozsahu i obsahu, právě důsledkem významné novelizace stavebního zákona. Autoři proto považovali za vhodné vytvořit pojednání k etapě působení stavebního zákona zahrnující období od 1. 1. 2007 do září 2011,

kteřé tuto etapu charakterizuje i s dominancí na ochranu životního prostředí a které může sloužit jako východisko pro navazující analýzy, jejichž potřeba bude vyvolána novelizací právní úpravy či novými judikatorními závěry.

Je vhodné uvést, že v autorském kolektivu složeném z pedagogických pracovníků a studentů doktorského studia Právnické fakulty Masarykovy univerzity je několik osob, které se v roce 2010 rovněž podílely na řešení projektu specifického výzkumu, týkajícího se správních procesů v právu životního prostředí. V rámci tohoto projektu byly řešeny i vybrané procesní aspekty fungování procesů podle stavebního zákona, a to jak v obecné rovině, tak především s aplikacemi v oblasti práva životního prostředí. Výsledkem tohoto projektu je publikace Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Se závěry obsaženými v uvedené publikaci bylo pracováno při řešení projektu zaměřeného na prostředky k zajištění ochrany životního prostředí upravené ve stavebním zákoně a na nástroje související. Autoři věří, že ve vzájemných vazbách budou obě tyto publikace relevantním odborným zdrojem pro další rozvoj jak procesních, tak hmotněprávních aspektů ochrany životního prostředí s důrazem na územní plánování, územní rozhodování a další stavební aktivity v území.

Publikace je určena jak pro další badatelskou činnost studentů doktorského studia v oboru právo, tak dalším zájemcům z okruhu odborné veřejnosti a aplikační praxe.

V Brně, listopad 2011

Autoři

KOLEKTIV AUTORŮ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

Katedra správní vědy a správního práva

Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Studenti doktorského studia

Mgr. Hana Adamová, specializace právo životního prostředí

Mgr. Ing. Ján Bahýľ, specializace právo životního prostředí

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýľová, specializace právo životního prostředí

Mgr. Jitka Bělohradová, specializace právo životního prostředí

Mgr. Jakub Hanák, specializace právo životního prostředí

JUDr. Martin Holík, LL.M.Eur., specializace právo životního prostředí

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., specializace právo životního prostředí

JUDr. Ivo Krýsa, LL.M., specializace správní právo

Mgr. Marie Poláčková, specializace právo životního prostředí

Mgr. Petr Vaculík, specializace právo životního prostředí

Mgr. Vojtěch Vomáčka, specializace právo životního prostředí

Mgr. Vendula Zahumenská, specializace právo životního prostředí

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Právní předpisy¹

AtomZ	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)
HZ	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
LázZ	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)
LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OvzZ	zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
PřesZ	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
zákon EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

¹ Není-li v textu uvedeno jinak, jsou všechny zmíněné předpisy „ve znění pozdějších předpisů“.

zákon IPPC	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
ZoO	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZoSPP	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
ZoZPF	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZoŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Ostatní zkratky

EVL	evropsky významná lokalita
CHKO	chráněná krajinná oblast
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
OOVZ	orgán ochrany veřejného zdraví
OOP	opatření obecné povahy
PO	ptačí oblast
PÚR	politika územního rozvoje
ÚP	územní plán
ÚPD	územně plánovací dokumentace
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZPF	zemědělský půdní fond
ZÚR	zásady územního rozvoje

ČÁST I.

OBEČNÁ VÝCHODISKA

KAPITOLA 1: STAVEBNÍ ZÁKON V SYSTÉMU PROSTŘEDKŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Autoři: Ivana Průchová, Lenka Bahýľová, Tomáš Kocourek, Vojtěch Vomáčka

Příznivé životní prostředí představuje nezpochybnitelnou a trvalou hodnotu stávajícího stavu a budoucnosti kvality života na Zemi. Liší se však náhledy na význam jednotlivých prostředků (nástrojů), kterými je třeba zájem na ochraně životního prostředí zajišťovat a prosazovat. V jejich systému sehrává nesporně významnou úlohu právo a je možné říci, že v obecné rovině není jeho role nijak odmítána. V rámci právní regulace ovšem není nikterak jednoduché optimálně nastavit obsah a vzájemné vztahy mezi právními instituty, jejichž smyslem je zajistit buď přímo, či zprostředkovaně ochranu životního prostředí. A v této souvislosti se nabízí otázka, jakou roli sehrává při zajištění ochrany životního prostředí stavební zákon. Lze na ni bez hlubší analýzy samozřejmě odpovědět, že významnou. V čem ale tento význam spočívá, je již otázkou náročnější, neboť je-li stavební zákon jedním z více (řady) právních předpisů, jejichž cílem je mj. zajistit ochranu životního prostředí, je třeba nalézt odpověď na to, jak jej obsahově koncipovat, aby k naplnění tohoto cíle skutečně efektivně napomáhal.

Jeví se proto jako vhodné odlišit v úvahu přicházející situace, které následně kladou specifické nároky na volbu vhodných právních prostředků v rámci každé z nich a současně i nároky na vymezení jejich vzájemných vazeb.

Za prvé jsou to situace kdy jsou otázky ochrany životního prostředí posuzovány, či je o nich rozhodováno přímo orgánem ochrany životního prostředí na základě jeho kompetence ve vztahu ke konkrétní oblasti životního prostředí - např. ve vztahu k vodě, ovzduší, přírodě, lesu, odpadům atd. – a kdy tento orgán vydává

sám finální akt (a to at' v podobě normativního, smíšeného nebo individuálního aktu).

Za druhé jde o situace, kdy orgán ochrany životního prostředí vystupuje ve vztahu k finálnímu rozhodnutí jako „dotčený orgán“ a finální akt vydává jiný subjekt. A do této na druhém místě uvedené skupiny náleží právě typicky procesy upravené veřejným stavebním právem.²

Stejně jako v běžném životě nejsou situace černo-bílé, tak ani ve vztahu k ochraně životního prostředí nelze mezi těmito dvěma výše uvedenými skupinami učinit jednoznačnou hranici. Naopak v řadě případů se „prolínají“, „překrývají“ resp. dochází k jejich „integraci“. Tímto vzniká celý systém právních prostředků ochrany životního prostředí. Jednotlivé prostředky uvnitř tohoto systému podmiňují jeden druhý, navazují na sebe a ústí v konečné povolení, nebo zákaz stavební činnosti v území. Cílem tohoto složitého komplexu právních vztahů a administrativních nástrojů je souhrnně posoudit vlivy a nároky na území, které si vyžádá konkrétní záměr, a přispět tak k odpovědnému rozhodování o provádění konkrétních aktivit v území, a to v duchu naplnění zásady trvale udržitelného rozvoje.

Vzájemné prolínání jednotlivých administrativních nástrojů ochrany životního prostředí není podle našeho nazírání možné vnímat jako jednoznačně komplikující aspekt pro posouzení celkové efektivnosti systému jako takového. Pro hodnocení legislativní činnosti i aplikační praxe je nezbytné se kontinuálně zabývat tím, zda právní úprava platná a účinná v konkrétním čase skutečně plní cíle, které od ní byly zákonodárcem očekávány. Efektivitu systému a jeho jednotlivých právních nástrojů je možné hodnotit z několika pohledů. Prvním z nich je, zda předměty jednotlivých postupů (tedy okruh v nich řešených otázek) se vzájemně nepřekrývají. Druhým je, zda předmět řízení či jiného postupu je posuzován dostatečně konkrétně, podrobně a zda právní úprava nastavuje podmínky tak, aby měl rozhodující správní orgán k dispozici všechny z pohledu předmětu řízení relevantní informace, a to jak o záměru, tak o území. Třetím pohledem je, zda okruh osob, které se mohou daného postupu účastnit, odpovídá povaze předmětu daného postupu, tj. řešeným otázkám, a povaze zájmů, jejichž střet je vypořádáván. Čtvrtý náhled vychází z toho, zda výstupy jednoho z procesů jsou dostatečně zohledněny v procesech navazujících, čili zda v praxi funguje legislativně vyjádřená vazba

² Základní přehled jednotlivých procesů podle stavebního zákona s ohledem na ochranu životního prostředí je podán např. in PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl.* 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 197–247, SLÁDEČEK, V. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. s. 201–270.

mezi jednotlivými nástroji. Z hlediska systémového nejkřičivější je hodnocení, zda jednotlivé zúčastněné správní orgány a jiné instituce dostávají závazkům plynoucím ze zásady spolupráce a zda orgán územního plánování či stavební úřad dostatečně plní svoji koordinační úlohu. Právní úprava musí vhodným způsobem nastavit vzájemný vztah zúčastněných správních orgánů tak, aby byla zajištěna jejich součinnost i v kolizních případech a aby existovaly transparentní způsoby řešení případných střetů zájmů, jichž jsou tyto orgány reprezentanty. Z pohledu systému jako takového je klíčovým ukazatelem především kvalita rozhodování. Tu lze samozřejmě hodnotit různými metodami, jimiž se zabývá správní věda. Z pohledu trvale udržitelného rozvoje je však tím nejdůležitějším kritériem, zda po realizaci záměru nedochází k takovým nepříznivým změnám v území, které jsou s principem trvale udržitelného rozvoje neslučitelné. Nezanedbatelný význam má však i kritérium času, neboť je nezbytné postupovat tak, aby věcně kvalitní řešení bylo přijato bez zbytečných průtahů v rozumném časovém horizontu.

Ke změnám parametrů systému ochrany životního prostředí pomocí nástrojů veřejného stavebního práva dochází téměř bez ustání, a to jednak legislativními změnami samotného stavebního zákona, jednak novelizacemi složkových předpisů práva životního prostředí, které tvoří jeho právní okolí. V současné době jsou navýsost aktuální úvahy o podstatné změně stavebního zákona.³

Skutečnost, že je problematika územního plánování a stavebního řádu v České republice upravena uceleně ve stavebním zákoně, by měla být předpokladem pro zajištění vzájemných systematických vazeb mezi všemi procesy, resp. akty, kterými jsou tyto procesy završovány. V zásadě tomu tak samozřejmě je. Dokladem toho jsou např. ustanovení, která upravují důsledky změny či zrušení aktů vydaných v různých stádiích rozhodování o budoucím využití území a umístění či povolení stavebních a terénních prací pro akty vydané v ranějších či navazujících stádiích. V praxi se lze však setkat i se situacemi, kdy výslovná normativní úprava schází či je nejednoznačná, a jejich řešení musí složitě nalézat správní orgány, potažmo soudy (příkladem může být např. situace, kdy je rozhodováno o odstranění kolaudované stavby). Právě v těchto případech pak judikatura plní úlohu materiálního práva.

Z hlediska cíle zajistit udržitelný rozvoj území, který je jistou specifikací obecného principu ochrany životního prostředí – principu trvale udržitelného rozvoje, je vhodné zdůraznit, že právě stavební zákon představuje základní pramen právní

³ K zamýšleným změnám viz MAREČEK, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, s. 1–19.

úpravy sledující tento cíl. Je-li pak ochrana životního prostředí jedním ze tří pilířů, na kterém je udržitelný rozvoj území postaven, a nutno dodat, že co do právního zajištění se jedná ve srovnání s pilíři ostatními (ekonomickým a sociálním) o pilíř zdaleka nejmohutnější, není sporu o tom, že stavební zákon jako celek zaujímá výsostné postavení v systému právních předpisů, jejichž předmětem úpravy je ochrana životního prostředí. Právě z tohoto důvodu představují postupy dle stavebního zákona rozhodující nástroj řešení střetů zájmů v území, a to jak na úrovni územního plánování, tak na úrovni umístění, povolení a uvedení do provozu konkrétních záměrů.

Nově navrhované a následně realizované aktivity v území samozřejmě mohou na jednu stranu ohrožovat kvalitu životního prostředí, ale na druhou stranu je třeba připustit, že významné kvantum nových aktivit je vyvoláváno potřebou řešit v území environmentální problémy, byť i tyto mohou svojí povahou potencionálně vyvolat druhotné negativní vlivy na životní prostředí. Ve všech v úvahu přicházejících situacích je nutno možný dopad na životní prostředí posoudit. A zde se jedná zřejmě o nejkontroverznější nazírání na to, jak v procesech podle stavebního zákona institucionálně i obsahově ochranu životního prostředí zajistit. Lze vysledovat, že již od počátku přítomný princip součinnosti mezi orgány územního plánování a stavebními úřady a dalšími subjekty, které zájem na ochraně životního prostředí hájí (počínaje dotčenými orgány, přes územně samosprávné celky při výkonu jejich samostatné působnosti, až po zapojení veřejnosti), se prosazuje stále více, stejně jako princip odbornosti vyjádřený zapojením nejruznějších odborně způsobilých osob. V posledních letech zaznamenává významný rozvoj i princip účasti veřejnosti, jehož konkrétní projevy jsou předmětem neustálých debat na půdě zákonodárných orgánů, a zejména pak princip integrace postupů k posuzování vlivů na životní prostředí (SEA, EIA) do procesů podle stavebního zákona. Kromě procesů SEA a EIA se tyto úvahy týkají i takových specifických nástrojů k ochraně životního prostředí, jakými je např. rozhodování o integrovaném přístupu k ochraně životního prostředí (IPPC). Tento trend je pochopitelný z hlediska snahy zajistit jedním zákonem (samozřejmě s nutnými vazbami na řadu dalších právních předpisů) komplexní režim pro plánování a rozhodování o umístování a povolování aktivit (staveb, terénních změn) v území. Tyto snahy jsou současně odůvodňovány i nikoli nevýznamnými principy účelnosti a hospodárnosti. Jakkoli se může jevit tento trend správný, je třeba velmi citlivě zvažovat, kdy by se integrace mohla stát nástrojem k „oslabení“ subjektů a jimi vydaných aktů pro finální akt, na základě něhož bude možné aktivitu v území realizovat. Jinými slovy vyjádřeno, je nezbytné zhodnotit, zda event. přeměna pozice orgánu stojícího „vně“ procesů dle stavebního zákona (jmenovitě u EIA vně územního řízení,

u IPPC mimo stavební řízení) v pozici integrovanou do těchto procesů je skutečně žádoucí tendencí. Aniž bychom předbíhali analýzy uvedené dále v této publikaci, dovolujeme si vyslovit nesouhlas s názorem, že princip integrace je nutné realizovat v jeho „absolutní“ podobě tak, že všechny procesy probíhající dosud samostatně, nezávisle na procesech podle stavebního zákona by nutně musely být do postupů podle stavebního zákona zcela integrovány. Na mysli máme jmenovitě problematičnost takovýchto snah ve vztahu k řízení o vydání integrovaného povolení. Též integrace posuzování záměrů z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí (EIA) by se měla dít uvážlivě a pouze v situaci, kdy bude zjevné, že jak co do odbornosti, tak co do transparentnosti postupů jsou vytvořeny optimální věcné a personální předpoklady pro integrování těchto dosud samostatně probíhajících procesů do postupů podle stavebního zákona (jmenovitě do územního řízení či do stavebního řízení).

Z uvedeného vyplývá, že stavební zákon je nutné vnímat a aplikovat vždy s vědomím existence ostatních právních prostředků ochrany životního prostředí, nastavených zejména složkovými a průřezovými právními předpisy, jež tomuto cíli prostřednictvím svých postupů a institutů slouží především. Přestože stavební zákon je pro plánování změn v území a jejich následnou realizaci stěžejním procesním právním předpisem a zároveň též významnou hmotněprávní úpravou, je třeba tyto procesy vnímat v kontextu všech souvisejících, byť mnohdy (jak je pro právo životního prostředí bohužel typické) roztržštěných pravidel. Co se pak týká procesní stránky věci, nelze opomenout subsidiární použití správního řádu, který plní stejnou úlohu i ve vztahu k ostatním právním předpisům na úseku ochrany životního prostředí.

Není třeba zdůrazňovat, že stávající i budoucí využití území v rámci České republiky nezávisí pouze a toliko na národních (vnitrostátních) – a v rámci nich i krajských a místních – zájmech a prioritách. Naopak územní, politická i ekonomická podmíněnost rozvoje České republiky nadnárodními zájmy (ať již v rámci Evropské unie, či mimo ni) významně ovlivňují i nároky na systém a obsah právní regulace, která slouží k dalšímu racionálnímu rozvoji v těchto širších souvislostech, včetně a velmi významně – i k zajištění ochrany životního prostředí. Je proto vhodné poukázat na to, nakolik je česká právní úprava limitována požadavky a případně i závazky, které pro ni na úseku „veřejného stavebního práva“ vyplývají jak z mezinárodních dokumentů a úmluv, tak z unijního práva.

V oblasti územního plánování lze zmínit aktivity Rady Evropy, které započaly v roce 1970 v Bonnu 1. evropskou konferencí ministrů zodpovědných za územní plánování (CEMAT). Od založení CEMAT do současnosti bylo vytvořeno několik dokumentů o řízení územního plánování, např. Řídící principy trvale udržitelného

územního rozvoje evropského kontinentu přijaté na 12. zasedání CEMAT v Hannoveru v roce 2000. Ty stanoví rámec spolupráce členských států Rady Evropy, včetně jejich regionů a obcí, a to s cílem územní koordinace společného evropského prostoru. K implementaci Řídících principů byla v roce 2003 přijata Lublaňská deklarace o územní dimenzi udržitelného rozvoje. Evropská úmluva o krajíně, která je první mezinárodní úmluvou zaměřenou výhradně na aspekty evropské krajiny, pak byla podepsána dne 20. 10. 2000 ve Florencii. Dopadá na přírodní, venkovské i městské oblasti, a to nikoliv pouze na „hodnotnou“ krajinu, čímž vytváří celoevropský koncept kvality ochrany krajiny, řízení a plánování. V oblasti ochrany krajiny se jedná o průlomový přístup, který doplňuje ideu přírodního dědictví vyvěrající z úmluv Rady Evropy a UNESCO. Česká republika tuto úmluvu ratifikovala dne 3. 6. 2004 a je v současnosti jednou z 35 jejích stran.

Vliv Evropské unie je znát jak na organizaci systémů územního plánování (včetně zavádění nových nástrojů), tak na politikách, které tyto systémy provádějí. Lze vyzorovat nepřímý vliv Evropské unie na územní plánování prostřednictvím nástrojů k programové investiční podpoře (EU fondy) a rovněž v posílení uvědomění důležitosti transnárodních a přeshraničních otázek. Územní plánování v členských státech je ovlivňováno legislativou Evropské unie, a to především směrnici a nařízeními v oblasti ochrany životního prostředí, politikami ve věcech s územně plánovacím podtextem, jakými jsou Transevropské sítě (TEN) a Společná politika zemědělství (CAP), a konečně politikou koheze podporovanou strukturálními fondy. Unijní přístup pak umožňuje vývoj politiky koordinované ochrany nejzranitelnějších částí území, zejména mořského pobřeží. Změny systémů územního plánování ukazují, že se zvyšuje zájem o strategické plánování, především pak o plánování na regionální úrovni. Podstatná je přitom absence komplexní úpravy ochrany životního prostředí v územním plánování, roli páteřních právních předpisů tak plní především směrnice o posuzování vlivů (EIA a SEA), jejichž cílem však není stanovit podobu a průběh rozhodovacích procesů, nýbrž v těchto procesech odhalit, posoudit a vzít v potaz významné vlivy záměrů a koncepcí na životní prostředí. V některých členských státech tak byly unijní požadavky začleněny do stávajícího systému územního plánování (např. ve Velké Británii, Irsku a Dánsku), jinde tvoří relativně samostatnou proceduru (v Itálii, Finsku, Řecku). Je možné rovněž zaznamenat dopad zapracování složkových a průřezových unijních environmentálních předpisů do procesu územního plánování, např. v podobě prevence před haváriemi u směrnice Rady 96/82/EC SEVESO II (třebaže ani zde není přesně upraven způsob dosažení cílů směrnice a vodítko poskytují teprve metodické pokyny).

Prostřednictvím směrnice EIA spolu se směrnicí IPPC plní EU svoji povinnost coby jedné ze stran Aarhuské úmluvy spočívající v aplikaci jejího čl. 9 odst. 2 (přístup veřejnosti k soudní ochraně), přičemž Soudní dvůr EU ve věcech *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*⁴ a především *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*⁵ dovodil přímý účinek ustanovení čl. 10a směrnice EIA. To znamená, že nevládní organizace mohou přímo na základě čl. 10a směrnice EIA uplatňovat v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z unijní legislativy v oblasti ochrany životního prostředí, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců. To je podstatné, neboť řada členských států prostřednictvím stávajících nástrojů politiky územního plánování zavedla plošnou ochranu zvláštních území, zejména v návaznosti na soustavu Natura 2000, podloženou směrnicí 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků⁶ a směrnicí 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Stranami Aarhuské úmluvy jsou rovněž všechny členské státy s výjimkou Irska.

Ve vztahu k vytváření právně nezávazného metodického rámce územního plánování a rozvoje na unijní úrovni zasluhují zmínku Evropské perspektivy územního rozvoje (ESDP) přijaté Evropskou komisí v roce 1999, jejichž záměrem je dosáhnout vyváženého a trvale udržitelného rozvoje především posilováním hospodářské a sociální soudržnosti. Přijetím ESDP se členské státy shodly s Komisí na společných cílech a konceptech budoucího rozvoje území EU. Územní agenda Evropské unie byla přijata v roce 2007 a tvoří strategický, akční rámec územního rozvoje Evropy a zároveň podporuje implementaci lisabonské a gothenburské

⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Högsta domstolen – Švédsko) – *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, Úř. věst. C 297, 5. 12. 2009, s. 12.

⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 5. 2011 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein – Westfalen – Německo) – *Bund Für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein- Westfalen e. V. v. Bezirksregierung Arnsberg*, C-115/09, Úř. věst. C 204, 9. 7. 2011, s. 6. K možnosti ingerence EU do vnitrostátní procesní úpravy je pozoruhodný rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Bundesverwaltungsgericht - Německo) – *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*, C-237-07, Úř. věst. C 236, 13. 9. 2008, s. 3.

⁶ Vzhledem k četným novelizacím byla směrnice 79/409/EHS z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti kodifikována a v současné době je označována jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků.

strategie prostřednictvím politiky integrovaného územního rozvoje. Objevuje se v ní snaha o provázanost jednotlivých politik EU a odstraňování regionálních rozdílů rozvoje území. Taktéž v roce 2007 byla přijata Lipská charta o udržitelných evropských městech.

Co se týče stavebních aktivit, zaměřuje se unijní regulace primárně na odstranění překážek volného trhu se stavebními výrobky, a to zejména prostřednictvím směrnice 89/106/EHS o stavebních výrobcích (CPD) a navazující unifikace stavebních standardů tzv. Eurocodes. Vedle tržních důsledků představuje základní aspekt této regulace i bezpečnost a ochrana zdraví. Nový náhled na efektivitu stavební činnosti představuje směrnice 2002/91/ES o energetické náročnosti budov, resp. její revidovaná verze z roku 2010. I do povolovacích procesů se přirozeně promítá unijní environmentální ochrana, především v oblasti posuzování vlivů a v jeho rámci pak obzvláště posuzování dopadů na území soustavy Natura 2000. Nicméně samotná procesní úprava stojí zatím mimo záběr unijního práva, podoba stavebního řízení (v širším slova smyslu) se tak výrazně liší napříč členskými státy. Přesto je v posledních letech patrná společná vývojová tendence – všechny členské státy se snaží zrychlit a zjednodušit celý proces, což je zvláště zjevné v kategorizaci staveb a rozfázování jednotlivých administrativních procesů. Rozšiřuje se skupina staveb, které ke své realizaci nepotřebují žádné opatření stavebního úřadu (např. Německo, Belgie, Nizozemí), až na několik výjimek zavedla většina států i kategorii ohlášené stavby (např. Anglie a Wales, Francie, Dánsko, Švédsko). Postupným jevem, se značnými výhodami i nevýhodami, je decentralizace a privatizace stavebního řízení.

KAPITOLA 2: ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A STAVEBNÍ ZÁKON

Autor: Milan Pekárek

2.1 ÚVOD

„Zásadami práva“, někdy také označovanými jako „právní principy“, právní teorie i praxe označují základní myšlenky (idee), z nichž jednak právo vychází a které zároveň také naznačují jeho směřování (cíle).

Je nepopíratelnou skutečností, že v systému českého práva, podobně jako práva většiny moderních demokratických států, lze snadno identifikovat část, a to poměrně rozsáhlou a stále nabývající na šíři, zaměřenou na ochranu životního prostředí. Jestliže o právních zásadách, resp. o právních principech hovoříme v souvislosti s právem jako jednotným normativním systémem, pak nepochybně stejné zásady platí i pro jednotlivé části tohoto systému.

Protože v systému práva lze identifikovat jeho jednotlivé části, jimž jimi regulované specifické oblasti společenských vztahů vtiskují své zvláštnosti, lze, vedle zásad (principů) platných pro právo jako celek, identifikovat i zásady (principy) specifické pro tyto jednotlivé části. Tak je tomu i v případě té části systému práva, kterou označujeme jako právo životního prostředí.

Totéž analogicky platí i pro nižší strukturální jednotky systému práva, jakými jsou např. právní instituty. Za jeden z nich, který navíc hraje jednu z nevýznamnějších rolí v ochraně životního prostředí, lze považovat i územní plánování. I v jeho základech stojí zásady, které jsou vlastní celému právu životního prostředí nebo dokonce i právu jako celku.⁷

⁷ Na tomto místě je třeba zdůraznit, že předmětem této kapitoly je pojednání o zásadách práva životního prostředí a jejich projevech v procesech upravených stavebním zákonem. V procesech, které samy vycházejí jednak o obecných zásad vlastních celému systému práva, a které v těchto procesech nacházejí svůj specifický výraz, případně ze zásad vlastních těmto správním procesům. Tak je tomu např. v případě principu prevence, o kterém z pohledu práva životního prostředí pojednává tato kapitola, ale který je také bytostně vlastní sa-

Pokusme se je vymezit a současně identifikovat jejich roli a projevy v procesech podle stavebního zákona.

2.2 ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A STAVEBNÍ ZÁKON

Na prvním místě bývá obvykle uváděna „**zásada nejvyšší ochrany**“. Je vysvětlována jako důsledek (projev) skutečnosti, že životní prostředí je nezbytným předpokladem existence všech forem života včetně člověka, a proto i jednou z nejvyšších hodnot, kterou je člověk povinen všemi prostředky včetně právních chránit pro sebe, ale i pro příští generace.⁸ Je pravdou, že ve stavebním zákoně tuto zásadu vyslovenou nenajdeme a zdá se, že bychom ji obtížně v tomto zákoně hledali i třeba jen skrytou. A to tím spíš, že tato zásada je obvykle spojována s ústavním zakotvením práva životního prostředí. Tato obtíž však pomine, jestliže si uvědomíme, že především územně plánovací činnost, a vlastně už sama její právní úprava, má za úkol řešit již existující anebo i teprve potenciální střety zájmů směřujících do určitého v územním plánování řešeného území. I když to platí i v ostatních navazujících řízeních probíhajících podle uvedeného zákona, zejména v územním plánování je třeba, aby všechny v těchto procesech zúčastněné subjekty, a zejména ty, které budou o konečné podobě plánovacích nebo povolovacích dokumentů rozhodovat, měly neustále na mysli odst. 3 čl. 35 Listiny základních práv a svobod, v němž je stanovena mez výkonu jakýchkoli práv, a to právě ve vztahu k životnímu prostředí – „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“. Jakoby zákonodárce chtěl totéž pravidlo

motnému institutu územního plánování. Příkladem zásady vlastní správním procesům a tedy i řízením upraveným stavebním zákonem, je např. princip (zásada) součinnosti orgánů státní správy. A protože funkcí těchto správních procesů je i zajištění ochrany životního prostředí, i zásady činnosti správních orgánů ve správních řízeních, včetně výše uvedené zásady součinnosti, zde hrají důležitou roli. Protože v této práci jsou předmětem pozornosti zásady práva životního prostředí a jejich projevy v řízeních upravených stavením zákonem, odkazujeme, pokud jde o tyto další zásady, na jiné literární prameny, např. Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.

⁸ Srov. např. PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno 2009, s. 71. Podobně DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

zdůraznit v souvislosti s právem vlastnit majetek, jehož součástí navíc budou často i mnohé části životního prostředí, uvádí v čl. 11 odst. 3 tatáž Listina v podstatě totéž omezení výkonu tohoto práva, a to dokonce v podobě zákazu „*vykonávat je tak, aby bylo poškozováno lidské zdraví, příroda a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“. A konečně by si státní orgány vystupující v těchto procesech měly vždy opakovat povinnost, kterou sama Ústava ve svém čl. 7 ukládá státu, a tedy i jeho orgánům „*dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu životního prostředí*“.

Zásada trvale udržitelného rozvoje je zásadou, která se v českém právu poprvé objevila v roce 1992 právě v zákoně o životním prostředí – viz jeho § 6. Uvedené ustanovení ji vymezilo jako „*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom neshizuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů*“. V roce 2006 se stala i jednou ze zásad územního plánování, když trvale udržitelný rozvoj výslovně rozšířený o oblast hospodářského a oblast sociálního rozvoje resp. společenství lidí v něm žijícího, stavební zákon označil za cíl územního plánování (srov. § 18 odst. 1). I když v dalších řízeních navazujících na územně plánovací procesy již zákon tento cíl opakovaně nezdůrazňuje, je třeba si uvědomit, že schválená územně plánovací dokumentace je závazným základem pro tato řízení a že v těchto řízeních jde vlastně o realizaci územně plánovacích dokumentů. Jinými slovy řečeno, jestliže se tato zásada v procesu pořízení územně plánovací dokumentace určitého území prosadila, pak, pokud orgány vedoucí navazující řízení budou tuto dokumentaci důsledně respektovat, je již tato dokumentace zárukou prosazení této zásady i v těchto řízeních. I když okruh účastníků těchto navazujících řízení je oproti územně plánovacím procesům omezen, stále ještě se jich zúčastní tzv. dotčené orgány hájící i v nich veřejné zájmy a mezi nimi i zájmy spojené s ochranou jednotlivých složek (částí) životního prostředí. Určitou slabinou v ochraně životního prostředí může být přílišná liberalizace režimu stavebního řízení, resp. podstatné rozšíření okruhu staveb, k jejichž realizaci stačí pouhé jejich ohlášení a případů, v nichž k realizaci stavby není potřebné ani její ohlášení. Podobně je tomu i v případě tzv. zkráceného stavebního řízení. V těchto případech je respektování výše uvedené zásady především v rukou stavebního úřadu⁹, v případě tzv. zkráceného stavebního řízení v rukou autorizovaného inspektora, a v případech,

⁹ K tomu, aby tuto zásadu stavební úřad v případě ohlašované stavby neprosadil, stačí, aby v zákonem stanovené 30 denní lhůtě nestihl vydat rozhodnutí o zákazu ohlášené stavby.

kdy zákon nevyžaduje ani ohlášení stavby, je její uplatnění zcela mimo jakoukoli kontrolu.

Zásada prevence. Je jednou ze zásad, na nichž stojí právo jako celek a tedy i jeho jednotlivé části včetně té, kterou označujeme jako právo životního prostředí. Vyjadřuje samu podstatu a funkci práva – stanovit pro chování lidí taková pravidla, aby se předešlo konfliktům ve vztazích mezi nimi. A když přesto k nim dojde, pak pravidla k jejich řešení. V právu životního prostředí tato zásada nabývá na významu již vzhledem k povaze životního prostředí jako základního a nezastupitelného předpokladu života. Ztráty na životním prostředí bývají často neodstranitelné a nenahraditelné. To naléhavě zvyšuje potřebu jim předejít. V právu životního prostředí, resp. v ochranných režimech, které právo nabízí k ochraně životního prostředí, hrají proto rozhodující úlohu tzv. koncepční nástroje. Slouží k vytváření představ o budoucím vývoji určitého území, vlivech v něm realizovaných aktivit a stavu životního prostředí, který bude jejich výsledkem. Územní plánování¹⁰ mezi nimi sehrává rozhodující úlohu. Řízení navazující na územně plánovací procesy jsou již jen cestou a prostředky k realizaci představ o budoucím vývoji území a životního prostředí v něm. A navíc představ závazných.

Kromě toho současná právní úprava prosazování principu prevence v územně plánovacích procesech posiluje i v tom, že s výjimkou pořizování regulačních plánů je do těchto procesů integrováno posuzování vlivů připravovaných dokumentů (tzv. SEA)¹¹.

Zásada předběžné opatrnosti. Jde o zásadu, která je v teorii práva životního prostředí dávána často do souvislosti s výše uvedenou zásadou prevence jako její specifická forma. Má vyjadřovat požadavek, aby každý, kdo rozhoduje, a to at' již sám za sebe nebo o právech a povinnostech jiných, jejichž výkon může nějakým způsobem ovlivnit stav životního prostředí, pokud by neměl jistotu, že následný výkon těchto práv nebude mít nepříznivé důsledky (větší, než připouští zákon) pro životní prostředí, rozhodl tak, že se tento výkon neuskuteční, anebo za podmínky provedení opatření, která budou s to takovým nepříznivým důsledkům zabránit. V podstatě jde o snížení míry rizika vzniku újmy na životním prostředí na nejnižší

¹⁰ K principu (zásadě) prevence při ochraně životního prostředí a jeho uplatnění v procesech podle stavebního zákona, se vyjadřují např. BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. *Princip prevence v procesech dle stavebního zákona*. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010, s. 345–353.

⁵ K tomu blíže viz kapitola 16 Územní plánování a vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území.

možnou míru. Proto se také tato zásada někdy označuje jako *zásada v pochybnostech ve prospěch životního prostředí*. Zatímco zásada prevence prostupuje především procesy územního plánování, uplatňuje se zásada předběžné opatrnosti v procesech navazujících,¹² v nichž jde o povolení záměrů a činností, případně o v té souvislosti uložená opatření k minimalizaci možnosti, že případné negativní následky pro životní prostředí nastanou¹³.

Zásada integrované ochrany životního prostředí. Vychází z komplexního chápání životního prostředí jako jednotného, v podstatě celoplanetárního systému, jehož všechny jeho části, jakkoli různorodé a často od sebe i vzdálené, spolu souvisí, jsou propojeny bezpočtem vazeb, z větší části dosud neznámých nebo neprozkoumaných¹⁴. V neposlední řadě je součástí tohoto systému i sám člověk. Jestliže tedy objektem ochrany má být systém, pak i sama ochrana, má-li být efektivní, tj. účinná, musí být systémová. To znamená, že chráněn musí být jak celý systém, tak jeho jednotlivé části i vazby mezi nimi. A naopak, ochrana jednotlivých částí je cestou k ochraně celého systému životního prostředí. V souvislosti s ochranou životního prostředí v územním plánování a při povolování činností v řízeních podle stavebního zákona proto nestačí zaměřit se na ochranu jen některých částí životního prostředí v určitém místě, ale je třeba zvažovat možné důsledky těchto činností na všechny části životního prostředí v řešeném území i v územích navazujících. Proto komplexní posouzení vlivů realizace územně plánovací dokumentace a záměrů umístěvaných do území na životní prostředí a vybraných záměrů v připravovaných regulačních plánech nebo v územním řízení lze považovat za projev této zásady. Ale i v případech jiných než vybraných zákonodárcem pro komplexní posouzení vlivů na životní prostředí lze dovodit z platné právní úpravy povinnost orgánů, které řízení podle stavebního zákona vedou, posuzovat konkrétní záměr, o jehož povolení v předmětném řízení se jedná, z hlediska vlivů jeho realizace na všechny v úvahu přicházející části životního prostředí.

¹² Úvahy ke vzájemnému vztahu principů (zásadám) prevence a předběžné opatrnosti srov. BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. *Princip prevence v procesech dle stavebního zákona*. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010, s. 345–353.

¹³ Pro úplnost je třeba dodat, že v případech vybraných záměrů umístěvaných do území v procesu pořizování regulačního plánu a v řízeních navazujících na územní plánování, zejména v řízení územním, se zásada prevence intenzivně prosazuje především díky zvláštním předpisům, které upravují instituty posuzování vlivů záměrů na životní prostředí – zákon EIA a případně institut integrovaného povolování – zákon IPPC.

¹⁴ Což je další důvod pro respektování zásady předběžné opatrnosti.

Současně tato zásada v souvislostech s řízeními, jejichž právní režim je obsažen ve stavebním zákoně, má své vyjádření i v samotné v zákoně vyjádřené funkci (úkolu, cíli) územního plánování a logicky tedy i v řízeních na ně navazujících – vytvářet předpoklady pro vyvážený rozvoj území a společenství lidí v něm ve třech základních oblastech – životního prostředí, hospodářského rozvoje a rozvoje sociálního. Tento úkol vyžaduje integrovaný (společný) přístup všech zainteresovaných subjektů a využití všech prostředků, právních i neprávních, které jej mohou zajistit.

Zásada přípustné míry znečišťování životního prostředí. Opět jedna ze zásad výslovně zmíněných již v zákoně o životním prostředí. Je reflexí skutečnosti, že každý živý organismus, včetně člověka, je se svým prostředím neoddelitelně spojen výměnou látek a energií a toto spojení nikdy nezůstane bez následků na tomto prostředí. Nebezpečí pro životní prostředí spočívá v tom, že změny životního prostředí v určitém území překročí mez, za níž přírodní síly a procesy nejsou schopny samy zajistit reprodukci životního prostředí (jeho částí) a dokonce se mohou tyto negativní důsledky stát nezvratnými nebo sice odstranitelnými, ale jen při vynaložení mnohem větších nákladů, než by si vyžádala prevence těchto následků. Návrat alespoň do původního stavu v této situaci pak obvykle vyžaduje zásah člověka.

Stanovit meze únosnosti toho kterého území je úkolem jiných vědních disciplín než věd právních a tím méně samotné legislativy. Ta by však, pokud tyto meze stanoveny jsou, z nich měla při tvorbě právních pravidel pro umístění aktivit do určitého území vycházet. A zde pak opět nabízí příležitost především územní plánování, v němž se rozhoduje na dlouhou dobu dopředu o příštím vývoji určitého území, o tom, jakého druhu aktivity do něho budou moci být umístěny. A je pak úkolem navazujících řízení, zejména územních a stavebního, aby v nich příslušné orgány dokázaly respektování těchto mezí (limitů) při umístění a povolování jednotlivých konkrétních záměrů zajistit. A to nejen se zřetelem k uváděným parametrům těchto záměrů samých, ale také se zřetelem k již existujícímu stavu životního prostředí v daném území a vlivům na ně záměrů již v něm realizovaných.

V této souvislosti opět nelze nezmínit již výše (v souvislosti se zásadou trvale udržitelného rozvoje) zmíněnou slabinu současné značně liberální právní úpravy stavebního zákona, kdy zejména v případě staveb stavebnímu úřadu jen ohlašovaných nebo dokonce ani ohlašování nepodléhajících jakákoli možnost ze strany stavebního úřadu alespoň posoudit záměr stavebníka z hlediska jeho možných dopadů na životní prostředí je minimalizována (v případě ohlašovaných staveb, kdy stavební úřad musí reagovat na ohlášení v relativně velmi krátkém čase, jinak se má zato, že se stavbou souhlasí) anebo dokonce zcela vyloučena (v případě staveb ani

ohlášení nepodléhajících). Přitom důsledky určité stavby na životní prostředí v místě nemusí být vždy úměrné velikosti samotné stavby. K tomu ještě přidejme stav aplikační praxe, která je v řadě případů při posuzování projektů značně benevolentní. Přispívá k tomu ne vždy důsledný stavební dozor a častá praxe, při níž při následné kontrole zjištěné závažné odchylky od projektů jsou ze strany stavebních úřadů dodatečně legalizovány a namísto důsledně uplatňovaných sankcí za porušení zákona anebo na jeho základě vydaných rozhodnutí, o nařízení odstranění nepovolené stavby ani nemluvě. Často slyšíme argument omlouvající tuto praxi spočívající v poukazu na značné hmotné škody, které by vznikly odstraněním nezákonně postavené stavby. Na námitku proti uvedenému argumentu, že škody touto praxí působené na právním vědomí společnosti jsou mnohem závažnější, příslušné orgány neslyší. Četným výhradám na adresu současné právní úpravy a zejména praxe se pak nelze divit¹⁵.

Zásada odpovědnosti původce. Řadí se k zásadám práva životního prostředí tradičně uváděným všude tam, kde v právní úpravě ochrany životního prostředí nachází uplatnění institut právní odpovědnosti. V právní úpravě ochrany životního prostředí pak často dokonce překračuje rámec právní odpovědnosti, kdy právní úprava umožňuje ukládat právní následné povinnosti v podobě provedení opatření k zabránění nepříznivým účinkům činností, které nejenže jsou povoleny, ale jsou i prováděny v souladu se zákonem, takže v nich chybí prvek protiprávnosti jako jeden z předpokladů vzniku právní odpovědnosti.

V procesech územního plánování ani v řízeních na ně navazujících není tato zásada přímo uplatňována. Tedy alespoň ne v podobě, kdy by mohla být uplatňována přímá odpovědnost vůči orgánům, v důsledku jejichž pochybení v těchto řízeních následně došlo při realizaci územně plánovací dokumentace nebo územních rozhodnutí či stavebních povolení, souhlasů či opatření k negativním důsledkům na životním prostředí. Jen nepřímou, pokud by byla prokázána přímá příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu nebo nesprávným jeho postupem a škodou na majetku, mohl by se, při splnění dalších zákonem stanovených předpokladů, poškozený subjekt domáhat náhrady škody vůči státu a případně i vůči samosprávným územním celkům¹⁶. Ani takto však nejsou postižitelné všechny újmy na životním prostředí (ekologická újma).

¹⁵ Obdobně jako s ochranou životního prostředí je tomu v těchto případech i s ochranou majetkových práv k sousedícím nemovitostem dalších subjektů.

¹⁶ Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších změn.

Zásada účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Ochrana životního prostředí, které je veřejným statkem a jednou z nejvyšších hodnot rovnou takovým hodnotám, jakými jsou zdraví a dokonce sám život, jehož je příznivé životní prostředí nezastupitelným předpokladem, je věcí nejen státu, který se dokonce v jisté podobě zavázal k jeho ochraně v čl. 7 Ústavy ČR, ale každého. Je to ale na straně druhé nezadatelné právo každého stvrzené Listinou základních práv a svobod v jejím čl. 35 odst. 1. Navíc, aby tato účast mohla být fundovaná a tudíž i efektivní, doprovází právo na ni v odst. 2 téhož článku Listiny ještě i právo na informace o životním prostředí.

Územní plánování, zejména procesy pořizování územně plánovací dokumentace, patří mezi ta řízení, do nichž je přístup veřejnosti poměrně široce připuštěn v podstatě ve všech jejích podobách – od jednotlivců až po veřejnost institucionalizovanou do podoby právních subjektů (občanských sdružení). I ona se však musí podřídit pravidlům stanoveným pro tyto procesy, zejména vstupovat do těchto procesů a uplatňovat v nich své názory a argumenty v zákonem stanovených fázích těchto procesů.

Poněkud jinak je tomu v navazujících správních řízeních, do nichž má veřejnost přístup již omezenou, a to jen v případě, že má postavení účastníka řízení. Okruh účastníků je ve stavebním zákoně pro tato jednotlivá řízení vymezován jmenovitě, a je relativně velmi úzký. Veřejnost se jich může zúčastnit a podílet se na nich v podstatě jen tehdy, jestliže má toto postavení účastníka. To jí, resp. veřejnosti institucionalizované do podoby ekologických občanských sdružení, poskytují některé speciální zákony – např. zákon EIA nebo § 70 ZOPK.

Literatura:

Kolektiv autorů: *Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, Brno 2010. 411 s.

BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. *Princip prevence v procesech dle stavebního zákona*. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010, s. 345–353

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.

PEKÁREK, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. I. díl, 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.

ČÁST II.

SUBJEKTY PODÍLEJÍCÍ SE NA PROSAZOVÁNÍ ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V PROCESECH PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

KAPITOLA 3: ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Autor: Milan Pekárek

Stavební zákon označení „orgány územního plánování“ sice používá, ale přímo a výslovně je nespécifikuje. Poprvé toto označení používá v úvodním ustanovení části druhé věnované výkonu veřejné správy, t.j. v ustanovení § 4, v němž vymezuje zásady postupu orgánů účastnících se procesů upravených jmenovaným zákonem. Zákon v těchto souvislostech rozlišuje tři druhy orgánů veřejné správy, které se těchto procesů účastní.

Jako první z uvedené trojice uvádí zákon právě orgány územního plánování . Následují stavební úřady a trojici doplňují tzv. dotčené orgány. Nejen ze samotného označení těchto orgánů, ale z dalších ustanovení zákona upravujících jejich působnost vyplývá, že v působnosti orgánů územního plánování jsou činnosti označované jako územní plánování a upravené pak zejména v třetí části zákona. Tyto činnosti zpravidla vyústí v dokumenty koncepční povahy (územně plánovací dokumenty), které závazným způsobem určují budoucí vývoj území, pro které byly zpracované.

Stavební úřady jsou orgány veřejné správy, resp. státní správy, jimž zákon vymezuje působnost v dalších jmenovaným zákonem upravených procesech na územně plánovací činnost navazujících, v nichž tyto úřady v územním plánování

vzniklé územně plánovací dokumenty realizují. Vedle územního řízení a územního souhlasu jsou to všechny procesy upravené v části čtvrté stavebního zákona¹⁷.

Dotčené orgány jsou pak ty státní orgány, jimž zákony svěřují do ochrany jimi stanovené veřejné zájmy. Jejich ochranu zajišťují především v procesech vedených jinými orgány, a které jsou vedeny proto, aby v nich bylo rozhodnuto o budoucím využití určitého území (např. právě územně plánovací procesy), případně aby jejich výsledkem bylo samotné povolení určité činnosti – umístění stavby, zařízení, terénní úpravy apod.

V ustanovení § 5 StZ, jehož obsahem je vymezení působnosti orgánů, jimž zákon svěřuje věci územního plánování, však již zákon označení „orgány územního plánování“ nepoužívá. Přesto se jeví jako logický závěr, že všechny v citovaném ustanovení jmenovitě uvedené orgány, mezi něž zde zákon rozděluje věcnou působnost v oblasti územního plánování, jsou právě v § 4 zmíněnými orgány územního plánování. Podle § 5 to tedy jsou orgány obcí, krajů, Ministerstva pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.

Zde je třeba připomenout, že orgány obcí a krajů vykonávají působnost spočívající v pořizování územně plánovacích dokumentů v rámci tzv. přenesené působnosti, zatímco schvalování zpracovaných návrhů územně plánovacích dokumentů je v jejich samostatné působnosti. V rámci své samostatné působnosti obec nebo kraj také rozhoduje o tom, jestli si územně plánovací dokumentaci pořídí, příp. nechá pořídít, nebo uplatní námitky k zásadám územního rozvoje (obec – rada, příp. zastupitelstvo, jestliže se v obci rada nevolí), nebo zda uplatní stanovisko k návrhu politiky územního rozvoje (kraj – rada).

Jednotlivé nástroje územního plánování svěřuje zákon do působnosti orgánů územního plánování evidentně podle území (jeho velikosti), které má být příslušným územně plánovacím nástrojem pokryto.

Pořizování územních plánů a regulačních plánů, protože se zpracovávají pro územní obvody obcí, nebo jejich částí, je svěřeno obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Ostatní obce mohou pořizovat tuto územně plánovací dokumentaci jen v případě, že zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti stanovené v § 24 zákona. Výjimkou je zpracování a schválení regu-

¹⁷ V této souvislosti je třeba zmínit, že stejně jako již předchozí stavební zákon i stavební zákon současný řadí mezi nástroje územního plánování i územní řízení a územní souhlas. Do jisté míry lze tento charakter přiznat územním opatřením – o stavební uzávěře a asanaci území. Územní řízení a územní souhlas však rozhodně nic neplánují, ale jsou již první (počáteční) fází realizace územně plánovacích dokumentů.

lačního plánu pro plochy a koridory nadmístního významu [§7 odst. 1 písm. a) StZ].

Vydávání územního plánu a regulačního plánu pro území vojenských újezdů je v působnosti Ministerstva obrany [§ 10 odst. 1 písm. a) StZ]. Zákon však nespécifikuje obsah výrazu „vydává“. Není zřejmé, zda zajišťuje jeho pořízení a následně jej schvaluje. Vzhledem k tomu, že působnost v daném území již nesvěřuje žádnému jinému orgánu, lze se domnívat, že tomu tak je.

Kromě pořizování a schvalování regulačního plánu v případech výše uvedených přísluší orgánům kraje především pořizování a schvalování zásad územního rozvoje.

Ministerstvo pro místní rozvoj je tím státní orgánem (ústředním orgánem státní správy), jemuž zákon mj. svěřuje pořizování politiky územního rozvoje a k tomu potřebných územně plánovacích podkladů. Svěřil mu i státní dozor ve věcech územního plánování, evidenci územně plánovací činnosti a metodickou podporu ostatních orgánů územního plánování¹⁸.

V souvislosti s vymezením soustavy orgánů územního plánování je třeba zmínit i ust. § 24 StZ. Ten upravuje především kvalifikační požadavky, které musí splňovat úředníci, kteří územně plánovací činnost u orgánů územního plánování vykonávají. Text celého paragrafu, resp. jeho odst. 1, však uvádí následující věta: „*Krajský úřad a úřad územního plánování vykonává územně plánovací činnost úředníky splňujícími (...)*.“ Co je krajský úřad je zřejmé, který orgán však má zákon na mysli pod označením „úřad územního plánování“, není jasné. Vždyť i výslovně uvedený krajský úřad je úřadem územního plánování, stejně jako obecní úřady.

Pokud pak jde o úlohu, kterou orgány územního plánování v územně plánovací činnosti sehrávají v ochraně životního prostředí, ta je vymezena již samotným základním cílem územního plánování - „(...) *vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“. A v územně plánovacích procesech, které, jak to

¹⁸ Politiku územního rozvoje schvaluje vláda. Jde o jistou obdobu schvalování územně plánovací dokumentace zastupitelstvy obcí a krajů. O obdobu jde jen do určité míry, protože zatímco zastupitelstva uvedenou činnost vykonávají jako představitelé územní samosprávy (obecní nebo krajské), vláda, stejně jako ministerstvo je orgánem výkonné státní moci. Přesto by právě pro významnou roli, kterou vláda v procesu územního plánování sehrává, měla být v zákoně uvedena mezi orgány územního plánování.

ukládá zákon, k tomuto cíli mají směřovat, hrají orgány územního plánování úlohu rozhodující. Ony tyto procesy vedou, koordinují i účast dalších subjektů, které se jich zúčastní a v jejich závěru návrhy příslušných územně plánovacích dokumentů schvalují a vydávají v zákonem stanovené formě. Do řešeného území vždy směřuje množství zájmů, od zájmů jednotlivců, přes zájmy skupin subjektů až po zájmy obecné, resp. veřejné. Tyto zájmy se v tomto území střetávají a jejich nositelé (subjekty o jejich umístění a realizaci v daném území usilující) se je snaží v těchto procesech do konečného řešení prosadit, často na úkor i životního prostředí. Na druhé straně jsou to další orgány státní správy, které se těchto procesů účastní jako tzv. dotčené orgány, t.j. orgány, jimž zvláštní zákony svěřují ochranu veřejných zájmů, mezi nimi nikoli na posledním místě zájmů souvisejících s ochranou jednotlivých částí životního prostředí. Zde je třeba zdůraznit, že ke střetům může docházet a také dochází i mezi samotnými zájmy veřejnými navzájem.

Ochranu zájmů společenství lidí žijících v určitém území v územně plánovacích procesech zajišťují i jejich obce. Konečně hájit svá práva a zájmy v procesech územního plánování přiznává zákon i veřejnosti – jednotlivci počínaje až po veřejnost institucionalizovanou v podobě ekologicky zaměřených občanských sdružení. Ani zájmy veřejnosti směřující do téhož území nebývají shodné. Velmi často dochází ke konfliktům mezi zájmy obyvatel určitého území na straně jedné a tzv. „širší veřejnosti“, t.j. lidí v území nežijících, ale považujících přesto za svou povinnost hájit životní prostředí v daném území. Tento jejich přístup lze akceptovat, jestliže si uvědomíme, že životní prostředí je ve své podstatě jeden jediný systém zahrnující celou planetu. Jistě, lze v něm rozlišit jeho jednotlivé části vázané na určitá území, často od sebe značně vzdálená. Avšak v tomto bezpočtem vazeb, dosud mnohdy i nepoznaných, propojeném složitém systému se zejména negativní důsledky zásahů do životního prostředí, mohou projevit i na místech značně vzdálených od místa zásahu. Na straně druhé, jak jsme již výše zdůraznili, je cílem územního plánování vytvořit předpoklady pro trvale udržitelný rozvoj území. To je onen již zmíněný vyvážený stav předpokladů pro příznivé životní prostředí a současně i pro hospodářský a sociální rozvoj společenství lidí v řešeném území. Zdůraznit je třeba požadavek vyváženého stavu všech tří uvedených oblastí. Žádná z nich by neměla být rozvíjena na úkor ostatních, a to tím spíš, že se vzájemně podmiňují. Vyvážený stav je proto vždy určitým kompromisem. Docílit tohoto stavu je úkolem orgánů, které procesy územního plánování vedou a řídí.

Role práva je přitom svým způsobem omezena. V jeho možnostech je pouze stanovit pravidla těchto procesů tak, aby výsledek posuzování zájmů směřujících do určitého území byl co nejobjektivnější, resp. aby vytvářel předpoklady pro trvale udržitelný rozvoj území a společenství lidí v něm.

To, že v územně plánovacích procesech bude ochraně životního prostředí věnována dostatečná pozornost, zajišťuje současná právní úprava i tím, jak vymezuje základní cíl územního plánování – viz výše.

Tento cíl musí mít každý orgán územního plánování vždy na paměti a k němu směřovat všechny své činnosti, zejména procesy, v nichž vzniklé územně plánovací dokumenty jsou závazné pro rozhodovací činnost o území dalších orgánů veřejné správy. Tento cíl musí sledovat i všechny ostatní subjekty účastníci se územně plánovacích procesů. Zejména to pak platí o tzv. dotčených orgánech. Platí to ale také pro tzv. řešení rozporů mezi nimi nebo mezi nimi a orgány územního plánování. V rozsahu vymezeném článkem 35 odst. 3 a článkem 11 odst. LZPS to však platí i pro soukromoprávní subjekty. Ustanovení § 4 odst. 7 zákona orgánům územního plánování ukládá projednávat protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Tento stav zákon označuje jako rozpor mezi dotčenými orgány navzájem nebo mezi dotčenými orgány a orgány územního plánování a při jeho řešení odkazuje na SŘ. Ten v § 136 odst. 6 stanoví postup řešení těchto rozporů, přesněji střetů veřejných zájmů směřujících do řešeného území a hájených podle zvláštních právních předpisů těmito dotčenými orgány. Nejprve se o vyřešení musí pokusit sám orgán vedoucí proces pořizování územně plánovací dokumentace, a pokud se mu to nepodaří, proběhne tzv. „dohodovací řízení“ na základě aplikace ustanovení o řešení sporů o příslušnost (§ 133 odst. 6 SŘ) s tím, že bude-li i ono bezvýsledné, postoupí ústřední orgán, na jehož návrh bylo dohodovací řízení vedeno – Ministerstvo pro místní rozvoj – spor spolu se zprávou o jeho dosavadním řešení a s návrhy jednotlivých ústředních orgánů k řešení vládě. Vzhledem k tomu, že vláda je orgán kolektivní, nemusí konečné řešení, bohužel, vždy vyznít ve prospěch životního prostředí.¹⁹

Závěrem je třeba zmínit ještě jedno slabé místo současné právní úpravy týkající se problematiky územního plánování. To souvisí s tím, co jsme výše uvedli o zá-

¹⁹ V této souvislosti je nám sympatický skeptický názor recenzenta týkající se role vlády jako konečné instance pro řešení uvedených střetů sporů (střetů zájmů). Uvedené řešení, které zřejmě mělo být jakousi pojistkou nestrannosti v řešení těchto střetů, má nepominutelné slabiny. Jednak v tom, že ve vládě představují většinu představitelé resortů, které jsou spíš „konzumenty“ životního prostředí (jeho zdrojů) než jeho ochránci. Jednak v tom, že uvedené řešení skýtá další prostor, tentokrát na nejvyšší úrovni, pro politické ovlivňování rozhodování správních orgánů v konkrétních kauzách, případně pro zasahování do působnosti toho, kdo dokumentaci schvaluje. Neměl být on, kdo s konečnou platností tyto spory rozhodne? Vždyť má k řešenému území a jeho problémům nejbližší a za jeho další vývoj nese, bohužel jen politickou a morální, odpovědnost.

kladným cíli a úkolu územního plánování – vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Zatímco zákon v režimu územního plánování stanoví více či méně jasně a srozumitelně, jakým způsobem má být návrh územně plánovacího dokumentu před jeho předložením ke schválení posuzován z hlediska vytváření podmínek pro ochranu životního prostředí, resp. pro ekologický rozvoj území, tentýž zákon neříká vůbec nic, ba ani nenaznačuje, jakým způsobem a případně kdo návrh posoudí i ze zbývajících dvou hledisek, včetně vyváženosti všech tří uvedených oblastí.

Na jedné straně je tedy vymezen základní cíl, na straně druhé chybí kritéria pro posouzení toho, v jaké míře se mu předkládaný návrh přibližuje.

KAPITOLA 4: STAVEBNÍ ÚŘADY

Autorka: Marie Poláčková

4.1 ÚVOD

Stavební úřady jsou správní orgány vykonávající zejména státní správu úseku stavebního řádu. Stavební řád řeší problematiku povolování staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací²⁰ a užívání staveb. V rámci stavebního řádu je upraven také stavební dozor. Řada postupů vyplývajících ze stavebního řádu je uskutečňována a dozorována prostřednictvím stavebních úřadů.²¹

Stavební zákon svěčuje stavebním úřadům také působnost ve věcech územního plánování, když stanoví, že vydávají územní rozhodnutí, územní souhlas, poskytují informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace, a vykonávají další činnosti podle stavebního zákona²².

V rámci své činnosti jsou stavební úřady povinny dbát také toho, aby při povolování staveb a jejich užívání byla zajištěna ochrana životnímu prostředí. Provoz některých staveb jako jsou například spalovna odpadů, dálnice, chemička dokáže velmi výrazným způsobem ovlivnit stav a kvalitu životního prostředí v jejich okolí. I výstavba ostatních méně technologicky náročných staveb může znamenat zásah do životního prostředí, např. do krajinného rázu nebo významného krajinného prvku. V rámci povolování staveb je proto nutné volit taková řešení výstavby, která by co nejméně ohrožovala a poškozovala životní prostředí. Stavební úřady, resp. výsledky jejich činnosti, jsou tedy jedním z nástrojů ochrany životního prostředí.

Ačkoli by se mohlo zdát, že stavební úřady se zaslouhují o ochranu životního prostředí v mnohem menší míře než například dotčené orgány státní správy²³, není

²⁰ Dále budu pro zjednodušení textu používat pojem „stavby“, který bude zahrnovat jak stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, pokud nebude výslovně uvedeno jinak.

²¹ Výjimku tvoří tzv. zkrácené stavební řízení, které probíhá prostřednictvím autorizovaného inspektora.

²² Viz ustanovení § 6 odst. 3 StZ. Více viz kapitola 3 Orgány územního plánování.

²³ Blíže charakteristika dotčených orgánů státní správy viz kapitola 5 Dotčené orgány.

tomu tak. Stavební úřad je ten, který musí zvážit úplnost stavebníkem předložených podkladů a vyhodnotit je ve vzájemných souvislostech. Stavební úřad musí vědět, jaké podklady a od kterých orgánů státní správy, které působí k ochraně životního prostředí, je povinen si vyžádat pro svoji činnost, případně je stavební úřad povinen upozornit stavebníka, aby dané podklady u příslušných správních orgánů obstaral a předložil mu je. Může se jednat například o různá povolení vodoprávního úřadu, závazná stanoviska orgánu ochrany přírody či integrované povolení. Stavební úřad je povinen zohlednit dané podklady, v některých případech je povinen je obsahově zahrnout přímo do svého rozhodnutí. V konečném důsledku je to však vždy stavební úřad, který musí komplexně a ve vzájemných souvislostech posoudit, zda navrhovaný záměr může ohrozit či poškodit životní prostředí. Stavební úřady tak při ochraně životního prostředí hrají velmi významnou roli.

Stavební zákon rozděluje stavební úřady dle věcné působnosti na úřady obecné a zvláštní. Zvláštní stavební úřady se dále člení na úřady speciální, vojenské a jiné stavební úřady. Toto rozdělení stavebních úřadů vychází z typů staveb, kterých se povolování v jednotlivých případech týká.²⁴

4.2 OBECNÉ STAVEBNÍ ÚŘADY

U většiny staveb je k povolení jejich provedení příslušný obecný stavební úřad. Tyto úřady vykonávají také působnost v oblasti užívání těchto staveb a v oblasti státního dozoru na těchto stavbách. Obecnými stavebními úřady jsou Ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem, magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem, magistrát statutárního města, pověřený obecní úřad a městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006²⁵. V našich podmínkách jsou obecnými stavebními úřady především pověřené obecní úřady. V současné době existuje přes 700 obecných stavebních úřadů. Při tak velkém množství stavebních úřadů není

²⁴ KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo – praktická příručka*. Praha: Linde, 2007, s. 74.

²⁵ „Za účinnosti předcházející právní úpravy MMR zveřejňovalo seznam obecných stavebních úřadů. Podle posledního seznamu (sdělení č. 544 ze dne 30. 11. 2006) bude třeba posuzovat, zda daný obecní úřad měl a nadále má působnost obecného stavebního úřadu.“ Viz POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

jednoduché, aby výkon státní správy na úseku stavebního práva byl dostatečně kvalifikovaný. Ne všechny stavební úřady jsou optimálně vybaveny jak po stránce personální, tak materiální. Proto dnes probíhají jednání o snížení počtu stavebních úřadů, popřípadě o vyčlenění stavebních úřadů jako speciálních správních orgánů.²⁶

Jde-li o opatření nebo stavbu, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený stavební úřad, tedy krajský úřad nebo MMR. Nadřízený stavební úřad může ve formě usnesení (§ 131 SŘ) také stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit.

V praxi vcelku často nastává situace, kdy je obec či kraj účastníkem povolovacích procesů dle stavebního zákona, například územního a stavebního řízení. V takových případech se mohou objevit pochybnosti o objektivnosti úředníků příslušného obecního či krajského úřadu, které mají o žádosti územní veřejnoprávní korporace rozhodovat. K takovýmto situacím se vyjádřil Nejvyšší správní soud, když uvedl, že *„úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“*²⁷

Územní veřejnoprávní korporace (obce, kraje) vykonávají územní veřejnou správu, přičemž je na ně přenášen výkon vždy příslušného obsahu a rozsahu

²⁶ Analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování (Usnesení vlády č. 346/2010). [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <www.komora.cz/download.aspx?dontparse=true&FileID=6428>.

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

K otázce podjatosti viz také kapitola 6 Obce nebo Průcha, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 93 a 94.

územní státní správy.²⁸ Obecní a krajské úřady jakožto obecné stavební úřady vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti.

Za zmínku také stojí, že na obecní úřady obcí s rozšířenou působností je v řadě případů přenesena, nebo teprve má být přenesena, státní správa vyplývající ze složkových předpisů práva životního prostředí. Do budoucna by se totiž obecní úřady obcí s rozšířenou působností měly stát jedním ze styčných bodů výkonu veřejné správy v oblasti práva životního prostředí.

4.3 SPECIÁLNÍ STAVEBNÍ ÚŘADY

U staveb leteckých, staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, pozemních komunikací, vodních děl (dále také jako „speciální stavby“) vykonávají působnost stavebního úřadu orgány, jimž byla svěřena státní správa na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (dále jen „speciální stavební úřady“).

Působnost u staveb leteckých vykonává dle zákona o civilním letectví²⁹ Úřad pro civilní letectví, působnost pro stavby pozemních komunikací vykonávají silniční správní úřady podle zákona o pozemních komunikacích³⁰, působnost pro stavby drah a na dráze, včetně zařízení na dráze vykonávají drážní správní úřady podle zákona o drahách³¹ a působnost stavebních úřadů pro vodní díla vykonávají vodoprávní úřady na základě zákona o vodách.

Speciální stavební úřady nemají dānu působnost v územním rozhodování, nemohou tedy vydávat územní rozhodnutí, případně územní souhlas. V případě speciálních staveb, je tak územní řízení vedeno před obecným stavebním úřadem, který stavbu ve vymezeném území umístí, a povolovací řízení je již vedeno před speciálním stavebním úřadem.

²⁸ PRŮCHA, P. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model veřejné správy). In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 204.

²⁹ Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

„Podle judikatury (rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 4. 3. 1997, sp. zn. 16 Ca 492/96 [SJS 374/1999]) obecný stavební úřad nemůže povolit stavbu, jejíž povolení spadá do působnosti speciálního stavebního úřadu. Zvláštní právní předpisy, které upravují speciální stavby, nemusí přímo upravovat působnost speciálního stavebního úřadu. Nicméně je důležité, aby tento zvláštní zákon upravoval organizační stránku, tedy orgány na tomto úseku působící.“³²

Speciální stavební úřady postupují podle ustanovení stavebního zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro speciální stavby nestanoví jinak. Speciální stavební úřady mohou pro předmětné stavby vydat povolení jen se souhlasem toho obecného stavebního úřadu, který vydal pro danou stavbu územní rozhodnutí. Tento obecný úřad potom ověřuje, zda byly dodrženy podmínky uvedené v územním rozhodnutí. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování. Takto nastaveným systémem má být zaručeno, že podmínky dané v předchozím řízení obecným stavebním úřadem budou v navazujícím řízení respektovány, ačkoli se obecný stavební úřad na povolování stavby, kterou svým rozhodnutím v území umístil, již podílet nebude. Souhlas, který obecný stavební úřad vydává, není správním rozhodnutím ani závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SŘ. Jedná se o úkon dle části čtvrté správního řádu.³³

V praxi se mohou někdy objevit pochybnosti o tom, zda o povolení určité stavby bude rozhodovat speciální stavební úřad. V takovém případě platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu, který nejlépe posoudí, zda se skutečně jedná o stavbu, k jejímuž povolení je příslušný podle stavebního zákona pouze speciální stavební úřad. Stanovisko příslušného stavebního úřadu je úkonem dle části čtvrté správního řádu.³⁴

³² POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

³³ K tomuto více viz POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

³⁴ Tamtéž.

4.4 VOJENSKÉ A JINÉ STAVEBNÍ ÚŘADY

Na území vojenských újezdů vykonávají působnost újezdní úřady.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, č. j. 349/2003-21, „*správním úřadem, kterému ve smyslu článku 79 odst. 1 Ústavy zákon svěřuje působnost rozhodovat podle stavebního zákona o stavbách vojenské správy mimo území vojenských újezdů, je Ministerstvo obrany.*“ S tím koresponduje i ustanovení stavebního zákona, které říká, že s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování vykonává působnost stavebního úřadu Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu, mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu.

Na základě výše uvedeného lze učinit závěr, že újezdní úřady na území vojenských újezdů mají rovněž pravomoc ve věcech územního rozhodování, stejně jako obecné stavební úřady, zatímco Ministerstvo obrany mimo území vojenských újezdů tuto pravomoc nemá.

S výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají působnost stavebního úřadu podle stavebního zákona také Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost, Ministerstvo spravedlnosti u staveb sloužících k plnění úkolů Ministerstva spravedlnosti a staveb pro služební účely Vězeňské služby a jejich organizačních složek, Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin a u staveb jaderných zařízení.

Výše uvedené stavební úřady, s výjimkou újezdních úřadů, mohou vydat povolení jednak pro stavby, které vyžadovaly vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, a jednak pro stavby, které je ke svému umístění nepotřebovaly.

U staveb uvedených v předchozích odstavcích, k nimž nebylo vydáno územní rozhodnutí či územní souhlas, zajistí stavební úřad vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

Stavební úřad může povolit stavby v uzavřených prostorech existujících staveb³⁵ bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud se nemění výš-

³⁵ Ponechávám nyní stranou, že v praxi existují rozdílné názory na výklad pojmu „uzavřený prostor existujících staveb“. Jedná se o vnitrobloky a areály. Zvláště ohledně areálů nepánuje shoda, jaké má být rozestavění budov v tomto areálu s ohledem na jeho oplocení, aby se dalo konstatovat, že se jedná o uzavřený prostor existujících staveb. K tomuto tématu také viz MALÝ, S. Základní povolovací ustanovení podle stavebního zákona. *Právní rádce*. 2011, č. 8, s. X–XI či rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2009, č. j. 7 As 48/2009-79.

kové uspořádání prostoru. Obecné stavební úřady tak ztrácí možnost podílet se na umístování výše uvedených staveb.

Jestliže bude stavební úřad, s výjimkou újezdních úřadů, povolovat stavby, ke kterým bylo vydáno územní rozhodnutí či územní souhlas, musí si vyžádat souhlas obecného stavebního úřadu, čímž dojde k ověření dodržení podmínek stanovených v územním řízení. Souhlas není správním rozhodnutím ani závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SŘ. Jedná se o úkon dle části čtvrté správního řádu.

Obdobně jako u speciálních stavebních úřadů, i tady platí, že v pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o jednu z výše uvedených staveb, platí stanovisko příslušného ústředního správního úřadu, jehož působnosti se stavba týká.

4.5 VYHRAZENÍ PRÁVOMOCI STAVEBNÍHO ÚŘADU

Stavební úřady si také mohou vyhradit pravomoc rozhodovat o určitých stavbách. Nadřízený stavební úřad si může vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí. Atrakce je možná pouze v případech těchto staveb. Při vymezení „technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb“ však existuje určitá míra nejistoty spojená s výkladem tohoto neurčitěho pojmu. Pokud si stavební úřad vyhradí pravomoc ve věcech povolování staveb, je povinen vykonávat rovněž pravomoc ohledně užívání staveb.

Vyhradí-li si krajský úřad pravomoc k vydání územního rozhodnutí v případě záměru posuzovaného z hlediska vlivu na životní prostředí podle zákona EIA, musí vykonávat rovněž pravomoc ohledně užívání stavby. Ministerstvo pro místní rozvoj si může vyhradit pravomoc stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí u staveb přesahujících hranice kraje, u staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo u staveb s vlivem na území sousedních států.

Stavební zákon nestanoví, jakou formou má být atrakce provedena. Pravděpodobně se bude jednat o usnesení dle § 131 SŘ.³⁶

³⁶ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

4.6 STAVEBNÍ DOZOR A ZVLÁŠTNÍ PRAVOMOCI STAVEBNÍHO ÚŘADU

Stavební úřady jsou oprávněny a zároveň povinny vykonávat soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících ze stavebního zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení.

„*Stavebním úřadům se svěřují významné nástroje, kterými mohou ve veřejném zájmu zasahovat do práv fyzických a právnických osob.*“³⁷ Stavební úřad je oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby, nařizovat neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce na stavbě, nezbytné úpravy na stavbě, stavebním pozemku nebo na zastavěném stavebním pozemku, nařizovat provedení udržovacích prací, vyklizení stavby, ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě.³⁸

Stavební zákon vymezuje pojem veřejný zájem³⁹. Veřejným zájmem se rozumí požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, byla užívána jen k povolenému účelu, neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty, a aby se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo, aby byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby.

Stavební úřad musí v odůvodnění rozhodnutí, které vydává v rámci dozoru, uvést, v čem spatřuje naplnění veřejného zájmu, k jehož ochraně zasahuje. Z důvodu přezkoumatelnosti rozhodnutí je nutno specifikovat důvody, na základě kterých shledává naplnění veřejného zájmu.

³⁷ MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 263.

³⁸ Stavební úřad svoji pravomoc uplatňuje také ve vazbě k terénním úpravám a zařízením. Pro zjednodušení je v dalším textu užíván pouze pojem „stavba“.

³⁹ Více k pojmu „veřejný zájem“ nález ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 nebo rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.

Ochrana životního prostředí je zajišťována také prostřednictvím dozoru vykonávaného stavebními úřady. Zatímco v rámci územního plánování a povolování staveb dochází k ochraně jednotlivých složek životního prostředí ještě před realizací stavby, v rámci dozoru se zjišťuje, zda již realizovaná stavba životní prostředí neohrožuje či nepoškozuje. Spolu se stavebním úřadem se řady postupů v rámci dozoru účastní také dotčené orgány, které jsou oprávněny hájit zájmy, jež jim byly svěřeny podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány mohou dozorovat dodržování těch jejich požadavků, které byly promítnuty do rozhodnutí stavebního úřadu.⁴⁰

4.6.1 Nástroje dohledu a s tím spojená oprávnění stavebního úřadu

Stavební úřad dozoruje dodržování povinností při provádění a užívání staveb. V případě, že zjistí závady, poskytuje mu stavební zákon řadu oprávnění k uložení opatření směřujících k jejich odstranění. V řadě případů uložená opatření slouží k tomu, aby nevznikla situace, kdy mohou být ohroženy životy osob, zvířat, jejich bezpečnost, majetek osob, nebo životní prostředí. Níže uvedené nástroje dozoru může stavební úřad uplatňovat a opatření k nápravě zjištěných nedostatků ukládat pouze ve veřejném zájmu s ohledem na to, že činnost stavebního úřadu v rámci dozoru může zasáhnout do práv řady osob, zejména do vlastnického práva ke stavbě nebo pozemku.

4.6.1.1 Kontrolní prohlídka stavby

Institut kontrolní prohlídky stavby je základním instrumentem státního dozoru. Využitím tohoto institutu stavební úřad zjišťuje faktický stav provádění či užívání staveb a může velmi rychle uložit případná opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Stavební zákon říká, kdy stavební úřad prohlídku musí a kdy může provést. Stavební úřad musí obligatorně provést kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby. Stavební úřad může kontrolní prohlídku provést při provádění nařízených udržovacích prací či při činnosti směřující k odstranění stavby. Kontrolní

⁴⁰ Viz ustanovení § 4 odst. 5 StZ.

prohlídku může provést i v jiných případech, ovšem za podmínky, že je prohlídka potřebná pro plnění úkolů stavebního úřadu.

Kontrolní prohlídky provádí stavební úřad z vlastního podnětu nebo z podnětu dotčených osob (zpravidla sousedů). Podnět ke kontrolní prohlídce může dát také dotčený orgán, jehož pověřený pracovník se zpravidla kontrolní prohlídky účastní. V rámci prohlídky dotčený orgán může mimo jiné dohlížet, jak jsou plněny podmínky, které uložil ve svém závazném stanovisku k ochraně zájmu chráněného příslušným zvláštním právním předpisem. Dochází tak k propojení procesů daných stavebním zákonem – podmínky uložené v rámci povolování staveb jsou dozorovány při jejich realizaci a užívání.

„Kontrolní prohlídky stavby přichází v úvahu především v průběhu realizace stavby, zpravidla v návaznosti na jednotlivé etapy, resp. fáze výstavby, a dále potom také v rámci „kolaudace“, kdy se realizuje tzv. závěrečná kontrolní prohlídka....Kontrolní prohlídky mohou stavební úřady konat u užívaných staveb, a to zejména s ohledem na sledování souladu jejich užívání se stanoveným účelem, s ohledem na sledování jejich stavebně technického stavu a řádné provádění údržby, apod.“⁴¹

Při kontrolní prohlídce stavební úřad dle § 133 odst. 2 StZ zjišťuje zejména, zda je stavba prováděna v souladu se stavebním povolením či jiným opatřením stavebního úřadu, zda splňuje kvalitativní požadavky na stavby, zda je vedena dokumentace ohledně provádění stavby, zda stavba neohrožuje svoje okolí, zda je užívána jen k povolenému účelu, jakým způsobem je udržována, jak je zajištěna bezpečnost v případě odstraňování staveb. Stavební úřad je povinen kontrolovat i ty části stavby, které jsou zakryty, případně trvale nepřístupné, jejichž vadné provedení by mohlo ohrozit bezpečnost a užitné vlastnosti stavby. Stavební zákon přímo stavebnímu úřadu ukládá, aby v rámci kontrolní prohlídky zjišťoval, zda stavba neohrožuje životní prostředí. Podkladem pro vyhodnocení ohrožení budou i závazná stanoviska dotčených orgánů vydaná jako podklad pro územní a stavební povolování stavby.

Při kontrolní prohlídce stavební úřad využívá ověřenou projektovou dokumentaci stavby, popřípadě dokumentace zpracované do úrovně dokumentace pro provedení stavby.

Kontrolní prohlídky se vždy musí účastnit stavebník a podle § 154 odst. 1 písm. c) StZ i vlastník stavby, pokud tomu nebrání vážné důvody. Stavební úřad

⁴¹ MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 126.

může vyzvat projektanta nebo hlavního projektanta, stavbyvedoucího a osobu vykonávající stavební dozor, aby se prohlídky také účastnili. Jestliže je stavební úřad k účasti vyzve, musí se prohlídky zúčastnit. Působí-li na staveništi autorizovaný inspektor nebo koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví, může je stavební úřad ke kontrolní prohlídce přizvat také. Podle potřeby přizve stavební úřad ke kontrolní prohlídce též dotčené orgány. Pověřený pracovník dotčeného orgánu poskytuje při kontrolní prohlídce odborné znalosti v příslušné oblasti. Jestliže má být zjišťováno, zda stavba neohrožuje životní prostředí, resp. jeho jednotlivé složky, je účast pověřeného pracovníka na kontrolní prohlídce nezbytná, protože zpravidla pouze tato osoba dokáže možnost ohrožení složky životního prostředí stavbou správně vyhodnotit.

Podle potřeby stavební úřad přizve k prohlídce i další osoby, například osoby, které daly k provedení prohlídky podnět. Přizvání těchto osob přispívá k transparentnosti a objektivnosti rozhodování správních orgánů.

Za účelem provedení kontrolní prohlídky může oprávněná úřední osoba stavebního úřadu vstupovat na pozemky, stavby nebo do staveb. *„Rozhodnutím stavebního úřadu lze povinně osobě nařídit, aby vstup na pozemek či do stavby umožnila. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Splnění povinnosti lze vymáhat podle ustanovení § 112 správního řádu přímým vynucením.“*⁴²

S ohledem na skutečnost, že stavební úřad může k prohlídce přizvat také další osoby (např. sousedy či zástupce občanského sdružení), je nutné v rámci provádění prohlídky řešit také jejich vstup na pozemky či na stavby. Na rozdíl od pověřeného pracovníka stavebního úřadu a dalších oprávněných osob (např. pracovníků dotčeného orgánu) vlastník pozemku či stavby není s ohledem na § 172 StZ povinen takovým osobám vstup umožnit.

V případě bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby, může oprávněná úřední osoba ve veřejném zájmu vstupovat na pozemky a do staveb i bez vědomí jejich vlastníka. Musí však vlastníka bez zbytečného odkladu informovat a uvést důvody, které k tomu vedly.

Stavební úřad je povinen vést si jednoduchou evidenci o provedených kontrolních prohlídkách jednotlivých staveb. Z této evidence musí být patrné, kdy byla kontrolní prohlídka provedena, které stavby se týkala a jaký byl její výsledek.

⁴² DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 245.

V rámci kontrolní prohlídky má stavební úřad řadu oprávnění. Může například za zákonem daných podmínek (§ 118 odst. 3 StZ) schválit změnu stavby před jejím dokončením. Se změnou stavby písemně či do protokolu musí souhlasit dotčený orgán. Změna stavby před jejím dokončením se schválí zjednodušenou formou – zápisem do stavebního deníku, popřípadě do jednoduchého záznamu o stavbě.⁴³

Jestliže stavební úřad zjistí při kontrolní prohlídce závadu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění, vyzve podle § 134 odst. 2 StZ příslušnou osobu⁴⁴, aby ve stanovené lhůtě zjedнала nápravu. Výzva je úkonem správního orgánu ve smyslu části čtvrté správního řádu⁴⁵. Výzva musí obsahovat identifikaci osoby, které je určena, popis zjištěné závady, specifikaci způsobu zjednání nápravy, příp. výčet dokladů, které mají být předloženy (například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků), lhůtu pro splnění výzvy a upozornění na následky jejímu nevyhovění.

Jestliže osoba ve stanovené lhůtě výzvě nevyhoví, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí. V situacích, kdy je prováděna stavba, může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Stavební úřad může rozhodnout o zjednání nápravy i bez předchozí výzvy, jestliže hrozí nebezpečí z prodlení. V rozhodnutí musí být v takovém případě specifikovány důvody, na základě nichž lze dovozovat nebezpečí z prodlení. Rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, proti kterému může být podáno odvolání. Odvolání však nemá odkladný účinek.

Stavební zákon obsahuje také speciální postup pro případ, že je stavba prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu anebo v rozporu s ním. Nejprve stavební úřad vyzve stavebníka k bezodkladnému zastavení prací a zároveň zahájí řízení o odstranění stavby.⁴⁶ Nevyhoví-li stavebník výzvě, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým zastavení prací na stavbě nařídí. Proti tomuto rozhodnutí je možné se odvolat, odvolání však nemá odkladný účinek. „*Rozhodnutí, jímž stavební úřad nařídí stavebníkovi podle § 102 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, zastavit práce na nepovolené stavbě, je z přezkumu ve správním soud-*

⁴³ Více viz kapitola 13 Ochrana životního prostředí a povolování staveb.

⁴⁴ Stavebníka, osobu, která zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu – stavbyvedoucího, nebo osobu vykonávající stavební dozor anebo vlastníka stavby.

⁴⁵ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. Shodně DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 246.

⁴⁶ K tomu viz kapitola 15 Ochrana životního prostředí a odstraňování staveb.

*nictví vyloučeno jakožto rozhodnutí předběžné povahy. Soud k žalobě přezkoumá až rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo o jejím dodatečném povolení, které následuje a které teprve je konečné.*⁴⁷

4.6.1.2 Neodkladné odstranění stavby a nutné zabezpečovací práce

Mohou nastat situace, kdy stavba hrozí zřícením a jsou tak ohroženy životy osob nebo zvířat. K ochraně životů osob a zvířat propůjčuje stavební zákon stavebním úřadům efektivní nástroj v podobě nařízení neodkladného odstranění stavby. Jestliže lze stavbu ještě zabezpečit před zřícením, stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací.

Ochraně životů osob nebo zvířat „dává stavební zákon přednost před ochranou vlastnického práva, popřípadě jiných práv k předmětné stavbě či pozemku“.⁴⁸ Tato myšlenka je zcela správná, protože je nutno přihlédnout také k povinnosti vlastníka o stavbu pečovat. Pokud tak vlastník nečiní, může mít tato jeho nečinnost určité následky, třeba v podobě nařízení zabezpečovacích prací, se kterými musí počítat.

Na základě kontrolní prohlídky stavební úřad nejprve zjišťuje skutečný stav stavby. Stavební úřad může neodkladné odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací, popřípadě vyklizení stavby nařídít i ústně při kontrolní prohlídce za podmínky, že závadný stav stavby *bezprostředně* ohrožuje životy a zdraví osob nebo zvířat. Bezprostřednost ohrožení lze spatřovat v tom, že závadný stav stavby již nastal⁴⁹ a že se může projevit v jakémkoli okamžiku, čímž by došlo k ohrožení života osob nebo zvířat.⁵⁰ O kontrolní prohlídce musí stavební úřad pořídit protokol, který musí obsahovat popis zjištěných závad, který lze doplnit fotodokumentací, a musí mít náležitosti potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí podle správního řádu. Především musí takovýto protokol obsahovat výrokovou část, podstatné části rozhodnutí a poučení o opravném prostředku. Vydané ústní

⁴⁷ Usnesení MS v Praze ze dne 23. 3. 2004, č. j. 38 Ca 706/2002-34.

⁴⁸ Důvodová zpráva – vládní návrh č. 998/0, na vydání zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁴⁹ DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 248.

⁵⁰ K tomu viz stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 10. 2000, č. j. 20197/00-32/k-479, Věstník Ministerstva pro místní rozvoj č. 2/2001, cit. dle MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. 1. vydání, Praha: ASPI, 2008. s. 861.

rozhodnutí je předběžně vykonatelné s ohledem na to, že odvolání lze odejmout odkladný účinek⁵¹.

Protokol obdrží všichni účastníci kontrolní prohlídky. Následně doručí bez zbytečného odkladu stavební úřad písemně vyhotovení vyhlášeného rozhodnutí účastníkům řízení o nařízení neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích pracích či vyklizení stavby.

Jestliže neodkladné odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce nenařídí stavební úřad při kontrolní prohlídce, učiní tak následně rozhodnutím za předpokladu, že se během prohlídky potvrdilo, že jsou ohroženy životy osob nebo zvířat. Současně může rozhodnout také o nařízení vyklizení stavby. Neodkladné odstranění stavby, příp. provedení nutných zabezpečovacích prací se rozhodnutím nařizuje vlastníku stavby jako osobě povinné udržovat stavbu ve smyslu § 3 odst. 4 StZ po celou dobu její existence.⁵²

V případech, kdy mohou být ohroženy životy lidí nebo zvířat, je oprávněním stavebního úřadu nařídit odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, popřípadě vyklizení stavby i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby.

Proti rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích pracích se lze odvolat. Odvolání však nemá odkladný účinek. Rozhodnutí je tak předběžně vykonatelné.

Řízení je zahajováno z moci úřední. Nelze se tedy žalobou proti nečinnosti domáhat vydání rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby či nutných zabezpečovacích pracích. *„Žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. se nelze úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z ustanovení samotného ani ze souvisejících ustanovení však nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Takovým řízením je i řízení podle*

⁵¹ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 358.

⁵² POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

*ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Toto řízení, na rozdíl např. od řízení o povolení odstranění stavby podle ust. § 128 stavebního zákona, nelze zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby, neboť ho může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední.*⁵³

Stavební úřad musí zajistit provedení odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací, jestliže hrozí nebezpečí z prodlení a kdy je očividné, že vlastník uloženou povinnost nesplní, a to prostřednictvím stavebního podnikatele, který je k jejich provedení odborně vybaven, a to i tak, že mu provedení prací nařídí. I když stavební zákon dává stavebnímu úřadu pravomoc stavebnímu podnikateli nařídít provedení prací, nelze považovat takovýto postup za příliš vhodný. V praxi se tak s ním nelze příliš často setkat.

Náklady vynaložené na neodkladné odstranění stavby a na nutné zabezpečovací práce nese vlastník stavby. Jestliže uvedené práce prováděl stavební podnikatel a vlastník stavby mu náklady neuhradil, uhradí je stavební úřad a na vlastníkovu tyto náklady vymáhá obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem.

4.6.1.3 Nezbytné úpravy

Institutem nezbytných úprav lze řešit řadu nedostatků v provedení a užívání staveb.⁵⁴

V případech, kdy užívání stavby nebo její zařízení ohrožuje životní prostředí, nepřiměřeně obtěžuje její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otřesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením, může stavební úřad nařídít vlastníku stavby nezbytné úpravy, jimiž se docílí zlepšení stavu. Stavební úřad může nařídít i nezbytné úpravy, jimiž se odstraňují jiné hygienické, bezpečnostní, požární a provozní závady a závady na elektrickém zařízení stavby nebo jimiž bude vyhověno požadavkům obrany, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva uplatněným Ministerstvem obrany či Ministerstvem vnitra. Nezbytné úpravy může stavební úřad nařídít v zájmu bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. U staveb, které nejsou připojeny na technickou infrastrukturu, může stavební úřad úpravy nařídít, aby byl tento nedostatek odstraněn.

⁵³ Rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139.

⁵⁴ K tomu viz též kapitola 14 Ochrana životního prostředí a užívání staveb.

Stavební úřad může nařídit i úpravy, jimiž se stavba vybavuje sociálním nebo jiným hygienickým zařízením.

Nezbytné úpravy může stavební úřad nařídit k zajištění účinného odvádění a zneškodňování odpadních vod v souladu s právními předpisy, k usnadnění průtoku přívalových vod nebo k zamezení vnikání povrchových vod do staveb a na přilehlé pozemky.

Institut nezbytných úprav se využívá také v případech, kdy je nutná konzervace rozestavěné stavby, jejíž provádění bylo přerušeno nebo zastaveno, nebo kdy je nutno zajistit bezbariérový přístup a užívání pozemku nebo stavby, nebo ochranu architektonického a archeologického dědictví.

Nezbytné úpravy může po provedené kontrolní prohlídce stavební úřad nařídit jednak v případech, kdy není stavba nebo zařízení postavena a užívána v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu⁵⁵ a jednak v případech, kdy je stavba nebo zařízení postavena a užívána v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu, avšak dochází k prokazatelně významnému ohrožení. Ve druhém případě lze nezbytné úpravy nařídit pouze za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly. Stavební úřady tedy musí při ukládání provedení nezbytných úprav kalkulovat s tím, že budou muset, resp. obec bude muset, uhradit náklady na jejich provedení.

Nezbytné úpravy, které mají být nařízeny, mohou vyžadovat projektovou dokumentaci a jiné podklady jako například závazné stanovisko dotčeného orgánu. Stavební úřad nejdříve nařídí jejich opatření vlastníku stavby nebo stavebního pozemku, na kterých mají být úpravy provedeny, a stanoví lhůtu k jejich předložení. Současně rozhodne o poskytnutí zálohy stavebního příspěvku na úhradu nákladů na pořízení této dokumentace a o podmínkách jejího vyplacení.

Rozhodnutí o povinnosti vlastníka obstarat projektovou dokumentaci přitom představuje rozhodnutí předběžné povahy, proti kterému není žaloba ve správním soudnictví přípustná dle § 70 písm. b) ve spojení s § 68 písm. e) SŘS. Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„(s)těžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že zákon uvádí, že projektovou dokumentaci v případě, že ji nepředloží vlastník, opatří stavební úřad na náklad tohoto vlastníka, což v rozhodnutí krajského soudu chybí. To však nemění ničeho na skutečnosti, že závěry krajského soudu o odmítnutí žaloby z důvodu, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního*

⁵⁵ Nelze opomenout, že stavební úřad má také možnost zahájit řízení o odstranění stavby, jestliže je stavba provedena v rozporu se stavebním povolením či opatřením vyžadovaným stavebním zákonem.

přezkumu vyloučeno, jsou v souladu se zákonem. Soud správně posoudil, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno podle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. a žaloba proti takovému rozhodnutí je podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. žalobou nepřipustnou, kterou je nutno podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu o nutnosti odmítnout žalobu ztotožňuje a odkazuje na ně. K těmto závěrům je třeba ještě doplnit, že rozhodnutím, jímž je vlastníku stavby uložena povinnost podle § 87 odst. 4 stavebního zákona (věta první před středníkem) předložit dokumentaci nebo jiné podklady, je rozhodnutím předběžné povahy, neb rozhodnutím konečné povahy by bylo až rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit správnímu úřadu náhradu nákladu obstarání této dokumentace (viz § 87 odst. 4 stavebního zákona, věta první za středníkem), pokud by je neobstaral vlastník sám. Proti tomuto správnímu rozhodnutí by přitom stěžovatelka mohla podat odvolání k nadřízenému správnímu úřadu a teprve proti pravomocnému rozhodnutí odvolacího orgánu by mohla stěžovatelka úspěšně brojit správní žalobou.“⁵⁶

Nesplní-li vlastník uloženou povinnost, opatří potřebné podklady stavební úřad na jeho náklad. Vlastník musí být předem upozorněn na skutečnost, že bude náklady na pořízení podkladů povinen uhradit. Po opatření podkladů nařídí stavební úřad provedení úpravy a stanoví rozsah, způsob a podmínky jejího provedení.

Jestliže provedení úpravy takovéto projektovou dokumentaci a jiné podklady nevyžaduje, nařídí nezbytné úpravy stavební úřad rozhodnutím, ve kterém stanoví rozsah, způsob a podmínky provedení stavební úřad.

Na základě rozhodnutí stavebního úřadu je vlastník stavby povinen nezbytné úpravy provést. „Provedení nezbytných úprav předpokládá, že podstata stavby zůstane zachována...nelze pod tento výčet v žádném případě zahrnout situaci, kdy bude celá stavba nejprve odstraněna a posléze vystavěna stavba nová, byť plnící stejný účel.“⁵⁷ Ukončení prací spojených s nezbytnými úpravami vlastník stavby nebo stavebního pozemku musí oznámit stavebnímu úřadu.

Řízení o nařízení nezbytných úprav je zahajováno z moci úřední.⁵⁸ „Podání fyzické či právnické osoby domáhající se nařízení nezbytné úpravy je toliko jen pod-

⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2007, č. j. 4 As 92/2006-34. K rozhodnutí předběžné povahy též rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54.

⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 35/2004-61.

⁵⁸ V řadě případů náleží vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku, kterému bylo nařízeno provedení nezbytných úprav, na úhradu nákladů stavební

nětem k zahájení řízení z úřední povinnosti.“⁵⁹ V rámci žaloby proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat vydání rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení nezbytných úprav.

4.6.1.4 Údržba stavby

Vlastník stavby je povinen o stavbu pečovat a prodlužovat tak její životnost. „Dojde-li k ohrožení veřejného zájmu chráněného ustanovením § 86 odst. 1 [starého – pozn. aut.] stavebního zákona, a to v důsledku neudržování stavby jejím vlastníkem, může stavební úřad vlastníku nařídit, aby zjednal nápravu. Tato veřejnoprávní povinnost majitele budovy nemůže být nijak ovlivněna, přísluší-li jiné osobě k budově a nebo k její části právo soukromé.“⁶⁰

V případech, kdy stavba není řádně udržována, vyzve stavební úřad vlastníka stavby k provedení udržovacích prací.⁶¹ Jestliže vlastník výzvy neuposlechne výzvy, stavební úřad mu zjednání nápravy nařídí. „Stavební úřad není oprávněn nařídit provedení takových prací, jež by nesledovaly ochranu veřejného zájmu ve smyslu ust. § 132 odst. 3 písm. c) stavebního zákona a týkaly se neplnění povinností pronajímatele vůči nájemci (např. výměna dosloužilého příslušenství bytu apod.), tedy bez toho, aniž by bylo vadným stavem stavby ohroženo např. zdraví a bezpečnost osob. V takovém případě by totiž stavební úřad nahrazoval činnost soudu a jako státní orgán nezákonně zasahoval do soukromoprávních vztahů mezi pronajímatelem a nájemcem. Povinnosti pronajímatele vůči nájemci a předmětu nájmu jsou předmětem jejich soukromoprávního vztahu a případné neplnění povinností vyplývajících z příslušných ustanovení o. z. o nájmu bytů či způsobení škody na předmětu nájmu nájemcem může být řešeno pouze v rámci občanského soudního řízení. (...) Naopak ingerence orgánu státní moci do výkonu vlastnického prá-

příspěvek. Příspěvek se neposkytuje v situacích, kdy je nařízením nezbytných úprav odstraňován stav, kdy užívání stavby nebo její zařízení ohrožuje životní prostředí, nepřiměřeně obtěžuje její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otfesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením nebo se odstraňují jiné hygienické, bezpečnostní, požární a provozní závady a závady na elektrickém zařízení stavby, a rovněž tehdy, kdy jsou nařízenými nezbytnými úpravami odstraňovány závady vzniklé porušením nebo neplněním povinností vlastníka.

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170.

⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005-86.

⁶¹ Ačkoli to stavební zákon výslovně neuvádí, dá se předpokládat, že i údržba stavby bude nařízena na základě provedené kontrolní prohlídky.

va spočívající v nařízení udržovacích prací vlastníkovi stavby, může být odůvodněná pouze ohrožením zákonem chráněných hodnot, čili veřejného zájmu...".⁶²

V praxi nastávají situace, kdy je nutné provést udržovací práce na stavbě, kterou vlastník neužívá. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou však povinni umožnit vlastníkovi provedení nařízených udržovacích prací.⁶³

U stavby určené k užívání veřejností může stavební úřad nařídit jejímu vlastníkovi, aby mu předložil časový a věcný plán udržovacích prací na jednotlivých částech stavby a na technologickém či jiném zařízení.

Náklady udržovacích prací nese vlastník stavby. Stavební zákon výslovně neupravuje postup v situaci, kdy vlastník údržbu stavby neprovede. V takovém případě by udržovací práce provedl stavební podnikatel. Jestliže by mu vlastník stavby náklady související s udržovacími pracemi neuhradil, musel by příslušnou finanční částku stavebnímu podnikateli zaplatit stavební úřad, který by následně po vlastníkovi stavby danou částku vymáhal.⁶⁴

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není možno domáhat se vydání rozhodnutí o nařízení udržovacích prací.⁶⁵ Řízení o nařízení udržovacích pracích je zahajováno z moci úřední.

4.6.1.5 Vyklizení stavby

V situacích, kdy závady na stavbě bezprostředně ohrožují životy nebo zdraví osob či zvířat, anebo kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce, nařídí stavební úřad všem osobám, které se ve stavbě zdržují, aby ji neprodleně vyklidily. Nařídí také vyvedení zvířat, jestliže jsou ve stavbě ustájena. V případech, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, lze vyklizení stavby nařídit i ústně na základě provedené kontrolní prohlídky, které se musí účastnit i osoba, které mají být vyklizovací práce nařízeny. Protokol o prohlídce potom musí obsahovat náležitosti rozhodnutí.⁶⁶ Písemné vyhotovení rozhodnutí o nařízení vy-

⁶² Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 69/2010-78.

⁶³ K tomuto srovnání rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2011, č. j. 8 As 10/2010-84.

⁶⁴ V této souvislosti si dovoluji poukázat na „Metodickou pomůcku odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj pro stavební úřady“ týkající se exekučního řízení. Tato metodika je dostupná z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Metodicka-pomucka-odboru-stavebniho-radu-Ministers> [cit. 29. 9. 2011].

⁶⁵ Srovnání rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170.

⁶⁶ DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 253.

klizení stavby doručí stavební úřad vyklizovaným osobám, vlastníkovi stavby, vyklizující osobě a obci bez zbytečného odkladu dodatečně.

Vyklizení stavby lze nařídit samostatně nebo ve vazbě na rozhodnutí neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací. Je nutné si uvědomit, že bez rozhodnutí o nařízení vyklizení stavby by institut neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací nebyl efektivní, protože tyto instituty lze realizovat pouze za předpokladu, že se ve stavbě nenacházejí žádné osoby nebo zvířata. Vyklizení stavby se přitom rozhodnutím nařizuje všem osobám ve stavbě se zdržujícím, nikoli tedy „pouze“ jejím uživatelům.

Stavební zákon stanoví, že při vyklizení bytu nebo místnosti sloužící k bydlení, musí být pro vyklizované osoby zajištěno alespoň přístřeší. Stavební úřad může obec vyzvat k potřebné součinnosti a obec je povinna v mezích své působnosti na výzvu stavebního úřadu součinnost poskytnout.

Stavební úřad může nařídit provedení vyklizovacích prací osobě, která je způsobilá vyklizení provést. Může jí též nařídit odstranění přenosných věcí nebo i částí stavby a zařízení, které je možné bez ohrožení života a zdraví osob ze stavby vyjmout. Náklady na vyklizení věcí hradí vlastník vyklizované stavby. Jestliže náklady osobě, která je způsobilá vyklizení provést, neuhradí, platí obdobně to, co již bylo řečeno v rámci podkapitoly o udržovacích pracích.

Řízení⁶⁷ je zahajováno z moci úřední. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není možno domáhat se vydání rozhodnutí o nařízení vyklizení stavby.⁶⁸

⁶⁷ Účastníky v řízení o vyklizení stavby (stejně jako v řízení o uložení neodkladného odstranění stavby a nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, prací na údržbě stavby) jsou osoby, které mají vlastnické právo nebo jiné věcné právo k dotčeným pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, jestliže toto právo může být rozhodnutím přímo dotčeno. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení, jen pokud jejich práva vyplývající z nájmu mohou být přímo dotčena realizací nařízení stavebního úřadu (viz např. rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 5. 9. 2003, č. j. 52 Ca 25/2003-107). Účastníkem řízení je i stavební podnikatel, kterému má být nařízeno provedení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací a osoba, které bylo nařízeno provedení vyklizovacích prací.

⁶⁸ Srovnej rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170.

4.6.1.6 Opatření na sousedním pozemku nebo stavbě

Pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě.

Účastníkem řízení je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny. „*Strpění udržovacích prací je svojí povahou spíše pasivním jednáním, i když vyžaduje součinnost adresáta této povinnosti s oprávněným. Tím spíše je v konkrétních souvislostech závislé na přístupu a aktivitě oprávněného – toho, v jehož prospěch byla povinnému povinnost uložena. Povinný sám vlastní aktivitou nemůže dosáhnout splnění své povinnosti, ale jeho povinnost se vždy odvíjí od toho, zda se (v tomto případě) vlastník stavby rozhodne udržovací práce provést, kdy se rozhodne tak učinit, jaké prostředky k tomu zvolí a zda splní ostatní podmínky stanovené mu ve správním rozhodnutí (povinnost informovat povinného o zamýšlených pracích v dostatečném předstihu). Na druhou stranu poté, kdy vlastník stavby deklaruje snahu udržované práce provést, lze strpění těchto prací ze sousedního pozemku vyžadovat a vymáhat se stejnou intenzitou, jako kteroukoli jinou právní povinnost. Konkrétní průběh výkonu správního rozhodnutí proto bude ve zvýšené míře záviset na konkrétních skutkových okolnostech dané věci. Bude nepochybně rozdíl, pokud povinný svoji povinnost nesplní v důsledku absolutní pasivity oprávněného po celé nebo po většinu období, pro které byla povinnému povinnost uložena, a situací, kdy oprávněný konstruktivně ve vymezeném období činí návrhy ke splnění jemu uložených povinností a postoj povinného lze označit za jejich maření a současně neplnění vlastních povinností stanovených správním rozhodnutím.*“⁶⁹

Opatření je ukládáno především v rámci stavebního řízení, kdy se vlastníci sousedních nemovitostí mezi sebou nedohodnou. „*Přestože není vyloučeno vedení samostatného řízení, bude spíše pravidlem uložení povinnosti strpět provedení prací v jiném rozhodnutí podle stavebního zákona, ať již např. ve stavebním povolení či v rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací (§ 135 StavZ), nařízení nezbytných úprav (§ 137 StavZ), nařízení udržovacích prací (§ 139 StavZ) či odstranění stavby (§ 129, 135 StavZ). Ani v tomto případě neobsahuje předmětné ustanovení podrobnou úpravu procesního postupu. Je třeba zdůraznit, že rozhod-*

⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2011, č. j. 8 As 10/2010-84.

*nutím stavebního úřadu vydaným podle komentovaného ustanovení nemůže být povinné osobě nařízeno nic jiného kromě povinnosti strpět realizaci stavebních prací ze svého pozemku či stavby.*⁷⁰

Osoba, v jejíž prospěch byla povinnost uložena, musí dbát, aby co nejméně rušila užívání sousedních pozemků nebo staveb a aby prováděnými pracemi nevznikly škody, kterým je možno zabránit. Po skončení prací je povinna uvést sousední pozemek nebo stavbu do předchozího stavu. V opačném případě může ten, komu byla škoda způsobena uplatňovat nárok na její náhradu.

4.6.2 Stavbyvedoucí a stavební dozor

Institut stavbyvedoucího a stavebního dozoru je jedním z dalších nástrojů stavebního dohledu. Stavbyvedoucí je zpravidla v pracovněprávním vztahu se stavebním podnikatelem, který konkrétní stavbu provádí jako zhotovitel. Stavbyvedoucí je osobou, která je povinna řídit provádění stavby v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a s ověřenou projektovou dokumentací, zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a bezpečnosti práce vyplývajících ze zvláštních právních předpisů, zajistit řádné uspořádání staveniště a provoz na něm a dodržení obecných požadavků na výstavbu, popřípadě jiných technických předpisů a technických norem. V místě stavby je povinen zajistit vytyčení tras technické infrastruktury v místě jejich střetu s prováděnou stavbou.

Stavbyvedoucí dbá na to, aby byly v průběhu provádění stavby odstraňovány závady a je povinen neprodleně oznámit stavebnímu úřadu ty závady, které se nepodařilo odstranit. Vytváří podmínky pro kontrolní prohlídku stavby, které se musí na výzvu stavebního úřadu sám účastnit, a spolupracuje s osobou vykonávající technický dozor stavebníka nebo autorský dozor projektanta, pokud jsou zřízeny, a s koordinátorem bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi⁷¹.

⁷⁰ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁷¹ Nástrojem evidence a kontroly procesu výstavby, včetně koordinace všech subjektů, které se provádění stavby nebo kontroly tohoto procesu účastní, je stavební deník; ten musí být veden při provádění stavby vyžadující stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu. Do stavebního deníku se pravidelně zaznamenávají údaje týkající se provádění stavby, a to ode dne předání a převzetí staveniště do dne dokončení stavby, popřípadě do odstranění vad a nedodělků zjištěných při kontrolní prohlídce stavby. Musí být na stavbě přístupný kdykoli v průběhu práce na staveništi všem oprávněným osobám. U některých jednodušších ohlašovaných staveb postačí namísto vedení stavebního deníku vést jednoduchý záznam o stavbě.

Přítomnost stavbyvedoucího není nutná u staveb prováděných svépomocí, ledaže by šlo o stavby pro bydlení nebo změnu stavby, která je kulturní památkou. Nad stavbami prováděných svépomocí vykonává dohled osoba vykonávající stavební dozor. Tato osoba odpovídá spolu se stavebníkem za soulad prostorové polohy stavby s ověřenou dokumentací, za dodržení obecných požadavků na výstavbu, za bezbariérové užívání stavby a jiných technických předpisů a za dodržení rozhodnutí a jiných opatření vydaných k uskutečnění stavby. Dozoruje způsob provádění stavby a působí k odstranění závad při provádění stavby. Podobně jako stavbyvedoucí má i osoba vykonávající stavební dozor povinnost oznámit závady, které se nepodaří v rámci vykonávání dozoru odstranit.

4.7 ZÁVĚR

V rámci své činnosti stavební úřady zajišťují ochranu životnímu prostředí, jeho jednotlivým složkám, tím způsobem, že neumístí, nepovolí a nezkolaudují stavbu, která by mohla ohrozit či poškodit životní prostředí. Stavební úřad je vybaven velmi širokou působností, mezi jiným též pro výkon dohledu nad prováděním a užíváním staveb. Tento systém je žádoucí principiálně, avšak efektivní výkon dohledu je vázán na rozsáhlé odborné teoretické i praktické znalosti. Je otázkou, zda mohou těmto požadavkům obecné stavební úřady v praxi dostát, aniž by si vyžádaly tzv. expertní součinnost.⁷²

Připravovaná novela stavebního zákona⁷³ do jisté míry reflektuje nutnost naplnění určitých kvalifikačních požadavků kladených na zaměstnance obecných stavebních úřadů a dotýká se také vymezení obecných i zvláštních stavebních úřadů.

V oblasti dozoru vykonávaného stavebním úřadem novela také přináší některé změny.⁷⁴ Za zmínku stojí nově zaváděný systém stavebně technické prevence,

Obsahové náležitosti stavebního deníku a jednoduchého záznamu o stavbě a způsob jejich vedení stanoví vyhláška č. 499/2006 Sb.

⁷² K tomu srovnej PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada. 2007, s. 108.

⁷³ Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁷⁴ Stavebnímu úřadu je výslovně zákonem stanovena povinnost při kontrolní prohlídce zjišťovat, zda je stavba prováděna podle ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace, v souladu s § 160, a zda je řádně veden stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě.

který vede Ministerstvo pro místní rozvoj a jehož prostřednictvím jsou sledovány a analyzovány závažné nebo opakující se vady ve výstavbě, kterým je třeba ve veřejném zájmu předcházet, a navrhována opatření k zabránění jejich opakování.

Tato podkapitola byla věnována také obecné charakteristice stavebních úřadů, jejich druhům. Teprve následující kapitoly této publikace plně popíší působnost, a s tím spojená práva a povinnosti, stavebních úřadů v jednotlivých procesech dle stavebního zákona.

Literatura:

- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 485 s.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo – praktická příručka*. Praha: Linde, 2007. s. 228.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 732 s.
- MALÝ, S. Základní povolovací ustanovení podle stavebního zákona. *Právní rádce*, 2011. č. 8, s. I–XI.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*, Praha: ASPI, 2008. 1434 s.
- PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada, 2007. 672 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRŮCHA, P. *Místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s.
- PRŮCHA, P. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model veřejné správy). In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 203–220.

V případě vydání rozhodnutí o nařízení údržby stavby také dochází k podstatnější změně. Zatímco doposud musel stavební úřad vlastníkově stavby, která není řádně udržována, nařídit provedení udržovacích prací, jestliže neuposlechl předchozí výzvy, po novele již stavební úřad výzvu vydávat nemusí a provedení udržovacích prací může nařídit přímo.

KAPITOLA 5: DOTČENÉ ORGÁNY

Autorka: Marie Poláčková

5.1 ÚVOD

Velmi důležitou roli v ochraně životního prostředí hrají tzv. dotčené orgány, které jsou ochránci a prosazovateli veřejných zájmů⁷⁵ vyplývajících z právních předpisů. Jedná se o subjekty, které stát zřizuje pro účely výkonu veřejné správy a za účelem hájení veřejných zájmů. Jedním z veřejných zájmů je také ochrana životního prostředí. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí lze pak ještě specifikovat řadou dalších dílčích veřejných zájmů souvisejících s ochranou pouze jedné ze složek životního prostředí (jedná se například o ochranu vod, lesů, přírody, ovzduší, zemědělské půdy, živých organismů apod.) Každou z těchto složek životního prostředí zákonodárce chrání prostřednictvím tzv. složkových právních předpisů (např. zákon o vodách, zákon o lesích, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon na ochranu ovzduší, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nebo zákon na ochranu zvířat proti týrání). Těchto složkových předpisů je celá řada. V českém právním řádu existují také právní předpisy, které jsou zacíleny na ochranu před zdroji ohrožení životního prostředí, tedy ne přímo na ochranu složek životního prostředí jako takových (jedná se např. o zákon o odpadech, zákon o chemických látkách nebo zákon na ochranu veřejného zdraví, kde lze nalézt úpravu na ochranu před hlukem a vibracemi). Tyto dílčím způsobem zaměřené právní předpisy jsou doplněny předpisy, které reagují na ochranu životního prostředí jako na celek (jedná se například o zákon o životním prostředí, zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě nebo o zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Takřka všechny právní předpisy sloužící ochraně životního prostředí vymezují postavení dotčených orgánů, jejich oprávnění a povinnosti, v souvislosti s jejich hlavním úkolem – ochranou životního prostředí jakožto jednoho z veřejných zájmů. Dotčené orgány jsou neopomenutelnými subjekty hájící-

⁷⁵ Více k pojmu veřejný zájem viz Průcha, P. *Místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 59–60.

mi veřejný zájem na ochraně životního prostředí i v procesech vedených dle stavebního zákona.

5.2 POJEM DOTČENÉHO ORGÁNU

Dotčené orgány jsou zřizovány pouze zákonem⁷⁶ a jejich prioritním posláním je ochrana veřejného zájmu v rámci zákonem jim vymezené pravomoci⁷⁷ a působnosti⁷⁸. Zákon, který správní orgán zřizuje, současně vymezuje jejich pravomoc a působnost.⁷⁹ Dotčené orgány jsou správními orgány, jsou nositeli práv a povinností stanovených normami správního práva nebo jinými právními předpisy, v našem případě zejména složkovými předpisy práva životního prostředí.

Spolu s účinností nového správního řádu, tedy od 1. 1. 2006, došlo kogentním způsobem k vymezení okruhu dotčených orgánů, jejich postavení a úlohy ve správním řízení včetně vymezení jejich oprávnění a povinností. Postavení dotčených orgánů je dále specifikováno v jednotlivých složkových právních předpisech práva životního prostředí.

Dotčenými orgány jsou podle správního řádu (§ 136 odst. 1 SŘ) *orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu*. Dotčené orgány mají různorodá označení, vždy v návaznosti na složkový zákon, na jehož podkladě jsou zájmy oprávněny chránit (např. podle zákona o vodách je dotčeným orgánem vodoprávní úřad, podle zákona

⁷⁶ Čl. 79 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Ústava): *Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*.

⁷⁷ Pravomocí rozumíme souhrn oprávnění, jimiž dotčený orgán disponuje, a právních povinností, které jsou dotčenému orgánu uloženy, tzn. jde o souhrn práv a povinností, které dotčený orgán pro potřeby plnění svých úkolů a povinností má a jimiž je vybaven. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd., Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2004. s. 120.

⁷⁸ Působností dotčeného orgánu vymezujeme předmět, obsah a rozsah jeho činnosti, tzn. okruh otázek, které dotčený orgán posuzuje a rozhoduje. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd., Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2004. s. 120.

⁷⁹ PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 81.

o ochraně přírody a krajiny je dotčeným orgánem orgán ochrany přírody – tedy nejčastěji obecní úřad s rozšířenou působností či krajský úřad a správy národních parků a chráněných krajinných oblastí).

Postavení dotčených orgánů mají také územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Podle české právní úpravy může mít obec nebo kraj v řadě případů přímo postavení účastníka řízení, který v řízení disponuje určitými procesními právy.⁸⁰ Pokud však územní samosprávný celek nebude účastníkem řízení, bude v řízení vystupovat jako dotčený orgán, jestliže se předmět řízení bude týkat jeho práva na samosprávu.⁸¹ Takovými oblastmi, kde může být právo na samosprávu dotčeno, je například oblast péče o ochranu a rozvoj zdraví obyvatel nebo péče o dopravu. V praxi se lze setkat také s názory, že územní samosprávný celek může v řízení vystupovat jednak jako účastník a jednak jako dotčený orgán. I takto nastavený postup má své opodstatnění. Předkládaný záměr může být povolen i přes podané námítky účastníka řízení. Pokud by se však např. obec vyslovila k záměru negativně z pozice dotčeného orgánu, záměr by povolen být nemohl.

Jedním z možných důvodů pro postavení správního orgánu jako orgánu dotčeného je to, že jsou příslušné k vydávání tzv. závazných stanovisek nebo jiných vyjádření, která jsou podkladem rozhodnutí správního orgánu⁸². Jedná se o administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí, ve kterých se výrazným způsobem projevuje zásada předběžné opatrnosti, prevence a integrované ochrany ve vztahu k životnímu prostředí. Velmi markantní projev těchto zásad lze spatřit v rámci procesů dle stavebního zákona, kdy dotčené orgány vydávají stanoviska, závazná stanoviska, koordinovaná stanoviska nebo koordinovaná závazná stanoviska (§ 4 odst. 2 a 6 StZ) jako podklady pro rozhodnutí orgánů územního plánování nebo stavebních úřadů.⁸³

⁸⁰ Podle stavebního zákona je obec účastníkem územního řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) StZ.

⁸¹ Srovnej VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 742–745.

⁸² V následujícím textu bude používán pojem správní orgán, protože postupy, které zmiňuji, se vztahují obecně na celou oblast veřejné správy, nikoli pouze na oblast stavebního práva. Pojem „správní orgán“ je však zpravidla plně zaměnitelný s pojmem „úřad územního plánování“ a „stavební úřad“.

⁸³ Právní praxe se doposud potýká s nejednotnou terminologií označování závazných stanovisek v jednotlivých složkových právních předpisech. Na tuto skutečnost reagovalo Ministerstvo pro místní rozvoj, které na svých webových stránkách zveřejnilo tabulku přehledu dotčených orgánů ve stavebním řízení, jejich věcnou příslušnost a formu jejich vydá-

Stanoviska vydávají dotčené orgány pro ty postupy dle stavebního zákona, které nejsou správním řízením a které nekončí vydáním správního rozhodnutí. Stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, pokud zvláštní předpisy nestanoví jinak. Stanoviska jsou závazná pouze v případě těch postupů, kde to výslovně stanoví stavební zákon. Závaznost těchto stanovisek je stavebním zákonem přiznána v pořizování a vydání politiky územního rozvoje a dále postupům při vydávání opatření obecné povahy dle stavebního zákona.⁸⁴ Pohled na obsahovou závaznost stanovisek dotčených orgánů v rámci územního plánování však není jednoznačný.⁸⁵ Připravovaná novela stavebního zákona⁸⁶ proto již výslovně stanoví, že *obsah* stanovisek je pro politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy podle stavebního zákona *závazný*.

Závazná stanoviska jsou upravena v § 149 odst. 1 správního řádu, z něž lze dovodit znaky a důsledky závazného stanoviska. Jedná se o *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*. Pohled na povahu závazných stanovisek se v praxi vyvíjel i s ohledem na změny právní úpravy, což dokládá rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113. V daném rozhodnutí je také uveden nejnovější názor na samostatnou přezkoumatelnost závazných stanovisek: *„Ačkoliv správní řád z roku 2004 již zavedl definici závazného stanoviska, terminologicky neodlišil závazné stanovisko vydané ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu z roku 2004 od závazného stanoviska vydaného dle § 149 téhož zákona. Kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat, je upraveno od 1. 1. 2007 v jednotlivých tzv. složkových zákonech, jež toto výslovně stanoví... Institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67, tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí... Závazná*

vaných úkonů. [cit. 30. 9. 2011] Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Prehled-dotcenyh-organu-ve-stavebnim-rizeni---vec>>.

⁸⁴ MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 21.

⁸⁵ Srovnej k tomu TOMOZSKOVÁ, T. Rakouský federalismus na příkladu územního plánování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 4, s. 348, *in fine*.

⁸⁶ Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

Velmi často nastává skutečnost, že několik dotčených orgánů je představováno jedním správním orgánem. Takovými správními orgány jsou především obce s rozšířenou působností a krajské úřady, které vykonávají veřejnou správu na několika úsecích. Může dojít např. k situaci, kdy v rámci jednoho správního orgánu bude vystupovat vodoprávní úřad jako dotčený orgán na úseku vodního zákona, orgán ochrany přírody jako dotčený orgán na úseku zákona o ochraně přírody a krajiny a orgán odpadového hospodářství dle zákona o odpadech. V takovém případě je možné, aby bylo vydáno koordinované závazné stanovisko. Namísto vydání vícero jednotlivých závazných stanovisek je potom možno vydat pouze jedno – koordinované závazné stanovisko, za předpokladu, že jednotlivé požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nejsou v rozporu.⁸⁷ Institut koordinovaného závazného stanoviska je upraven stavebním zákonem pouze pro potřeby stavebního zákona. Vnitřním předpisem, který upravuje organizaci správního orgánu, by mělo být upraveno, jak postupovat v případě, že správní orgán v dané věci bude několika složkovými předpisy označen za dotčený orgán.⁸⁸ Společné řízení je podle správního řádu možné.⁸⁹ Do jisté míry má tento model svoji výhodu, jednotlivé

⁸⁷ MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 22.

⁸⁸ Více k problematice koordinovaného závazného stanoviska „Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství“. [cit. 30. 9. 2011] Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metody/Koordinovane-zavazne-standovisko>>.

⁸⁹ § 140 odst. 1 správního řádu: *Správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků.*

dotčené orgány mohou v rámci jednoho správního orgánu koordinovat svoje postupy a nedochází proto tak často k rozporům při hájení jednotlivých veřejných zájmů, které jim byli zákonem svěřeny.

Podle metodického pokynu „*by měl dotčený orgán v rámci své informační povinnosti informovat občanská sdružení o podání žádosti o vydání koordinovaného závazného stanoviska. Toto lze dovodit z povinnosti, kdy mají být občanská sdružení předem informována nejen o zahajovaných správních řízeních, ale i o všech zamýšlených zásazích, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.*“⁹⁰

Novela stavebního zákona také stanoví povinnost dotčeným orgánům posuzovat každou variantu předloženého návrhu samostatně.

Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Nové stanovisko či závazné stanovisko může dotčený orgán v téže věci vydat jen na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily původní podmínky, nebo skutečností vyplývajících z nově pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle stavebního zákona.

Závazné stanovisko je nejučinnějším administrativně-právním nástrojem, kterým se dotčené orgány v zákonem stanovených případech, v zákonem stanoveném rozsahu a zákonem stanoveným způsobem vyjadřují k předmětu řízení vedeného jiným správním orgánem a hodnotí v nich možné důsledky řešení, které má být přijato, pro ten který veřejný zájem.⁹¹ Například není možné vydat stavební povolení bez závazného stanoviska vodoprávní úřadu (dotčeného orgánu), pokud se má stavba nacházet v záplavovém území. Pokud by se určitá zamýšlená činnost dostala do rozporu se zájmy na ochranu životního prostředí, lze jí zabránit právě neudělením potřebného povolení, souhlasu nebo vydáním negativního či podmíněného závazného stanoviska.⁹²

⁹⁰ „Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství“ [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Stanoviska-a-metodiky/Koordinovane-zavazne-standovisko>>.

⁹¹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 739.

⁹² DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 37, 38.

Případná dodatečná legalizace určitého záměru, pro který nebylo vydáno příslušné povolení (tzv. černé stavby), je možná, pokud by záměr nezasahoval do životního prostředí nad míru stanovenou zákonem.⁹³ V řízení o dodatečném povolení stavby by bylo nutné získat potřebná závazná stanoviska dotčených orgánů. V opačném případě by bylo nutné danou stavbu odstranit. Dodatečná legalizace záměru by však nezprostita osobu deliktní odpovědnosti.⁹⁴

Správní orgán, který vede řízení ve věci, musí vždy zjistit dotčené orgány, jejichž součinnost bude pro vydání rozhodnutí ve věci nutná. Příslušné dotčené orgány je nutno zjišťovat podle jednotlivých složkových předpisů práva životního prostředí. Správní orgán, který řízení vede, po zahájení řízení dotčené orgány vyrozumí spolu s účastníky řízení. Tímto zákonem stanoveným postupem je tedy zajištěno prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Pokud v řízení bude dotčena některá ze složek životního prostředí, musí se k předmětu řízení vyjadřovat ten dotčený orgán, jemuž přísluší hájit zájmy na ochraně dané složky.

V případě řízení ve věcech, která se týkají samostatné působnosti obcí a krajů, může být dotčeným orgánem i územní samosprávný celek (tedy obec nebo kraj), za předpokladu, že nebude účastníkem řízení. V takovém případě musí samosprávný celek doložit správnímu orgánu, který řízení vede, jakým způsobem se předmět řízení dotýká jeho samostatné působnosti.

5.3 POSTAVENÍ DOTČENÝCH ORGÁNŮ V PROCESECH DLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

S dotčenými orgány se lze setkat ve všech procesech dle stavebního zákona, od územního plánování, přes povolování staveb, až po jejich kolaudaci. V následujícím textu bude stručně nastíněna role dotčených orgánů v těchto procesech. Postavení dotčených orgánů je podrobněji rozebráno v kapitolách této publikace ve vazbě na jednotlivé procesy.

Důležité postavení zastávají dotčené orgány v oblasti územního plánování. V rámci procesu přijímání politiky územního rozvoje mohou ministerstva, jiné ústřední správní úřady a kraje uplatňovat svá stanoviska, jestliže jim právní před-

⁹³ Viz kapitola 15 Ochrana životního prostředí a odstraňování staveb.

⁹⁴ Viz kapitola 22 Odpovědnost za správní delikty.

pisy přiznávají postavení dotčených orgánů. Ministerstvo pro místní rozvoj je následně povinno k návrhu politiky územního rozvoje, který předkládá vládě ke schválení, předložit vyhodnocení podaných stanovisek. Stavební zákon také v ustanovení § 33 odst. 3 stanoví, že ke stanoviskům uplatněných po lhůtě 90 dnů ode dne obdržení návrhu PÚR se nepřihlíží. V této souvislosti se nabízí otázka, zda takto nastavená koncentrace řízení je v souladu se zásadou ochrany veřejného zájmu, a zda je možné, aby vláda schválila PÚR bez zohlednění zájmů ochrany životního prostředí, pokud se Ministerstvo životního prostředí včas nevyjádří.

Také v rámci procesu vydávání zásad územního rozvoje a územního plánu uplatňují dotčené orgány svá stanoviska. Územně plánovací dokumentace musí být v jednotlivých fázích vypracování a přijímání uvedena do souladu se stanovisky dotčených orgánů. Pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku k návrhu zadání územního plánu uplatní požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud dotčený orgán nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, musí pořizovatel v návrhu zadání uvést požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Dotčené orgány, resp. jejich představitelé, jsou rovněž přizváni na veřejné projednávání ÚPD. Dotčené orgány uplatňují na závěr veřejného projednání svá stanoviska k vzneseným připomínkám a námitkám. Návrh ÚPD musí být následně dán do souladu se stanovisky dotčených orgánů. Před vydáním ÚPD je povinností příslušného úřadu a zastupitelstva územní veřejnoprávní korporace přezkoumat, zda je návrh ÚPD skutečně se stanovisky dotčených orgánů v souladu.

Rovněž vymezování zastavěného území probíhá v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Dotčené orgány mohou uplatnit svá stanoviska také prostřednictvím zápisu, který se vyhotovuje na místním šetření probíhajícím za účelem projednání změny návrhu vymezení zastavěného území. Vymezení zastavěného území lze vydat jen tehdy, je-li v souladu s výsledky projednání, tedy i se stanovisky dotčených orgánů.

Návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území se musí písemně projednat s dotčenými orgány, které mohou v dané lhůtě uplatnit svá stanoviska. S dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska, musí být návrh územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území dohodnut.

Při vydávání regulačního plánu mohou dotčené orgány uplatňovat svoje požadavky na obsah zadání regulačního plánu. O návrhu regulačního plánu se koná společné jednání, po němž mohou v určité lhůtě jednotlivé dotčené orgány uplatňovat svá stanoviska. Jestliže je regulační plán schvalován na žádost, žadatel musí k návrhu regulačního plánu předložit stanoviska dotčených orgánů a návrh regu-

lačního plánu musí být s těmito stanovisky v souladu. O návrhu regulačního plánu se vede veřejné projednání, přičemž nejpozději na něm mohou dotčené orgány opět uplatňovat svá stanoviska. Před vydáním regulačního plánu je znovu přezkoumáno, zda je návrh v souladu se stanovisky dotčených orgánů a teprve potom je regulační plán zastupitelstvem územní veřejnoprávní korporace vydán.

V rámci územního řízení je žadatel povinen stavebnímu úřadu předložit rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, nejde-li o koordinované závazné stanovisko vydané správním úřadem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí. Zahájení územního řízení se následně oznamuje dotčeným orgánům, aby mohly v příslušné lhůtě uplatňovat svá závazná stanoviska. V souvislosti s takto nastaveným postupem se nabízí otázka, jaký je vztah závazného stanoviska, které žadatel předložil jako přílohu žádosti, a závazného stanoviska téhož dotčeného orgánu, podávaného v průběhu řízení. Jde o jedno a totéž závazné stanovisko nebo o dvě různá? Ve vazbě na to, je třeba upozornit i na skutečnost, že dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem při zohlednění principu *clausula rebus sic stantibus* (viz výše). Stavební úřad posuzuje, zda je předkládaný záměr v souladu se závaznými stanovisky. Jestliže žadatel vyhovuje předloženým závazným stanoviskům, může stavební úřad umístění stavby povolit. Závazná stanoviska mohou sloužit také jako podklad pro rozhodnutí o námitkách v daném řízení. Dotčené orgány mají také možnost podat podnět stavebnímu úřadu ke změně nebo zrušení územního rozhodnutí o ochranném pásmu.

Rovněž k žádosti o vydání územního souhlasu musí žadatel předložit závazná stanoviska dotčených orgánů, přičemž tato musí obsahovat výslovný souhlas se zjednodušeným územním řízením. Jestliže žadatel závazná stanoviska nepředloží, nemůže mu být územní souhlas vydán. Územní souhlas nelze vydat ani v případech, kdy dotčený orgán stanoví ve svém závazném stanovisku podmínky umístění stavby.

Závazná stanoviska dotčených orgánů je třeba přiložit k žádosti o vydání souhlasu s ohlášenou stavbou.⁹⁵ Jestliže je stavba navržena v rozporu se závazným stanoviskem, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým provedení stavby zakáže.

I v rámci stavebního řízení je stavební úřad povinen zkoumat, zda předložené podklady ke stavbě vyhovují požadavkům dotčených orgánů. Dotčeným orgánům

⁹⁵ Na tomto místě ponechávám stranou kolizi správního řádu a stavebního zákona, která spočívá v tom, že závazná stanoviska se vydávají jako podklad pro správní rozhodnutí, což ale souhlas s ohlášením dle stavebního zákona není.

se oznamuje zahájení stavebního řízení. Ve lhůtě stanovené stavebním úřadem mohou dotčené orgány uplatňovat k záměru svá stanoviska. Jestliže je předkládaný záměr v souladu se závaznými stanovisky, stavební úřad stavebním povolením provedení stavby povolí. Závazná stanoviska slouží stavebnímu úřadu také jako podklad pro rozhodnutí o námitkách účastníků řízení.

Také v rámci zkráceného stavebního řízení je nutné, aby si stavebník či autorizovaný inspektor obstaral závazná stanoviska dotčených orgánů.⁹⁶ Jestliže jsou v závazných stanoviscích uvedeny určité podmínky nebo je závazné stanovisko vůči předkládanému záměru negativní, nemůže autorizovaný inspektor certifikát vydat.

Pouze se souhlasu příslušných dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít veřejnoprávní smlouvu o umístění či provedení stavby. Bez souhlasů dotčených orgánů by byla takováto smlouva neúčinná.

Žadatel o vydání kolaudačního souhlasu je povinen obstarat si k užívání stavby závazná stanoviska dotčených orgánů.⁹⁷ Dotčené orgány mohou také požadovat, aby stavba před vydáním kolaudačního souhlasu prošla zkušebním provozem. Tento požadavek mohou vznést již v rámci stavebního řízení. Zástupci dotčených orgánů se také účastní provádění kontrolních prohlídek stavby.

Dokonce i odstranění stavby je stavební úřad povinen projednat s dotčenými orgány.

Z výše uvedeného lze usuzovat, že postavení dotčených orgánů v rámci procesu vedených dle stavebního zákona je velmi silné. Je to však logické, protože stavební činnost je jednou z těch, která může do značné míry zasáhnout do životního prostředí. Dotčené orgány tak musí mít dostatečnou pravomoc k ochraně veřejného zájmu.

I ohledně závazných stanovisek zákonodárce zastává zásadu koncentrace řízení, proto stanoví, že v povolovacích procesech k provádění staveb se nepřihlíží k závazným stanoviskům dotčených orgánů ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto ve vydaném regulačním plánu, v územním rozhodnutí nebo v územním opatření o sta-

⁹⁶ Opět na tomto místě ponechávám stranou kolizi správního řádu a stavebního zákona. Obdobně jako u ohlášení, i tady jsou závazná stanoviska vydávána jako podklad pro úkon, certifikát autorizovaného inspektora, který není správním rozhodnutím.

⁹⁷ I v případě vydávání kolaudačního souhlasu lze poukázat na nedokonalost provádění správního řádu a stavebního zákona. Závazná stanoviska, která mají být vydávána jako podklad pro správní rozhodnutí, jsou vydávána jako podklad ke kolaudačnímu souhlasu, který správním rozhodnutím dle stavebního zákona není.

vební uzávěře anebo v územním opatření o asanaci území, nejde-li o závazné stanovisko uplatněné na základě nově zjištěných a doložených skutečností.

Stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.

5.4 OPRÁVNĚNÍ A POVINNOSTI DOTČENÝCH ORGÁNŮ

Příslušným dotčeným orgánům je zákonem uložena povinnost součinnosti se správním orgánem, který vede řízení, v němž mohou být veřejné zájmy hájené dotčenými orgány dotčeny. Dotčený orgán musí správnímu orgánu poskytovat všechny informace, které jsou důležité pro vedené řízení. Dotčený orgán má tak povinnost zapůjčovat správnímu orgánu spisy, podávat příslušná vyjádření apod. Dotčený orgán tyto povinnosti nemá, pokud je mu zvláštním právním předpisem stanovena povinnost utajovat určité skutečnosti nebo je mu dána povinnost mlčenlivosti v určité věci, která má přednost před obecně stanovenou povinností součinnosti. Dotčený orgán může v takovém případě poskytnout součinnost teprve, je-li zbaven příslušným orgánem mlčenlivosti.

Dotčený orgán má na základě zákona také řadu oprávnění, která jsou nezbytná k tomu, aby mohl řádně vykonávat svoji činnost v rámci vedeného řízení. Jedná se například o oprávnění nahlížet do spisu, který vede orgán vydávající konečné rozhodnutí, nebo obdržet kopie spisových dokumentů (zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí). Při žádosti o nahlédnutí do spisu musí dotčený orgán nahlédnutí odůvodnit, protože je na uvážení správního orgánu, který řízení vede, zda jsou splněny zákonné podmínky k tomu, aby dotčený orgán mohl do spisu nahlížet.

Dotčený orgán se musí vždy vyjadřovat k podkladům ve spise, jestliže je to třeba k plnění jeho úkolů, tzn., jestliže se tyto podklady týkají zájmů, které hájí. Dotčený orgán si může vyhradit vyjádření se k ostatním podkladům ve spise, tzn. k jiným materiálům než k těm, ke kterým se vyjadřuje z toho titulu, že je dotčeným orgánem, jestliže tyto podklady mohou zasahovat do zájmu, který dotčený orgán chrání. Dotčený orgán je také oprávněn vyhradit si rozsah, v jakém se bude

k ostatním podkladům vyjadřovat. Tento požadavek by měl být konkrétní a písemný.⁹⁸ Dotčený orgán se tak může vyjadřovat k materiálům, které vydal jiný dotčený orgán (např. k závaznému stanovisku), jestliže by takovéto podklady mohly zasahovat do zájmu chráněného daným dotčeným orgánem. Mimo jiné i z těchto vyjádření k ostatním podkladům potom vychází správní orgán při svém rozhodování.

Dotčený orgán má také možnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení podle správního řádu, ve kterém správní orgány přezkoumávají rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že je rozhodnutí vydané v souladu s právními předpisy. V podstatě se dá hovořit o tom, že dotčené orgány mají veřejnoprávní povinnost podat podnět k zahájení přezkumného řízení vždy, když pro to shledají zákonné důvody. Důvodem pro podání takového podnětu může být např. skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu není v souladu se závazným stanoviskem, jehož obsah musí být do výrokové části rozhodnutí zapracován, tzn. že závazné stanovisko nebylo do výrokové části rozhodnutí řádně promítnuto.

Zásadně platí, že dotčený orgán se vyjadřuje k podkladům potřebným pro vydání rozhodnutí, pokud je to nutné k splnění funkce jakožto dotčeného orgánu v řízení. Pokud se ve stanovené lhůtě nevyjádří, platí, že s podklady souhlasí.⁹⁹ Uvedené však neplatí v případě tzv. závazného stanoviska, kdy řada složkových právních předpisů práva životního prostředí výslovně stanoví, že rozhodnutí není možné vydat bez závazného stanoviska dotčeného orgánu.

Dotčený orgán a správní orgán, který vede řízení, mohou v rámci zásady součinnosti, rychlosti a ekonomie řízení činit společné úkony, každý v mezích své působnosti. Účelem tohoto ustanovení je zamezit duplicitě prováděných úkonů správními orgány. Dotčený orgán je povinen správní orgán, který řízení vede, informovat o svých zamýšlených úkonech, které by mohly být prováděny společně; stejně tak by měl správní orgán k provedení společného úkonu vyzvat dotčený orgán. V praxi nejčastěji půjde o případy, kdy si dotčený orgán bude opatřovat podklady pro vydání svého vyjádření, resp. závazného stanoviska, a tytéž podklady bude moci správní orgán využít pro vydání rozhodnutí ve věci. Společným úkonem může být například ústní jednání či ohledání. V řízení před správním orgánem může být využito také výsledků úkonu dotčeného orgánu, jestliže s tím správní orgán i dotčený orgán souhlasí a jestliže tím nemůže být účastníkům řízení způsobe-

⁹⁸ ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. s. 389.

⁹⁹ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. s. 124.

na újma na jejich právech, zejména procesních (např. právo vyjadřovat se k obsahu a způsobu provádění úkonu).

V systému veřejné správy dochází ke střetům jednotlivých veřejných zájmů, které dotčené orgány v rámci své působnosti zastávají. Jeden veřejný zájem se může „dotýkat“ jiného veřejného zájmu.¹⁰⁰ Tyto střety, ke kterým dochází ve všech státních správách všech států, je nutné korigovat vhodnou právní úpravou. Složkové předpisy práva životního prostředí řeší součinnost dotčených orgánů jako reprezentantů veřejných zájmů pouze parciálně; je proto nutné stanovit pravidla pro řešení střetů veřejných zájmů obecným právním předpisem, tedy správním řádem.¹⁰¹

Správní řád stanoví, že spory mohou vznikat mezi veřejnými zájmy, resp. mezi dotčenými orgány, které mají povinnost tyto veřejné zájmy hájit, a správním orgánem, který vede řízení. Nejvíce rozporů kolem posuzované otázky tak bude v praxi vznikat především tehdy, pokud se v řízení sejde několik závazných stanovisek, která budou promítnutím jednotlivých veřejných zájmů a která mezi sebou mohou kolidovat.¹⁰² Samozřejmě může vznikat také nesoulad mezi závěrem, ke kterému dospěl správní orgán vedoucí řízení, a závazným stanoviskem, které vydal dotčený orgán. Správní orgán sice hodnotí podklady pro vydání rozhodnutí podle své úvahy, v případě závazných stanovisek to však možné není – správní orgán musí jejich obsah zpracovat do výrokové části rozhodnutí.

¹⁰⁰ JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONDĚLÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 422.

¹⁰¹ Zvláštním způsobem je střet jednotlivých veřejných zájmů řešen zákonem IPPC, který má zajišťovat integrovaný výkon státní správy při povolování provozu zařízení, na něž se tento zákon vztahuje. Integrovaným povolením je správní rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, přičemž toto integrované povolení se vydává namísto vyjádření (povolení, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí, souhlasů...) podle složkových právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, pokud to tyto předpisy umožňují. Integrované povolení je tak prostředkem komplexního posouzení ochrany životního prostředí, protože se v průběhu jeho vydávání vyjadřují všechny dotčené orgány hájící jednotlivé zájmy podle složkových předpisů. Viz VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 739.

¹⁰² „O rozpor se nejedná, pokud záměr nelze s ohledem na právní normy jednoho ze složkových zákonů práva životního prostředí (zde zákona o ochraně přírody a krajiny) vůbec realizovat, popř. pouze při dodržení určitých podmínek, avšak z pohledu jiného složkového zákona lze záměr realizovat bez dalšího.“ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70.

Správní orgán by se však měl vždy pokusit všechny střety zájmů vyřešit smírnou cestou. V případě, že to možné není, řeší rozpory ohledně veřejných zájmů nejbližší nadřízený orgán orgánů, které jednotlivé zájmy zastávají. Tyto orgány jsou povinny střet mezi zájmy oznámit nadřízeným orgánům bezodkladně. Zákon nestanoví, jakou formou má být o střetu veřejných zájmů rozhodnuto. Pravděpodobně bude rozhodnutí nadřízeného orgánu sledovat formu dokumentu, který střet zájmů vyvolal.¹⁰³ Jestliže orgány nemají společně nadřízený správní orgán, rozhodnou střet zájmů ústřední správní úřady, které jsou orgánům nadřízeny. Ústřední správní úřady projednávají střet zájmů v tzv. dohodovacím řízení. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, je celá věc ohledně střetu zájmů předložena k rozhodnutí vládě orgánem, který inicioval dohodovací řízení. Vláda jakožto ústřední výkonný orgán by totiž měla být schopna koordinovat jednotlivé (nejenom veřejné) zájmy. Orgán, který střet zájmů rozhoduje, musí ve svém rozhodnutí uvést důkazy, které provedl, a způsob, jakým zjistil, že jeden veřejný zájem převažuje nad druhým veřejným zájmem. Po čas řešení střetů zájmů neběží obecné lhůty dané pro správní řízení¹⁰⁴. Zákon nestanoví maximální lhůty, do jejichž uplynutí má být dohodovací řízení skončeno, předpokládá se však, že tato lhůta bude přiměřena okolnostem věci tak, aby nedocházelo ke zbytečným průtahům a nebylo tak dotčeno právo účastníků na spravedlivý proces.

Správní orgán musí vždy dle § 2 odst. 4 SŘ dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.

Výše uvedený postup však není možné uplatnit v případě, kdy by dotčeným orgánem byl územní samosprávný celek. Územní samosprávný celek nemá žádný nadřízený orgán, a pokud by nějaký správní orgán rozhodoval za něj, docházelo by tím k zásahům do ústavně garantovaného práva územních samosprávných celků na samosprávu. V případě, že by územní samosprávný celek považoval výsledné rozhodnutí za zásah do svého práva na samosprávu, může podat ústavní stížnost

¹⁰³ Srovnej k tomu VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 748.

¹⁰⁴ § 71 SŘ. *Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit 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 zvláště složitý případ, nebo doba nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.*

k Ústavnímu soudu s tvrzením, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno jeho zaručené právo na samosprávu.¹⁰⁵

5.5 DOTČENÉ ORGÁNY JAKO DOZOROVÉ

Dotčené orgány státní správy vystupují také jako dozorové orgány. Pod pojmem správní dozor¹⁰⁶ chápeme takovou činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, tedy s požadavky právních norem.¹⁰⁷ V českém právním řádu je dozor koncipován na věcném základu, tzn. správní orgán je zaměřený na určitý úsek ochrany veřejného zájmu. Dozorčími orgány mohou být pouze ty správní orgány, kterým zákon toto oprávnění přiznává. Dotčené orgány mají svoje zákonné zmocnění dané stavebním zákonem¹⁰⁸ a správním řádem.¹⁰⁹

Dotčené orgány vykonávají dozor v rámci jejich běžného plnění úkolů a jenom ohledně zájmu, který je jim zákonem svěřeno hájit. Dotčený orgán sleduje naplňování podmínek stanovených zákonem nebo jinými právními předpisy a povinnostmi daných správním aktem (správním rozhodnutím, závazným stanoviskem). Dotčený orgán může vykonávat dozor průběžný, který je zaměřen na kontrolu činnosti adresátů veřejné správy, a následný, který směřuje ke sledování toho, jakým způsobem jsou nebo byly odstraněny následky zjištěné při dřívějším výkonu dozoru. Dozor dotčeného orgánu může být soustavný nebo jednorázový.¹¹⁰

¹⁰⁵ Čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. JEMELKA, L., BOHADLO, K., PONDĚLÍČKOVÁ., D. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 426.

¹⁰⁶ Odhlédnuto bylo od vnitřní dozorčí činnosti a státního dozoru nad veřejnoprávními korporacemi.

¹⁰⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 299.

¹⁰⁸ § 4 odst. 5 StZ: *Stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.*

¹⁰⁹ § 136 odst. 4 SŘ: *Dotčené orgány mají ... s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, jsou-li pro výkon jejich působnosti podstatné.*

¹¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 302–303.

S ohledem na to, že výkon dozoru podstatně zasahuje do sféry práv subjektů, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy, musí být všechna oprávnění dotčeného orgánu a všechny povinnosti dozorovaných subjektů stanoveny zákonem. Obecnou úpravu nalezneme opět ve správním řádu. Dotčené orgány mají právo nahlížet do spisu, který vede správní orgán vydávající konečné rozhodnutí.¹¹¹ Další oprávnění dotčených orgánů a povinnosti dozorovaných subjektů jsou stanoveny složkovými předpisy práva životního prostředí. Dotčený orgán může upozornit správní orgán specializovaný na správní dozor (Českou inspekci životního prostředí), že dochází k ohrožování nebo poškozování životního prostředí.

V návaznosti na dozorování potom může dotčený orgán uplatnit nápravné prostředky, jimiž se snaží odstranit zjištěný nesoulad. Dotčené orgány tak např. mohou zahájit řízení o uložení nápravných opatření osobě, které bylo vydáno rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko podkladem a stalo se součástí výrokové části rozhodnutí, a která podmínky v závazném stanovisku nerespektovala, pokud jim toto oprávnění přiznává složkový předpis práva životního prostředí. Nápravným prostředkem může být uložení povinnosti odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě, a to buď způsobem, kterým určí, nebo nechá na dozorovaném subjektu, jakou formou zjištěné nedostatky odstraní. Sankčním prostředkem může být např. okamžitý zákaz činnosti (např. § 66 ZOPK, nebo § 10 a § 11 ZoSPP)¹¹² nebo odnětí oprávnění k provozování určité činnosti. Je nutné si ale uvědomit, že okamžikem zahájení řízení o uložení nápravných či sankčních opatření přestává být správní orgán dotčeným orgánem ve věci, a stává se „běžným“ správním orgánem vykonávající pravomoc a působnost podle určitého právního předpisu. Následně mají podle řady složkových právních předpisů správní orgány oprávnění (a zároveň povinnost) zajistit provedení nápravných opatření na náklady dozorovaného subjektu, pokud je neprovede sám. Jestliže správní orgán nemůže nápravná opatření provést sám, zajistí jejich provedení jiným k tomu příslušným vykonavatelem státní správy, popřípadě odborně způsobilým subjektem.

¹¹¹ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 745.

¹¹² Viz kapitola 20 Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí.

5.6 ZÁVĚR

Dotčené orgány jsou specifickými orgány veřejné správy, které jsou zřizovány státem za účelem hájení veřejných zájmů. Veřejným zájmem je také ochrana životního prostředí. Dotčené orgány proto hrají v oblasti ochrany životního prostředí nezastupitelnou roli. V každém jednotlivém případě, kdy má dojít k dotčení zájmu na ochraně životního prostředí, se dotčený orgán v mezích své pravomoci a působnosti vyjadřuje k posuzované věci. S ohledem na rozsáhlost a složitost oblasti životního prostředí, mají dotčené orgány přesně vymezenou svoji působnost, jeden dotčený orgán tak např. hájí zájmy týkající se ochrany vod, jiný dotčený orgán hájí zájmy týkající se ochrany lesa. I v následné fázi, po vydání konečného rozhodnutí, potom mají možnost dozorovat, jak jsou naplněny jejich podmínky, které stanovily za účelem ochrany předmětného zájmu. Jestliže podmínky naplňovány nejsou, mají možnost zasáhnout, popřípadě upozornit jiný příslušný správní orgán na ohrožování nebo poškozování životního prostředí.

Dotčené orgány jsou v oblasti ochrany životního prostředí nepostradatelné. Jejich prostřednictvím lze efektivně a s předstihem zabraňovat ohrožování a poškozování jednotlivých složek a prvků životního prostředí.

Literatura:

- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 599 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONĎĚLÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 592 s.
- KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. 601 s.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí*. I. díl. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.

PRŮCHA, P. *Místní samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s.

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd., Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2004. 356 s.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1042 s.

TOMOZSKOVÁ, T. Rakouský federalismus na příkladu územního plánování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 4, s. 342–349.

KAPITOLA 6: OBCE

Autoři: Ivana Průchová, Petr Průcha

6.1 ÚVOD

Obce jako základní jednotky územní samosprávy zaujímají ve všech procesech podle stavebního zákona významné postavení, což vyplývá již z toho, že nejobecnějším úkolem obcí je zabezpečovat místní výkon veřejné správy a v jeho rámci se pak současně starat o celkový rozvoj svého správního obvodu.

Postavení obce a jejich orgánů v těchto jednotlivých procesech je **diferencované**. Vystupují jednak **jako subjekty**, kterým **přísluší v daných procedurách rozhodovat**, dále mnohdy vystupují také jako **subjekty dotčené** (a to buď jako „každý“ nebo s *privilegovaným postavením*) nebo dokonce jako **subjekty, ve vztahu k nimž je rozhodováno**.

Dále je třeba zdůraznit, že je třeba vždy odlišovat případy, kdy obce a jejich orgány vystupují jako vykonavatelé samostatné působnosti, od případů, kdy naopak vystupují jako vykonavatelé přenesené působnosti.

Je však třeba uvést, že ač byla dnešní právní úprava obsažená ve stavebním zákoně přijata již v podmínkách stabilizované územní samosprávy¹¹³, vznikají při její aplikaci i ve vztahu k postavení obcí aplikační a výkladové problémy, které souvisí s požadavkem vzájemného nezasahování při výkonu „jedné“ působnosti obce do výkonu její působnosti „druhé“.

V praxi by se takové situace mohly vyskytovat především ve **správním řízení**, kde příslušný orgán obce rozhoduje v přenesené působnosti tam, kde účastníkem řízení je mj. i předmětná obec (tj. obec, jejíž orgán v dané věci rozhoduje) v působnosti samostatné, a kde by se případně daný orgán obce (resp. příslušná úřední osoba jako zaměstnanec dané obce) dostal(a) při výkonu přenesené působnosti pod

¹¹³ Předchozí stavební zákon (zákon č. 50/1976 Sb.) byl v době svého přijetí zákonitě orientován na soustavu národních výborů a po roce 1990 byl ve vztahu k územní samosprávě pouze modifikován.

faktický vliv zájmů obce, jako nositele zájmů, resp. jako představitele výkonu působnosti samostatné.

Při důsledném respektování právní úpravy, stanovující požadavky a současně vytvářející právní podmínky pro vzájemné nezasahování obou oblastí působnosti obcí, by k tomu však docházet nemělo. To souvisí s právní úpravou jasně vymezenými pravidly, jakými jsou orgány obcí (a jejich volení představitelů i úřední osoby), a to jak při výkonu přenesené působnosti, tak při výkonu samostatné působnosti, (přitom vzájemně odlišně) vázány, a každé příp. vybočení z této „vázanosti“ by nutně bylo, resp. je porušením zákona.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že v poslední době se tato otázka diskutuje jak v rovině odborně teoretické diskuse¹¹⁴, tak v soudní judikatuře. Dokonce byla tato právní otázka, jako otázka možné tzv. systémové podjatosti, předložena k posouzení tzv. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu¹¹⁵, který se danou záležitostí v době zpracovávání této publikace právě zabývá.

Aniž bychom zabíhali do podrobností, dovolíme si uvést, že osobně jsme toho názoru, že takovéto systémové pojetí podjatosti by nestačilo vymezit judikaturou, ale bylo by je nutno zakotvit legislativně, což by ale ve svém důsledku znamenalo

¹¹⁴ Srov. blíže např. VEDRAL, J. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 49 a násl., KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 477 a násl., KADEČKA, S., ČERVENÁ, K. Samostatná a přenesená působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí. In TEKELI, J. (ed.). *Právní úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 32 a násl., PRŮCHA, P. *Místní správa*, Brno: Masarykova univerzita, 2011, v tisku. DOHNAL, V., ČERNÝ, P. Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. *EDICE Planeta 2000, odborný časopis pro životní prostředí*. roč. VIII, č. 1/2005, s. 30 a násl.

¹¹⁵ Srov. rozhodnutí NSS ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67 („Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.“), rozhodnutí NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007-92 ve spoj. s usnesením Nejvyššího správního soudu o postoupení věci rozšířenému senátu NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 89/2010-100, kterým byla k rozhodnutí položena právní otázka: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. SPŘ?“

popření postavení a posláním uplatňovaného smíšeného modelu naší územní samosprávy.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že stavební zákon, v daných souvislostech ve snaze předejít příp. podjatosti příslušných úředníků, volí toto řešení pro případ, či případy, kdy se správního deliktu podle stavebního zákona dopustí obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o daném správním deliktu. V takovém případě podle výslovné právní úpravy (§ 182 odst. 4 StZ) platí, že nadřízený orgán určí, který jiný obecní úřad, jenž je stavebním úřadem, provede řízení o daném správním deliktu obce a vydá ve věci rozhodnutí. Není však bez zájmovosti, že tento stavebním zákonem zvolený model předcházení příp. podjatosti příslušných úředníků obcí při rozhodování ve věcech obce dosud obecně uplatnění nenašel nejen ve stavebním zákoně, ale nemíří k němu ani úprava ve správním řádu.

Má-li být zkoumán význam obcí v procesu územního plánování z hlediska ochrany životního prostředí, je třeba poukázat na jejich postavení v daných procesech a vnavazujících procesech v režimu stavebního zákona obecně a vedle toho navíc zdůraznit případná specifika ochrany životního prostředí. Jiný přístup není myslitelný s ohledem na výše zdůrazněnou roli obcí při zajišťování celkového rozvoje jejich správního obvodu. V podmínkách územního plánování to znamená respektovat princip udržitelného rozvoje¹¹⁶, který v sobě zahrnuje vedle sociálního a ekonomického i environmentální pilíř, projevující se zejména při posuzování vlivů příslušného nástroje na životní prostředí.¹¹⁷

Níže bude poukázáno na postavení obcí v jednotlivých procesech podle stavebního zákona, a to s ohledem na výše uvedené se snahou zdůraznit, kdy a jak je možné (a někdy nutné, má-li obec skutečně plnit funkci subjektu odpovědného za udržitelný rozvoj svého správního obvodu) v rámci „obecně“ upraveného postavení obcí řešit střety zájmu na ochraně životního prostředí s ostatními zájmy. Vše při vědomí toho, že některé aspekty postavení obcí v procesech podle stavebního zákona jsou sledovány a řešeny i v dalších kapitolách této práce¹¹⁸.

¹¹⁶ Blíže viz kapitola 2 Zásady ochrany životního prostředí a stavební zákon.

¹¹⁷ Blíže viz Část IV. Posuzování vlivů na životní prostředí a procesy podle stavebního zákona.

¹¹⁸ Zejména v kapitolách 3 Orgány územního plánování, 5 Dotčené orgány, 7 Účastníci, 8 Veřejnost a dále v kapitolách, které se týkají jednotlivých postupů podle stavebního zákona.

6.2 OBCE A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Jak bylo naznačeno výše, obce plní rozhodující roli při zajišťování rozvoje svého územního obvodu. V důsledku této své role zaujímají i v systému nástrojů územního plánování specifické postavení.¹¹⁹

Rozvoj žádné obce nelze vnímat ani zajistit izolovaně bez logické, racionální a funkční provázanosti s územími sousedních obcí, bez respektování celokrajských i celorepublikových priorit a zájmů. Z tohoto požadavku pak nutně musí vycházet určení postavení obcí v nástrojích územního plánování jak na celostátní, tak na krajská a konečně na místní úrovni.

Má-li být předmětem našeho zájmu postavení obcí v procesech podle stavebního zákona s důrazem na kritérium, jak mohou ovlivnit prosazení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, je nutno zdůraznit, že právní úprava neobsahuje výslovný specifický nástroj či neupravuje specifické postavení obce v procesech podle stavebního zákona, kterými by ji přímo „vybízela“, aby se zabývala a event. kvalifikovaně vyjádřila k environmentálním aspektům, které jsou v příslušném procesu řešeny. Tato konstrukce vyplývá právě z již výše uvedené úlohy obce zajišťovat celkový rozvoj své správního obvodu. Musí tedy ve svých aktivitách logicky předpokládané změny v území pojímat komplexně. Jinak vyjádřeno, respektovat princip udržitelného rozvoje, který vedle „pilíře“ environmentálního, zahrnuje i pilíř ekonomický a sociální. Projevem snahy zákonodárce zajistit prosazení tohoto principu je mimo jiné Rada pro udržitelný rozvoj území, jejíž postavení je upraveno v § 9 StZ, která může být zřízena pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností starostou této obce se souhlasem obcí v jejím správním obvodu. Její základní funkcí je funkce koordinační, a to ve vztahu k územně plánovací činnosti obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Jmenovitě projednává územně analytické podklady pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území (právě v této na druhém místě vymezené působnosti je velký

¹¹⁹ Výchozí diskuse pro zpracování této části publikace, a to jmenovitě v pasáži, týkající se postavení obcí v územním plánování na místní úrovni, je článek PRŮCHOVÁ, I. Obce a územní plánování. In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 235–248, z něhož jsou vybrané pasáže převzaty pro svoji aktuálnost v nezměněné podobě, některé jsou kráceny případně aktualizovány.

prostor pro posouzení environmentálních vlivů územních plánů). Podle současné úpravy jde o fakultativně vytvářený orgán, byť se nabízí, zda by nebylo vhodné jej koncipovat jako obligatorní.¹²⁰ Ač je působnost Rady obcí pro udržitelný rozvoj území koncipována pro správní obvod obecního řádu obce s rozšířenou působností, je nutné vidět, že její aktivity mohou významně ovlivnit nástroje územního plánování i na celokrajské či celorepublikové úrovni.

Zdůraznit lze již na tomto místě, že územní plánování sehrává rozhodující úlohu při vyřešení střetu různých veřejných zájmů navzájem a i při řešení jejich střetu se zájmy soukromými a vytváří rámec pro navazující rozhodování v území. Za zcela specifickou lze podle nás považovat situaci, kdy se do vzájemného střetu (kolize) dostane zájem na ochraně složky životního prostředí (např. přírody) se zájmem na ochraně veřejného zdraví (např. ochrana před hlukem), kde je třeba vždy bedlivě zvažovat, který z těchto dvou veřejných zájmů (s ohledem na jeho intenzitu, v úvahu přicházejí „kompenzační opatření“ apod.) je veřejným zájmem převažujícím a jak tato skutečnost ovlivní např. výběr v úvahu přicházející varianty záměru, který musí být ve výsledku v území realizován, neboť společenská situace (místní, nadmístní, republiková příp. přeshraniční) neumožňuje volit variantu „nulovou“.¹²¹

6.2.1 Obce a politika územního rozvoje

Je třeba zdůraznit, že stavební zákon **výslovně neupravuje postavení obcí** v procesu pořizování, schvalování a aktualizace politiky územního rozvoje jako celorepublikového nástroje územního plánování. To samozřejmě neznamená, že by se obce do těchto procesů nemohly (a neměly!) zapojovat. Tuto možnost mají **jako jeden ze subjektů, podřaditelných pod „veřejnost“** dle § 33 odst. 4 StZ, který upravuje povinnosti Ministerstva pro místní rozvoj ve vztahu k návrhu politiky územního rozvoje, v podobě povinnosti zveřejnit návrh politiky územního rozvoje, a to včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, způsobem umožňujícím

¹²⁰ K tomu srov. blíže např. HEGENBArT, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: 1. vydání. C. H. Beck, 2008. s. 32. Nutno uvést, že připravovaná novela stavebního zákona ve vztahu k Radě obcí pro udržitelný rozvoj v území nepočítá se změnou jejího postavení a působností – viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

¹²¹ K tomu viz kapitola 17 Posuzování záměrů v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona.

dálkový přístup. Současně je povinno stanovit lhůtu pro podání připomínek veřejnosti, která nesmí být kratší než 90 dnů, s tím, že připomínky se podávají přímo Ministerstvu pro místní rozvoj. O problematičnosti této konstrukce nelze mít podle nás pochyb a bylo na ni i výslovně upozorňováno.¹²² Reakcí na tuto kritiku je podle nás věcně správný návrh novely stavebního zákona,¹²³ podle kterého je i jak ve fázi návrhu politiky územního rozvoje, tak při jejím schvalování výslovně navrhováno upravit postavení obcí. Jde o to, že vedle uvedení možnosti podání písemných připomínek, jsou uvedeny výslovně jako nositelé této možnosti i obce. Návazně na to je uloženo Ministerstvu pro místní rozvoj zohlednit uplatněné připomínky obcí při event. úpravě návrhu politiky územního rozvoje. Konečně i ve fázi schvalování politiky územního rozvoje vládou je třeba mj. do zprávy o projednání politiky územního rozvoje zahrnout vyhodnocení připomínek obcí.

Vztah obcí k obsahu schválené politiky územního rozvoje se v praxi projevuje při pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, neboť ust. § 31 odst. 4 StZ výslovně stanoví závaznost politiky územního rozvoje pro tyto nástroje územního plánování.

6.2.2 Obce a zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje lze bez nadsázky považovat za mimořádně významný nástroj k prosazení zájmů (vč. zájmu na ochraně životního prostředí) jednotlivých obcí, které jsou ZÚR „dotčeny“. Zákon za ně považuje ve smyslu § 39 odst. 2 jednak obce v řešeném území a dále obce sousedící s tímto územím (tzv. „**dotčené obce**“). Tuto konstrukci lze považovat za správnou, neboť s ohledem na vzájemné vazby mezi nástroji územního plánování obecně a mezi ZÚR jednotlivých krajů zvláště, je třeba dát obcím nejen v řešeném území konkrétního kraje, ale i obcím sousedícím z tímto územím, dostatečný a efektivní prostor pro uplatnění jejich zájmů.

¹²² Srov. blíže např. in PRŮCHOVÁ, I. *Udział publiczności w procedurze oceny oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*. Wrocław: Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowia, 2010. s. 78.

¹²³ Viz návrh novely stavebního zákona – jmenovitě nové znění § 33 odst. 4 ve spoj. s § 33 odst. 8 týkající se návrhu politiky územního rozvoje, dále § 34 odst. 1 písm. a), týkající se schvalování politiky územního rozvoje – viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

Efektivnost zapojení obcí podle nás do určité míry oslabuje, že jim stavební zákon poskytuje kvalifikovaný prostor až ve stadiu veřejného projednání výsledku návrhu zásad územního rozvoje, a to možností uplatnit námitky proti tomuto návrhu. Je sice pravda, že dotčené obce jsou dle § 187 odst. 4 StZ „vtaženy“ do pořízení „prvních“¹²⁴ ZÚR rozvoje při zpracování zadání, které jim jednotlivě zasílá krajský úřad, jenž zadání zpracoval, s tím, že k nim mohou do 30 dnů po jejich obdržení uplatnit své požadavky včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování ZÚR na podmínky udržitelného rozvoje v území. Nicméně v navazující fázi, kdy je na základě upraveného návrhu zadání, schváleného zastupitelstvem kraje, zpracován návrh ZÚR a probíhá vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, obce výslovně do procesu kvalifikovaným způsobem zapojeny dle platné právní úpravy nejsou a tzv. společné jednání o návrhu ZÚR (§ 37 odst. 2 StZ) se koná bez jejich účasti. Představit si lze, že by mohly v tomto stadiu uplatnit podněty. Proto jsme toho názoru, že *de lege ferenda* by bylo vhodné posílit postavení dotčených obcí již v tomto stadiu.¹²⁵ K tomuto závěru nás vede vhodnost již v tomto „raném“ stadiu řešit eventuální závažné a zřetelohodné důvody k úpravě návrhu zásad územního rozvoje (a ty se mohou velmi často týkat právě dopadů zamýšlených aktivit, kterými jsou koridory dopravní a další, průmyslové zóny právě i ochrany životního prostředí a veřejného zdraví). Ve svých důsledcích by to mohlo vést k snížení množství námitek vznášených dotčenými obcemi ve stadiu (fázi) veřejného projednání návrhu ZÚR.

Aniž bychom podrobně analyzovali proces pořizování prvních ZÚR v ČR jednotlivými kraji, je možné konstatovat, že obce svého práva podávat námitky velmi často využívají a že jejich odůvodnění velmi často obsahuje i výhrady týkající se ochrany životního prostředí v jejich územním obvodu. Navíc jsou to právě obce, které poté, co jsou schváleny a vydány ZÚR, v nichž nebylo vyhověno jejich námitkám, využívají svého práva a domáhají se jejich zrušení soudní cestou. Tento přístup obcí je pochopitelný mimo jiné i proto, že ZÚR jsou závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Jejich význam spočívá v tom, že řešením problémů a záměrů nadmístního rázu vytváří základní rámec pro navazující nástroje územního plánování a jak stanoví výslovně i StZ v § 37 odst. 3 in fine: „*koordinují územně plánovací činnost obcí*“. I tato jejich

¹²⁴ Je obecně známo, že všechny kraje by měly mít ZÚR dle § 187 odst. 3 StZ vydány do konce roku 2011.

¹²⁵ Srov. PRŮCHOVÁ, I., BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., VOMÁČKA, V. *Zásady územního rozvoje jako nástroj řešení střetů zájmů při ochraně životního prostředí*, Konference Polsko, 2011, v tisku.

právní úpravou výslovně zdůrazněná koordinační funkce opodstatňuje výše uvedený závěr o zvážení toho, zda by obce neměly být do procesu pořizování ZÚR vtaženy kvalifikovaným způsobem v dřívější fázi, než stanoví platná právní úprava.

6.2.3 Obce a územní plánování na místní úrovni

I na místní úrovni sehrává významnou roli při řešení limitů (vč. environmentálních) *územně plánovací dokumentace*. V proceduře jejího pořizování, a dále schvalování a vydávání, se nejvýrazněji projevuje diferenciací postupů v samostatné a v přenesené působnosti obcí. Podle aktuálně platného právního stavu přichází u obcí, v rámci územně plánovací dokumentace, v úvahu pořizování a přijetí resp. vydání *územních plánů* a *regulačních plánů*. Nadále přitom platí, že obce územně plánovací dokumentaci mít nemusí, její pořízení tedy není povinné, nicméně s ohledem na související úkoly obcí se ukazuje, že její pořízení v obcích je žádoucí.

Platná právní úprava zohledňuje, že pořizování územně plánovací dokumentace je odborně náročný a složitý proces, a proto stanoví, že k pořizování nejsou příslušné všechny obecní úřady, ale především jen *obecní úřady obcí s rozšířenou působností*. Ve spojení s tím hovoří o tzv. *úřadech územního plánování*. Pravomoc a působnost úřadů územního plánování přitom může být výjimečně propůjčena i *jinému obecnímu úřadu*, pokud disponuje příslušnými (zejména odborně personálními) předpoklady.¹²⁶

V praxi tak většina obcí (jejichž úřady nejsou úřady územního plánování) vlastní územně plánovací dokumentaci nepořizuje a s žádostí o její pořízení se musí obrátit na místně příslušný úřad územního plánování. Celý proces počínaje rozhodnutím o potřebě pořídit územně plánovací dokumentaci až do jejího vydání je přitom vnitřně strukturovaný, skládá se z řady kroků, které navíc přísluší vícero orgánům obcí, a to velmi často – v jednom a téměř procesu – i orgánům rozdílných obcí.¹²⁷

¹²⁶ Blíže viz kapitola 3 Orgány územního plánování.

¹²⁷ Východiskem pro zpracování této části je článek PRŮCHOVÁ, I. Obce a územní plánování. In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 335 a násl., z něhož jsou vybrané pasáže převzaty pro svoji aktuálnost v nezměněné podobě, některé jsou kráceny případně aktualizovány.

6.2.3.1 Obce a územní plán

Právní úprava především předpokládá, že o tom, zda a že má být pořízen **územní plán**, rozhoduje vždy daná **obec** prostřednictvím *zastupitelstva*, přičemž toto rozhodnutí je rozhodnutím v *samostatné působnosti*. Návazně pak *rada obce* rozhoduje o schválení žádosti obce o pořízení územního plánu. Toto rozhodování je naproti tomu rozhodováním v *přenesené působnosti*.

K vlastnímu pořízení územního plánu je **příslušný úřad územního plánování**, což je v rozhodující většině případů obecní úřad obce, odlišný od obce, pro niž se územní plán pořizuje. Postup tohoto úřadu je postupem v *přenesené působnosti*. Při tomto pořizování přitom platí, že se postupuje v několika návazných etapách. První etapa navazuje na *zadání územního plánu*, které schvaluje zastupitelstvo obce, pro niž je územní plán pořizován, a to v *samostatné působnosti*. Druhá etapa pak souvisí s *konceptem územního plánu*, jehož pořizování není povinné a jehož projednání vyúsťuje v pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které opět schvaluje zastupitelstvo příslušné obce v *samostatné působnosti*. Na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování jeho návrhu úřad územního plánování pořídí pro obec *vlastní návrh územního plánu*. Po jeho předepsaném posouzení krajským úřadem se vede tzv. řízení o územním plánu, které vede taktéž úřad územního plánování, a to v *působnosti přenesené*. V tomto řízení se zohlední příslušná stanoviska, námítky a připomínky, návrh se upraví a předloží se zastupitelstvu příslušné obce k posouzení a vydání územního plánu. Zastupitelstvo může návrh akceptovat, potom jej schválí a vydá formou tzv. opatření obecné povahy, nebo neschválí a potom návrh vrátí s pokyny pro dopracování úřadu územního plánování. I v tomto rozhodování *zastupitelstvo* postupuje v *samostatné působnosti*.

Z uvedeného vyplývá, že **obce a jejich orgány v procesu územního plánování vystupují opakovaně**, přičemž jejich jednotlivé úkony či rozhodnutí postupně směřují k výslednému aktu, jímž je vlastní nástroj územního plánování. S ohledem na to, že orgánem, který územní plán pořizuje, je zpravidla úřad územního plánování odlišný od obecního úřadu obce, pro kterou je územní plán pořizován, je zřejmé, že na územním plánu té které obce se nepodílí jenom orgány této obce, ale podílí se na něm zpravidla – a to významným způsobem – také orgán obce jiné

(úřad územního plánování).¹²⁸ To nepřímou souvisí i s tím, že jednotlivé úkony či rozhodnutí jsou také diferencovány s ohledem na to, zda je přísluší činit v samostatné či přenesené působnosti.

Jak bylo uvedeno výše, dotýkají se územní plány i zájmů **okolních, resp. sousedních obcí**, a proto i tyto obce, respektive jejich orgány, jsou do procesu územního plánování vtahovány.¹²⁹

Při bližším pohledu na celou postupnou proceduru je tak potřeba zdůraznit, že již návrh výše zmiňovaného **zadání územního plánu** pořizovatel tj. úřad územního plánování zaslá, kromě dotčených orgánů a také krajského úřadu, rovněž **sousedním obcím k vyjádření**. Tyto tzv. sousední obce mohou do 30 dnů od obdržení návrhu zadání uplatnit u pořizovatele své **podněty**, které však nejsou – na rozdíl od požadavků dotčených orgánů a krajského úřadu – závazné. Uplatnění těchto podnětů je ovládáno zásadou koncentrace, což znamená, že k později uplatněným podnětům nelze přihlížet. Stavební zákon přitom výslovně stanoví, že uplatnit podněty resp. připomínky k územnímu plánu sousední obce přísluší vždy **radě obce**. Výjimkou mohou být ty případy, kdy se v obci rada nevolí, tehdy či tam tato funkce přísluší **zastupitelstvu obce**. V praxi to tedy znamená, že jakmile obec obdrží od pořizovatele návrh zadání územního plánu některé ze sousedních obcí, musí s ohledem na výše uvedenou 30 denní lhůtu tento návrh předložit k projednání na nejbližším **zasedání rady, resp. zastupitelstva, a to tak aby v uvedené lhůtě obec stihla podněty resp. připomínky uplatnit. Jak rada obce, tak příp. zastupitelstvo obce, podle výslovného znění ustanovení § 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona přitom postupuje v samostatné působnosti**. To potom také odpovídá tomu, že zadání územního plánu – jak bylo výše poznamenáno – schvaluje zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován, rovněž v *samostatné působnosti*.

Na schválené zadání – jak bylo již také poznamenáno – může, ale nemusí navazovat **koncept územního plánu**. I v tomto případě se k připravenému konceptu vyjadřují **sousední obce**. V rámci této procedury jim však není koncept zaslán, ale

¹²⁸ Výjimkou jsou případy, kdy je pořizován územní plán pro tzv. obec s rozšířenou působností, a úřadem územního plánování je v takovém případě právě obecní úřad dané obce. Těchto obcí je v současné době z celkového počtu obcí u nás 6 246 však jen 205.

¹²⁹ Stavební zákon přitom tyto tzv. sousední obce vymezuje samostatně, neřadí je mezi tzv. dotčené orgány, i když jejich postavení v těchto případech ve své podstatě odpovídá tomu, jak postavení obcí jako „dotčených orgánů“ vymezuje § 136 odst. 2 SŘ, kde se stanoví, že: *Postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.*

tyto obce uplatňují své **připomínky** v návaznosti na tzv. veřejné projednání konceptu. Pořizovatel přitom místo a dobu veřejného projednání opět vedle dotčených orgánů a krajského úřadu oznamuje jednotlivě nejméně 30 dnů předem. Sousední obce potom mohou své připomínky uplatnit do 15 dnů od veřejného projednání. I tady je uplatnění připomínek ovládáno zásadou koncentrace. V situaci, kdy je pro uplatnění připomínek stanovena 15 denní lhůta od dne veřejného projednání konceptu, je potom třeba, aby sousední obec věnovala ještě větší pozornost zařazení této problematiky na program příslušného jednání. **Připomínky** ke konceptu územního plánu sousední obce přísluší obdobně jako u zadání **uplatnit radě obce, popřípadě zastupitelstvu obce, a postupuje se přitom taktéž v samostatné působnosti**, což obdobně, jako v případě zadání územního plánu, plně odpovídá tomu, že projednání konceptu vyúsťuje v pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které opět schvaluje zastupitelstvo příslušné obce v *samostatné působnosti*.

Navazující etapou v procesu územního plánování je **projednání návrhu územního plánu a vlastní řízení o něm**. To probíhá v podstatě **dvoufázově**, kdy nejprve se o návrhu územního plánu koná tzv. **společné jednání**. K němu kromě dotčených orgánů a krajského úřadu *úřad územního plánování* přizve zástupce **obce, pro niž je územní plán pořizován**, a dále také **zástupce všech sousedních obcí**. **Sousední obce** uplatňují v tomto případě své **připomínky** ve lhůtě 30 dnů od data společného jednání. Toto jednání nemá na rozdíl od projednání konceptu povahu veřejného projednání. Sousední obce jsou při svých připomínkách vázány zásadou koncentrace a opět i tady platí, že rada obce případně zastupitelstvo obce o připomínkách rozhodují v **samostatné působnosti**. Připomínky sousedních obcí, stejně jako připomínky ostatních subjektů, úřad územního plánování zpracovává do příslušného návrhu územního plánu a ještě před vlastním řízením o územním plánu, které je druhou etapou projednání návrhu, nechá návrh posoudit krajským úřadem. I jeho stanovisko je potom třeba do konečného návrhu promítnout. O upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná svou povahou závěrečné **veřejné projednání**, k němuž jsou rovněž pozvány **sousední obce**, resp. jejich zástupci, a to nejméně 30 dnů předem. I tady platí, že sousední obce mohou k návrhu územního plánu uplatnit své **připomínky**. Rovněž i tady je nutno dovést, že o připomínkách, které budou uplatněny, rozhoduje rada obce, případně zastupitelstvo obce a činí tak v **samostatné působnosti**.

Vlastní návrh územního plánu, který je předmětem **závěrečného projednání na zastupitelstvu příslušné obce**, tak mimo jiné musí **zohledňovat i případné připomínky sousedních obcí**.

Tato závěrečná etapa územního plánování je přitom charakterizována i tím, že *zastupitelstvo obce* při projednávání a schvalování předmětného návrhu tento *ná-*

vrh nemůže nijak měnit. Pokud by tomu tak bylo, šlo by ze strany zastupitelstva, které rozhoduje v samostatné působnosti – vzhledem k tomu, že vlastní návrh územního plánu zpracovává a upravuje úřad územního plánování, který postupuje v přenesené působnosti – o zásah výkonu samostatné působnosti do výkonu působnosti přenesené, a to navíc zpravidla do výkonu realizovaného orgánem jiné obce. Na druhé straně nelze obci, pro niž je územní plán pořizován, a jejímu zastupitelstvu upírat právo na přijetí územního plánu podle vlastních představ a potřeb, proto také platí, že pokud zastupitelstvo s návrhem nesouhlasí, tak návrh svým usnesením odmítne. Problémem však je to, že takto je nutno postupovat i tehdy, pokud by šlo jen o dílčí nesouhlas. Vždy přitom platí, že zastupitelstvo by mělo výhrady k návrhu územního plánu jednoznačně formulovat a věc je potom vrácena úřadu územního plánování k úpravám, před novým předložením zastupitelstvu příslušné obce. Zastupitelstvo obce územní plán vydává formou tzv. *opatření obecné povahy*.

V důsledku výše uvedeného pak platí, že tak jako **celý proces územního plánování je výsledkem předepsané součinnosti orgánů rozdílných obcí**, je i takové opatření obecné povahy obdobným výsledkem. Vlastní opatření obecné povahy vydává zastupitelstvo jedné obce, a to v samostatné působnosti, zatímco procedura, která jeho vydání předchází, přísluší úřadu územního plánování, jako orgánu zpravidla jiné obce, a to v působnosti přenesené.

Vzhledem k tomu, že na procesu územního plánování pro potřeby územního plánu určité obce se – jak bylo výše uvedeno – významně podílí i **obce sousední**, potom platí, že **územní plán určité obce tak zákonitě zohledňuje potřeby a zájmy více rozdílných obcí**. To však ve své podstatě vyplývá z **potřeby nepojímat územní plán určité obce izolovaně**, ale současně **respektovat i vzájemné návaznosti na okolní území**. To se promítá i do návazných kroků, které je obec povinna v případě potřeby učinit ve vztahu k již vydanému územnímu plánu. Především platí, že pokud je následně vydána odlišně pojatá územně plánovací dokumentace kraje, případně politika územního rozvoje (jak bylo uvedeno již výše u pojednání o těchto nástrojích územního plánování), musí obec svůj územní plán uvést do souladu s těmito nástroji územního plánování. Přitom postupuje přiměřeně podle pravidel pro řízení o územním plánu a musí tedy zohledňovat i připomínky sousedních obcí.

Každý **územní plán** musí být pravidelně, a to vždy nejpozději do čtyř let **vyhodnocován** a v případě potřeby dále **upravován**. Zatímco pořízení územního plánu – jak ostatně bylo výše zmíněno – povinné není, v případě, že obce k pořízení územního plánu přistoupí, stává se jeho následné vyhodnocování a aktualizace povinným. Pro tento postup platí, že se vychází vždy ze zprávy pořizovatele tj. úřa-

du územního plánování, který územní plán pořídil, a na základě této zprávy se přistoupí v **případě potřeby k aktualizaci územního plánu**. V jejím procesu se **postupuje přiměřeně podle pravidel pro pořizování a přijímání územního plánu** s tím, že postavení **obcí a jejich orgánů, i podřazení jednotlivých kroků či úkonů vždy příslušné oblasti působnosti obce je obdobné**.

Přestože proces pořizování, projednávání a vydání územního plánu je z povahy věci procesem *časově náročným*, není pro něj jako celek stanovena omezující lhůta. Zákon však stanoví, že jestliže při zpracování a projednání návrhu některé etapy tj. zadání či konceptu, či konečného návrhu, je překročena lhůta jednoho roku od předchozího rozhodnutí zastupitelstva, je vždy třeba, aby pořizovatel bez zbytečného odkladu předložil zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován, návrh rozhodnutí o dalším postupu pořizování územního plánu. Zastupitelstvo příslušné obce přitom již při schvalování zadání územního plánu může pro *jednotlivé etapy* stanovit lhůty delší. Uvedená pravidla ve svém důsledku znamenají, že pokud zastupitelstvo příslušné obce nestanoví pro jednotlivé etapy delší lhůty, měl by proces pořizování územního plánu být ukončen řádově do tří roků od jeho zahájení. V případě, že koncept pořizován není – výše bylo poznamenáno, že tato etapa není povinná – lze potom dovodit, že předmětný časový horizont se zkracuje o jeden rok. Tyto orientační časové ukazatele mají v praxi nepochybně význam i pro případnou časovou koordinaci pořizování, projednávání a vydávání územních plánů *vzájemně souvisejících obcí*.

6.2.3.2 Obce a vymezení zastavěného území

Územní plán je současným stavebním zákonem doplňován dalším – svou povahou dílčím – nástrojem územního plánování, označovaným jako **vymezení zastavěného území**. V tomto případě jde o nástroj, který řeší toliko otázky odpovídající jeho pojmovému označení, a to pro případ, že je toto vymezení žádoucí a pro území dané obce není a nebude v nejbližší době pořizován územní plán, který by daný problém – vedle jiných otázek – řešil. Pokud obec nemá vymezeno zastavěné území, je jím *ex lege* podle § 2 odst. 1 písm. d) *in fine* StZ zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (tzv. intravilán).¹³⁰

¹³⁰ Datum 1. 9. 1966 souvisí s nabytím účinnosti tehdejšího zák. č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, který pro účely ochrany zemědělského půdního fondu v územním plánování s pojmem intravilán pracoval.

Pro pořízení tohoto nástroje územního plánování jsou stavebním zákonem stanovena podstatně **jednodušší pravidla** než pro případný územní plán, přičemž současně platí, že o vymezení zastavěného území **rozhoduje a jeho návrh schvaluje** nikoli zastupitelstvo obce, nýbrž **rada obce** a nečiní tak v samostatné působnosti, ale v **působnosti přenesené. Zastupitelstvo obce je příslušné k tomuto rozhodování jen tam, kde se rada obce nevolí.** Tady potom zřejmě s ohledem na § 5 odst. 2 StZ platí, že zastupitelstvo obce bude i v tomto případě postupovat v *působnosti samostatné*. O návrhu tohoto nástroje se vede řízení opět *úřadem územního plánování* a to v *působnosti přenesené*. Pokud by rada obce nesouhlasila s předloženým návrhem nebo s výsledky jeho projednání, potom, obdobně jako zastupitelstvo obce v případě územního plánu, vrátí předmětný návrh úřadu územního plánování s příslušnými pokyny k úpravě a novému projednání. V opačném případě rada obce vymezení zastavěného území vydá, a to rovněž formou *opatření obecné povahy*.

Vymezení zastavěného území, jako samostatný akt, se tak na rozdíl od *územního plánu* vydává zpravidla v působnosti přenesené. V této souvislosti nelze nepoznamenat, že vymezení zastavěného území pozbývá platnosti vydáním územního plánu (ve vztahu k řešenému území), vydávaným v *samostatné působnosti*, který vzhledem ke svému zákonnému obsahu sám tuto problematiku zahrnuje. Tady je tak potom fakticky akt vydaný v přenesené působnosti nahrazen aktem vydaným v působnosti samostatné.

6.2.3.3 Obce a územní opatření

Územní opatření mohou velmi úzce souviset s nutností řešit mimo jiné i environmentální limity a podmínky využívání území, a proto je postavení obcí a jejich orgánů v nich rovněž významné. Samotná územní opatření úzce souvisí s územně plánovací dokumentací a dalšími nástroji územního plánování, neboť mohou velmi významně limitovat možnost realizace jejich obsahu.

Jako tzv. územní opatření stávající stavební zákon **zavedl územní opatření o stavební uzávěře** (omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném území v nezbytném rozsahu) a **územní opatření o asanaci území** (např. po živelné pohromě, havárii atd.).

Pro oba případy těchto územních opatření platí, že mají také formu *opatření obecné povahy*, **vydává je** (a to obdobně jako v případě vymezení zastavěného území) **rada obce**, a také v *přenesené působnosti*. Stavební zákon současně počítá s tím, že se *územní opatření o stavební uzávěře nebo územní opatření o asanaci*

může dotýkat území více obcí, a v takovém případě bude k vydání tohoto opatření rada kraje, a to opět v přenesené působnosti. To platí i pro případy, že má opatření vydávat rada obce, ale je nečinná.

Otázkou je, jak postupovat tehdy a tam, kde se rada obce nevolí. Na tyto případy u územních opatření (na rozdíl od výše zmiňovaného vymezení zastavěného území) stavební zákon výslovně nepamatuje, a potom bude tedy nutně platit § 99 odst. 2 ZoO, kde je stanoveno, že „v obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc *starosta*, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 102 odst. 4).“, přičemž zákon o obcích v uvedeném ustanovení pro tento případ jinak nestanoví.

6.2.3.4 Obce a regulační plán

Územně plánovací dokumentace obcí – jak bylo již výše poznamenáno – zahrnuje vedle územního plánu také **regulační plán**, což ostatně znal i předchozí stavební zákon.

Současná právní úprava však pro regulační plán stanoví některá nová pravidla a současně mu propůjčuje i některé nové funkce. Především platí, že regulační plán za určitých podmínek nahrazuje *územní rozhodnutí*, a dále také platí, že tento nástroj rovněž může rovněž nahradit *plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav* podle zvláštního předpisu. Územní rozhodnutí regulační plán nahrazuje v tzv. zastavěném území¹³¹, s čímž souvisí i to, že takový regulační plán je vydáván tzv. na žádost. Plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav potom může regulační plán nahradit tehdy, pokud obsahově řeší právě ty otázky, které přísluší řešit plánu společných zařízení v řízení o pozemkových úpravách.¹³²

Procedura pořizování a vydávání regulačního plánu je platnou právní úpravou do značné míry předepisována obdobně jako u územního plánu.

Vlastní **pořizování** regulačního plánu náleží taktéž příslušnému **úřadu územního plánování**, který postupuje rovněž v **přenesené působnosti**. Zákonná úprava stanoví, že východiskem pro pořizování regulačního plánu je také jeho **zadání**, které **schvaluje zastupitelstvo** příslušné obce v **samostatné působnosti**, na něž nava-

¹³¹ Návrh novely stavebního zákona počítá v § 61 odst. 2 již s tím, že regulační bude moci nahradit územní rozhodnutí i v nezastavěném území – viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

¹³² Problematiku obsahu, povahy plánu společných zařízení a jeho vztahu k regulačnímu plánu a územnímu plánu řeší § 9 odst. 8 a násl. ZoPÚ.

zuje **zpracování vlastního návrhu** regulačního plánu a řízení o něm v **přenesené působnosti**. Předmětný návrh se následně projednává na tzv. **společném projednání**, jehož se účastní vedle obce, pro niž je regulační plán pořizován, dotčené orgány. Tzv. **sousední obce se tohoto společného projednání nezúčastní**. Tím však etapa projednání návrhu regulačního plánu nekončí, neboť návazně následuje tzv. **veřejné projednání**. Na základě výsledku projednání návrhu regulačního plánu se provede úprava návrhu a upravený návrh se předkládá **zastupitelstvu příslušné obce k projednání a rozhodnutí v samostatné působnosti**.¹³³ I zde platí, že se regulační plán vydává jako *opatření obecné povahy* a pro případ, že by zastupitelstvo příslušné obce s navrhovaným řešením nesouhlasilo, rozhodne o vrácení návrhu k úpravě a doprojednání s výslovnými požadavky či výhradami.

Stavební zákon přitom počítá s tím, že regulační plán lze také pořídit ve *spojeném postupu s pořízením územního plánu*, stejně jako s tím, že regulační plán lze pořídit souběžně s pořizováním změny územního plánu. V takových případech platí, že se o územním plánu a regulačním plánu jedná souběžně a současně se také *posuzuje jejich vzájemná provázanost*.

U regulačního plánu – obdobně jako u územního plánu – platí, že obec je vždy povinna přijatý regulační plán uvést do souladu s následně vydanou územně plánovací dokumentací, a to jak na úrovni dané obce (jíž se prakticky rozumí změna územního plánu v důsledku jeho aktualizace), ale stejně tak i do souladu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje. Vzhledem k požadavku na vertikální provázanost územně plánovací dokumentace, který vyplývá již z její povahy a jejího uspořádání, nemůže regulační plán na nižší úrovni být v rozporu s územně plánovací dokumentací na úrovni vyšší. Stavební zákon sice výslovně nemluví o tom, že by regulační plán bylo možno či dokonce nutno průběžně aktualizovat, nicméně z povahy věci lze dovodit, že v případě potřeby regulační plán aktualizován bude. To se nabízí zejména v návaznosti na výše zmíněný algoritmus vyhodnocování a aktualizací územního plánu každé čtyři roky. To z toho důvodu, že regulační plán ve své podstatě s územního plánu vychází a představuje jeho konkretizaci.

¹³³ V naší odborné literatuře se objevuje i takový názor, že regulační plán je vydáván zastupitelstvem obce v přenesené působnosti – srov. DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde 2006. str. 56. Autoři této kapitoly s ním však s ohledem na § 5 StZ, který stanoví, že: „*orgán obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.*“, nesouhlasí.

Z uvedeného tak plyne, že postavení obcí a jejich orgánů v procesu pořizování a vydávání regulačního plánu, a podřazení jednotlivých kroků či úkonů samostatné či přenesené působnosti, jsou koncipována principiálně prakticky shodně, jako u územního plánu.

6.2.4 Obce a územní rozhodování

V procesu územního rozhodování, které je stavebním zákonem označeno za nástroj územního plánování, byť svojí povahou představuje procesně zcela specifický prostředek, který se týká konkrétních subjektů a jejich subjektivních práv a povinností, mohou obce vystupovat z povahy věci v několika pozicích a v každé z nich mohou samozřejmě ovlivnit i kvalitu životního prostředí.

Vzhledem k tomu, že je o postavení obcí v územním rozhodování pojednáno i na jiných místech této publikace, jmenovitě v kapitolách o ostatních subjektech (veřejnost, účastníci řízení) a dále i v kapitolách, které se týkají jednotlivých procesů upravených stavebním zákonem (kap. 10–15), zaměříme se na tomto místě na základní charakteristiku jejich postavení.

V územním řízení, které je speciálním správním řízením, se *obce svými orgány* zapojují jednak v *pozici stavebních úřadů*¹³⁴ (výkon přenesené působnosti), jednak jako *dotčené orgány*¹³⁵ (výkon samostatné působnosti), jednak jako *účastník územního řízení (samostatná působnost)*. Zde pak přichází do úvahy více důvodů, z nichž přísluší obci postavení účastníka územního řízení.

Vždy je obec účastníkem řízení dle § 85 odst. b) StZ jako obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn¹³⁶ (výkon samostatné působnosti).

Obec může být účastníkem řízení i jako žadatel, tedy dle § 85 odst. 1 StZ.

Z povahy věci plyne, že se obec může stát účastníkem územního řízení i jako vlastník pozemku nebo stavby, a to na základě § 85 odst. 2 písm. a) StZ v situaci, kdy není žadatelem a požadovaný záměr má být realizován na pozemku či stavbě, která je ve vlastnictví obce. Konečně dle § 85 odst. 2 písm. b) může být obec účastníkem jako osoba, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

¹³⁴ Viz kapitola 4 Stavební úřady.

¹³⁵ Viz kapitola 5 Dotčené orgány.

¹³⁶ Viz kapitola 7 Účastníci a kapitola 12 Ochrana životního prostředí a územní řízení.

Pouze pro úplnost uvedme, že by se mohla nabízet úvaha, jak se v územním řízení projeví skutečnost, že se obec zúčastnila procesu EIA svými připomínkami a že by jí tedy mělo náležet i postavení dle § 85 odst. 2 písm. c) jako osobě, o které tak stanoví zvláštní zákon. V situaci, kdy je obec (viz výše) účastníkem územního řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) vždy, není třeba tuto situaci podle nás speciálně analyzovat, neboť nepřichází v úvahu, aby obec byla (pokud to právní úprava umožňuje ve vztahu k jiným subjektům – občanským sdružením, o.p.s. dle § 23 odst. 9 zákona EIA) z účastenství vyloučena. Z povahy procesu EIA plyne, že postavení „dotčených obcí“ může (a velmi často bude) mít více obcí dotčených záměrem EIA než pouze ta, v jejímž územním obvodu má být záměr EIA realizován. Ve vztah k těmto obcím je režim § 23 odst. 9 zákona EIA relevantní a je jej třeba podle nás třeba vykládat *in favorem* těchto dotčených obcí ve smyslu jejich účastenství v územním řízení dle § 85 odst. 2 písm. c) StZ.

Ve vztahu k ochraně životního prostředí po věcné stránce jsme toho názoru, že územní rozhodování představuje podle našeho soudu mimořádně významnou fázi z hlediska ochrany životního prostředí, neboť v jeho rámci je rozhodováno o umístění potenciálně škodlivých aktivit do území. Role obcí a jejich orgánů je zde (ať již se nacházejí pouze v některé z výše uvedených pozic, nebo dokonce v určitém stadiu rozhodování ve všech) tím pádem rovněž významná. Přičteme-li k tomu skutečnost, že pro územní rozhodování je závazná schválené územně plánovací dokumentace, na jejímž pořízení, schvalování a vydání se obce a jejich orgány rovněž podílejí, lze podle nás uzavřít, že jsou to právě obce, které jsou v území nejvýznamnějšími subjekty garantujícími racionální přístup k řešení navrhovaného záměru, a to i ze zorného úhlu ochrany životního prostředí. Rezignace obcí na tuto jejich roli s věcně neodůvodněnými argumenty ekonomickými, které jsou méně dominantní, než je ochrana životního prostředí případně veřejného zdraví, se mohou nesporně stát definitivním „hrobařem“ určitého environmentálního znaku území dotčeného záměrem, o němž je rozhodováno. Tím samozřejmě nechceme vyjádřit, že v odůvodněných případech není třeba v zájmu převahy jiného zájmu nad zájmem ochrany životního prostředí udělat i jisté ústupky z objektivních požadavků i subjektivních představ o ochraně životního prostředí či jeho jednotlivých objektů, nicméně je pak na orgánu obce, který v dané věci rozhoduje (tj. na stavebním úřadu), aby takové řešení rádně odůvodnil.

Obce a její orgány sehrávají samozřejmě významné postavení i v procesech resp. při uplatnění forem, kterými lze nahradit územní rozhodnutí (územní souhlas, veřejnoprávní smlouva), a to jednak v pozici stavebního úřadu, ale rovněž i v pozici výše uvedených subjektů.

6.3 OBCE A STAVEBNÍ ŘÁD

Pokud jsme územní plánování a území rozhodování označili za rozhodující procesy, v nichž jsou řešeny kromě jiných i limity využití území z hlediska ochrany životního prostředí, je třeba ve vztahu ke všem procesům a nástrojům, které jsou upraveny ve stavebním řádu, uvést, že byt' nemohou nastat bez časové a věcné provázanosti s územním plánováním a územním rozhodováním, sehrávají ve vztahu k ochraně životního prostředí významnou roli. Představují totiž svébytný a významný prostor, v němž jsou řešeny buď navazující detaily zamýšleného záměru, či někdy dokonce i nově nastolené aspekty ochrany životního prostředí, kterými se příslušné orgány obce (stavební úřady) ve stadiu územního plánování, ale ani územního rozhodování nezabývaly. Mohlo by se jednat např. o podrobnosti týkající se požadavků na výstavbu, důsledky vyplývající z technologických vlastností záměru vč. vazeb na záměry, které podléhají integrovanému povolení dle zákona IPPC.). Další skupinou případů může být nutnost řešit negativní důsledky změn v území, v podobě existence uskutečněných (realizovaných) staveb či jiných zásahů (změny druhů pozemků, terénní úpravy atd.), které sice byly řádně povoleny, ale následně je jejich existencí ohroženo či přímo poškozeno životní prostředí. A konečně může jít i o záměry, kdy je vůlí vlastníka stavby či pozemku stav v území změnit (stavbu či terénní úpravu odstranit), aniž by bezprostředně ohrožovaly životní prostředí, avšak průběh a důsledky jejich změn či odstranění je však třeba posoudit i z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí.

Orgány obce i zde vystupují v pozici *stavebních úřadů*¹³⁷, *dotčených orgánů*¹³⁸ případně jako *účastník řízení*.¹³⁹ V jednotlivých procesech je jejich postavení upraveno diferencovaně, s tím, že role obce jako subjektu odpovědného za rozvoj svého správního obvodu se promítá jmenovitě v územním řízení tím, že je obce dle platné právní úpravy účastníkem územního řízení vždy (viz dále).

Při **ohlašování staveb** jsou obce a jejich orgány v pozici *stavebních úřadů*, dále mohou být v postavení *ohlašovatele, vlastníka sousedního pozemku nebo stavby a dotčených orgánů*.

Ve vztahu ke **stavebnímu řízení** je vhodné uvést, že obce mohou být dle § 109 StZ v pozici účastníka řízení dle odst. 1 písm. a) jako stavebník, dále dle písm. b)

¹³⁷ Viz kapitola 4 Stavební úřady.

¹³⁸ Viz kapitola 5 Dotčené orgány.

¹³⁹ Viz kapitola 7 Účastníci.

jako vlastník stavby, na níž má být provedena změna nebo udržovací práce, není-li stavebníkem. Dále dle § 109 odst. 1 písm. c) jako vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, rovněž dle § 109 odst. 1 písm. d) StZ jako vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být její práva navrhovanou stavbou dotčena. Obec se může stát účastníkem řízení i z titulu vlastnictví sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být její vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno a dále konečně proto, že jí bude svědčit k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Detaily k vymezení účastníků stavebního řízení vč. příslušné judikatury jsou uvedeny v kapitole analyzující průběh stavebního řízení¹⁴⁰ a v kapitole, která je věnována účastníkům řízení¹⁴¹. Je vhodné zdůraznit, že obcím ve stavebním řízení nepřísluší postavení obdobné režimu § 85 odst. 1 písm. b) StZ, tj. účastenství v řízení. Účastenství obce ve stavebním řízení je vázáno výlučně na její majetkový základ, tedy soukromoprávní aspekt obce jakožto veřejnoprávní korporace.

Ve vztahu k procesům, které souvisejí s **užíváním stavby**¹⁴² je situace obdobná. Obec a její orgány mohou být jak *stavebním úřadem*, tak *stavebníkem* či *dotčeným orgánem*.

Rovněž v procesech, které se týkají **odstraňování stavby**, vystupuje obec a její orgány **jako stavební úřad**, dotčený *orgán* či *vlastník stavby* (ohlašující záměr odstranit stavbu nebo jako účastník řízení o povolení nebo nařízení odstranění stavby). Obec může být účastníkem řízení ale i z jiných důvodů, a to na základě § 27 SR (jmenovitě jako *osoba dotčená na svých právech* odstraněním stavby ve vlastnictví jiného subjektu).

Konečně obec a její orgány plní významné funkce a disponují prostředky v rámci **stavebního dozoru**, a to v pozici *stavebního úřadu*.

Lze tedy shrnout, že pokud obec nevystupuje jako subjekt, o jehož záměru je rozhodováno (či je s ním vysloven souhlas apod.) či jehož práva (věcná) mohou být takovým záměrem dotčena, je její role koncentrována do pozice výkonu přenesené působnosti v pozici stavebního úřadu. V této pozici je povinna hájit veřejné zájmy vč. zájmu na ochraně životního prostředí, a to s výsledkem, který by měl být souladný s principem udržitelného rozvoje. Naopak, pokud obec vystupuje jako

¹⁴⁰ Viz kapitola 13 Ochrana životního prostředí a stavební řád.

¹⁴¹ Viz kapitola 7 Účastníci

¹⁴² Viz kapitola 14 Ochrana životního prostředí a užívání staveb.

účastník řízení, popř. jako dotčený orgán, pak je to v rámci výkonu samostatné působnosti. V této pozici pak může prosazovat „libovolné“ zájmy a je na obecním úřadu jakožto rozhodujícím správním orgánem, aby obec „usměrnil“ tím, jak rozhodne o jejich námitkách či o jejich žádosti.

Literatura:

- DOHNAL, V., ČERNÝ, P. Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. *EDICE Planeta 2000, odborný časopis pro životní prostředí*. roč. VIII, č. 1/2005.
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005. č. 13, s. 477–484.
- KADEČKA, S., ČERVENÁ, K. Samostatná a přenesená působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí. In TEKELI, J. (ed.). *Právní úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. s. 32–47.
- PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 277 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Obec a územní plánování. In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 235–248.
- PRŮCHOVÁ, I., BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., VOMÁČKA, V. *Zásady územního rozvoje jako nástroj řešení střetů zájmů při ochraně životního prostředí*, Konference Polsko, 2011. v tisku.
- VEDRAL, J. *Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení*. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. s. 49–80.

KAPITOLA 7: ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Autorka: Jitka Bělohradová

7.1 ÚVOD

Značná část procesů dle stavebního zákona má povahu správních řízení, ve kterých vystupují účastníci řízení. Právní úprava účastníků řízení se v obecné rovině nalézá v ustanoveních § 27 a § 28 správního řádu. Správní řád rozlišuje mezi tzv. hlavními účastníky řízení (vymezení v § 27 odst. 1 SŘ) a vedlejšími účastníky řízení (vymezení v § 27 odst. 2 a 3 SŘ), přičemž hlavním účastníkům jsou v určitých případech poskytována procesní práva, která vedlejším účastníkům nepřísluší.¹⁴³ Ustanovení § 28 SŘ potom upravuje institut tzv. opomenutého účastníka.¹⁴⁴

Stavební zákon je ve vztahu ke správnímu řádu speciálním právním předpisem. Proto v případě, že vymezí účastníky řízení dle stavebního zákona sám, použije se stavební zákon (a popřípadě subsidiárně i správní řád). Zároveň je nutné poznamenat, že z hlediska ochrany životního prostředí se do procesů dle stavebního zákona promítá právní úprava účastenství ve složkových předpisech práva životního prostředí.

Obecně je možné shrnout, že mezi účastníky řízení dle stavebního zákona jsou subjekty hájící celou řadu zájmů. Jediným účastníkem řízení, o kterém je možné tvrdit, že jeho posláním má být prosazování zájmů k ochraně životního prostředí, jsou občanská sdružení založená za účelem ochrany životního prostředí (event. ochrany jen některé ze složek životního prostředí – např. přírody a krajiny, lesa, vod apod.)¹⁴⁵. Podotýkáme, že environmentální občanská sdružení budou účastníky jen některých správních řízení vedených dle stavebního zákona.

¹⁴³ Více viz např. JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONDĚLÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 106–107 nebo ČERNÝ, P. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. s. 95–97.

¹⁴⁴ K tomu viz více např. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 223–228.

¹⁴⁵ Vyplývá to jednak přímo z některých ustanovení StZ (§ 89 odst. 4: *Osoba, která je účast-*

U ostatních účastníků řízení nemůžeme generálně tvrdit, že budou či nebudou prosazovat zájmy na ochranu životního prostředí. Je možné, že v řízeních budou podávat námitky a jiná vyjádření směřující k ochraně životního prostředí, vyjádření, která budou v souladu s ochranou životního prostředí, či vyjádření, která s životním prostředím nebudou vůbec souviset. Poslední možností je, že námitky účastníků budou směřovat k činnostem, které v určitém smyslu budou životní prostředí znečišťovat či poškozovat. Důležité v tomto případě bude vypořádání všech námitek stavebním úřadem a zvážení dalších aspektů pro vydání zákonného správního rozhodnutí.

K tomu je nutné podotknout, že rozsah procesních práv a povinností jednotlivých kategorií účastníků řízení (tedy nejen občanských sdružení) včetně věcného rozsahu uplatňovaných námitek se odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci, která je v daném řízení řešena.¹⁴⁶ Právní úprava je takto nastavena proto, aby bylo vyloučeno, že si jedni účastníci řízení budou osobovat práva jiných nebo že se budou vyjadřovat k projednávanému záměru z hledisek, která se věcně nedotýkají jejich práv.¹⁴⁷

V daných správních řízeních tak budou (a to nejen účastníky řízení) uplatňovány různé zájmy. „Bude na příslušném stavebním úřadu, aby konkurující si zájmy zhodnotil, zvažil význam každého z nich a našel optimální řešení. To mimo jiné znamená, že převáží-li jiné důležité veřejné nebo soukromé zájmy, např. veřejný zájem na zajištění bezpečnosti a plynulého provozu na budované komunikaci či soukromý zájem vlastníka na to, aby svůj pozemek využil zásadně podle svých úvah a potřeb (...), budou tomu muset, a to třeba, i ve velmi rozsáhlé míře, ustoupit i dotčené zájmy na ochraně dřevin. Je na správních orgánech, aby v odůvodnění svých rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyjádřily, které konkurující zájmy

níkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c), může v územním řízení uplatňovat námitky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.), a zejména z judikatury vztahující se k § 70 ZOPK. Například NSS v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118 stanovil, že „účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny“. Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52 dále uvádí, že „ve správních řízeních veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány těmito námitkami musí věcně zabývat.“

¹⁴⁶ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 205.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 225.

*braly v úvahu, jakou jim přisuzovaly důležitost a jakým způsobem nalezly v uvedené konkurenci zájmů optimální řešení.*¹⁴⁸

7.2 ÚČASTNÍCI ÚZEMNÍHO ŘÍZENÍ

Ze systematického i chronologického hlediska je prvním správním řízením dle stavebního zákona **územní řízení**. Podle § 85 StZ jsou jeho účastníky

- Žadatel.

Žadatelův zájem je dán jeho záměrem – umístěním stavby, změnou využití území, změnou stavby atd. Jeho záměr, resp. jeho představa provedení záměru je však limitována zákonnými požadavky na náležitosti žádosti, územního rozhodnutí a dalšími (zejména hmotněprávními) požadavky stavebního zákona a dalších právních předpisů.

- Obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

Obec je účastníkem územního řízení i v případě, že v řízení nebudou dotčena její vlastnická či jiná věcná práva. Obec bude v tomto případě jednat v samostatné působnosti a bude tak v řízení vyjadřovat zájmy obce, resp. občanů obce. Pokud bude v územním řízení uplatňovat námitky, potom tyto námitky musí směřovat k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce.

Je třeba podotknout, že je nutné důsledně rozlišovat, které úkony činí stavební úřad (kterým je v 1. stupni zásadně pověřený obecný úřad či úřad obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města¹⁴⁹), který vykonává přenesenou působnost, a které činí obec v samostatné působnosti jako účastník řízení. Zejména je v souladu s principy dobré správy, aby stavební úřad – v případě, že to shledá vhodné – o tomto rozlišování účastníky poučil. Účastníci řízení (žadatel, dotčení vlastníci) totiž občas toto nerozlišují, vyjádření obce považují v podstatě za závazné stanovisko, a tak zbytečně dochází k nedorozuměním.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52.

¹⁴⁹ Obecné stavební úřady jsou vymezeny v ustanovení § 13 StZ.

¹⁵⁰ Viz kapitola 6 Obce.

- Vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě.
- Osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno

Tyto dvě skupiny účastníků lze nazvat zkráceně jako „dotčení vlastníci“.¹⁵¹ Ohledně výkladu pojmu „sousední“ již existuje ustálená judikatura. Z ní vyplývá, že „*stavební zákon nedefinuje sousedství (sousední pozemek nebo sousední stavby). Ve smyslu nálezu Ústavního soudu publ. pod č. 96/2000 Sb. sousedním pozemkem není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována, sousedství je třeba chápat širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku.*“¹⁵² V odborné literatuře lze najít názor, že se tímto rozhodnutím „*obsah pojmu sused zásadně změnil tak, že dnes tento pojem vlastně nemá žádný obsah, neboť susedem může být v řízeních podle stavebního zákona kdokoliv, i velmi vzdálený sused jako vlastník velmi vzdáleného pozemku nebo stavby.*“¹⁵³

Nejvyšší správní soud se již vyjadřoval i k výkladu pojmu „přímé dotčení“. Dle jeho právního názoru je třeba rozlišovat dvě kategorie objektivně možného dotčení věcného práva k pozemku či stavbě – dotčení přímé a nepřímé. „*Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 obč. zák.). (...) Naproti tomu není zcela zřejmé, zda lze za přímé dotčení sousední nemovitosti považovat např. výrazné zhoršení nebo úplné odejmutí stávajícího výhledu ze sousedního pozemku nebo stavby nově umístěvanou stavbou, byť by odstupové vzdálenosti staveb stanovené prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu byly dodrženy. Takto lze otázku položit zjevně i v případě stěžovatelem tvrzeného dotčení v důsledku snížení tržní hodnoty nemovitosti nebo změny krajinného rázu (ve vý-*

¹⁵¹ Je však nutné všimnout si rozdílu mezi okruhem dotčených vlastníků oprávněných podávat námítky v rámci územního plánování (jsou to *vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch*) a okruhem dotčených vlastníků v územním řízení (zde se nerozlišuje, jakou stavbu chce žadatel provést).

¹⁵² Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111.

¹⁵³ MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 113.

hledu).¹⁵⁴ Z rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48, potom vyplývá, že přímým dotčením může být „i dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu, který bude zásobován denně přijíždějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti jeho nemovitosti.“

Z výše uvedeného lze dovodit, že stavební úřad musí posoudit v konkrétním případě dané okolnosti spočívající v povaze stavby a jejich dopadech na okolí a přistupovat k určení okruhu účastníků řízení individuálně. Otázka posuzování okruhu této kategorie účastníků řízení bývá mnohdy značně složitá. NSS se však ve svém rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111 vyjádřil v tom směru, že „samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstat zásada „hospodárnosti“ či procesní ekonomie. Poměruje-li stavební úřad práva dotčených osob a administrativní náročnost řízení, nemůže se přiklonit k variantě druhé. Lze-li možné přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, nutno zvolit i tomu odpovídající formu vedení takového řízení, nemůže však být zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“

K obsahu podávaných námitek je třeba podotknout, že dotčení vlastníci mohou uplatňovat námitky proti projednávanému záměru pouze v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno. Pokud se budou chtít vyjadřovat k jiným záležitostem, lze se domnívat, že k takovým vyjádřením by měl stavební úřad přihlížet jako k připomínkám veřejnosti a v tomto smyslu se s nimi též vypořádat.

- Osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

Těmito osobami jsou myšlena především občanská sdružení založená na ochranu životního prostředí. Zvláštním právním předpisem je v tomto případě v současné době ZOPK (§ 70)¹⁵⁵ a zákon EIA (§ 23 odst. 9)¹⁵⁶. Stavební úřad je povinen

¹⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111.

¹⁵⁵ Ustanovení § 70 ZOPK přiznává postavení účastníka těch správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Podmínkou je, aby občanské sdružení podalo k příslušnému správnímu orgánu žádost o to, aby bylo o takových zásazích a správních řízeních informováno a aby písemně oznámilo správnímu orgánu svoji účast do osmi dnů ode dne, kdy mu je správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Viz BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Účastníci správního řízení. In Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 59–86.

¹⁵⁶ Zákon EIA upravuje v ustanovení § 23 odst. 9 podmínky pro to, aby se občanské sdruže-

oznámit občanskému sdružení v souladu s § 70 ZOPK, že byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí a že bylo zahájeno územní řízení. Nutno dodat, že v praxi občanská sdružení svého oprávnění vyplývajícího z § 70 ZOPK často využívají. V souladu se stanovami a již zmíněným ustanovením § 89 odst. 4 StZ¹⁵⁷ potom hájí v územním řízení zájmy, k jejichž ochraně byla založena (zájmy ochrany přírody a krajiny, ve stanovách ve větší či menší míře specifikované). Na okraj je vhodné zmínit dopad připravované novely stavebního zákona na účastenství občanských sdružení na základě § 70 ZOPK v územním řízení. Tato novela počítá s tím, že § 70 ZOPK bude aplikovatelný pouze na řízení probíhající v režimu ZOPK. Dosah tohoto ustanovení na řízení probíhající dle jiných právních předpisů (i když v nich bude dotčena příroda a krajina) by tak byl vyloučen a tyto právní předpisy by tak v případě, že na řízeních bude účast občanských sdružení žádoucím, musely výslovně jejich účast zakotvit. Připravovaná novela stavebního zákona tak činí v nově navrhovaném ustanovení § 85a.¹⁵⁸

- Společenství vlastníků jednotek; v případě, že společenství vlastníků jednotek nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Účastenství společenství vlastníků jednotek (dále jen „SVJ“) se uplatní tam, kde bude záměrem dotčen bytový dům rozčleněný na jednotky nebo pozemek, na

ni mohlo stát účastníkem navazujícího řízení (tj. zejména územního řízení). Toto ustanovení je problematické, neboť některé podmínky nejsou ovlivnitelné samotným občanským sdružením a omezují tak v konečném důsledku účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Novela č. 436/2009 Sb., účinná od 10. 12. 2009 tento problém částečně vyřešila novým ustanovením § 23 odst. 10, když zakotvila možnost občanských sdružení, obecně prospěšných společností a dotčených obcí domáhat se při splnění zákonných podmínek správním žalobou zrušení navazujícího rozhodnutí z důvodu porušení zákona EIA dle § 65 SŘS.

¹⁵⁷ Osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis, mohou jako účastníci územního řízení uplatňovat námitky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.

¹⁵⁸ Ustanovení je formulováno obdobně jako § 70 ZOPK: V územním řízení mohou být jeho účastníky také občanská sdružení, jejichž hlavním cílem činnosti je ochrana přírody a krajiny, která podala stavebnímu úřadu věcně a místně specifikovanou žádost o možnost účastnit se územních řízení dotýkajících se ochrany přírody a krajiny. Žádost je platná 1 rok ode dne, kdy došla stavebnímu úřadu, a lze ji podávat opakovaně. Účastníkem územního řízení se občanské sdružení stane, pokud jeho písemná přihláška za účastníka územního řízení dojde stavebnímu úřadu do 8 dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno oznámení o zahájení územního řízení.

kterém bytový dům stojí, pokud je v podílovém spoluvlastnictví vlastníků jednotek.¹⁵⁹

V souvislosti s účastenstvím SVJ vyvstává otázka, zda bude SVJ účastníkem řízení namísto vlastníků bytových jednotek a spoluvlastníků společných částí domu a pozemku, či zda budou tito vlastníci účastníky řízení vedle SVJ. V literatuře lze vyhledat oba názory. Pro první z nich hovoří argument, že dle použité formulace v ustanovení § 85 odst. 2 je písm. d) (SVJ) speciálním k obecnému písm. a) (dotčení vlastníci).¹⁶⁰ V této souvislosti je vhodné zmínit (s tím, že se daný případ týká řízení o odstranění stavby dle starého stavebního zákona) rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011-146, ve kterém NSS vyslovil názor, že „vlastník bytové jednotky nemůže mít samostatné postavení účastníka řízení vedle společenství vlastníků jednotek ve stavebním řízení týkajícím se společných částí domu podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, ledaže se dané řízení dotkne přímo rovněž jednotky v jeho vlastnictví.“

Argumentem podporujícím druhý názor je tvrzení, že „jakkoli dikce § 85 odst. 2 písm. d) napovídá možnému záměru zákonodárce, aby v takovém případě společenství vlastníků nebo majoritní spoluvlastník byly účastníkem řízení namísto jednotlivých vlastníků bytových jednotek a spoluvlastníků společných částí domu a pozemku, tato alternativa nemá dostatečnou oporu ani v textu zákona ani v důvodové zprávě. Proto je jediným akceptovatelným závěrem ten, že společenství vlastníků je v takovém případě účastníkem vedle vlastníků všech jednotek a spoluvlastníků společných částí domu/pozemku.“¹⁶¹ Další komentář ke stavebnímu zákonu se nevyjadřuje k této otázce zcela jasně, avšak z textu „takto nastavené účastenství nemá smysl, jelikož je vždy nutné komunikovat s jednotlivými vlastníky, a společenství vlastníků jednotek je zde vlastně navíc“¹⁶² lze dle našeho názoru dovodit, že se autoři přiklání spíše k druhému z uvedených názorů.

Je zřejmé, že právní úprava není v tomto ohledu jednoznačná. Připravovaná novela proto uvedené písm. d) zakotvující účast SVJ zcela vypouští.

O obsahu podávaných námitek je třeba dodat, že platí totéž, co bylo řečeno u dotčených vlastníků. Tedy že tyto subjekty (SVJ/majoritní spoluvlastník) mohou uplatňovat námitky proti projednávanému záměru pouze v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno.

Účastníkem řízení není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.

¹⁵⁹ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon - online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

¹⁶⁰ MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 116.

¹⁶¹ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon - online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

¹⁶² HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 208.

Bez aspirace na popis celého postupu územního řízení je nutné v souvislosti s účastníky řízení upozornit na to, že se (na rozdíl od většiny správních řízení) jedná o řízení veřejné a ústní. V rámci územního řízení nařizuje stavební úřad ze zákona veřejné ústní jednání, případně spojené s ohledáním na místě. Konání veřejného ústního jednání oznámí stavební úřad nejméně 15 dnů předem, aby tak měli účastníci řízení a příp. i veřejnost¹⁶³ možnost na jednání se připravit.¹⁶⁴

Kromě oznámení veřejného projednání stavebním úřadem zajistí žadatel, *aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, byla bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to do doby veřejného ústního jednání* (§ 87 odst. 2 StZ). Součástí informace je i grafické vyjádření záměru, ev. jiný obdobný doklad.

Účastníci řízení mají zejména právo podávat v územním řízení námitky, právo vyjadřovat se a právo podat opravný prostředek proti územnímu rozhodnutí. Stavební zákon klade na podávání námitek určité formální požadavky, kterými je uvedení skutečností, které zakládají postavení daného subjektu jako účastníka řízení, a uvedení důvodů podání námitek. Pokud námitka neobsahuje některý z těchto zákonných požadavků, k takové námitce se nepřihlíží (a nerozhoduje se o ní). Stavební úřad se s ní však musí vypořádat v odůvodnění územního rozhodnutí.¹⁶⁵

V souladu s ustanovením § 89 odst. 5 StZ rozhodne stavební úřad o námitce, o které nedošlo mezi účastníky řízení k dohodě, a to na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Pokud by se jednalo o námitku občanskoprávní povahy, u které nedošlo k dohodě, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci. V případě námitek týkajících se existence práva (např. otázka vlastnictví pozemku,

¹⁶³ Viz kapitola 8 Veřejnost.

¹⁶⁴ Poměrně důležitá je poslední věta ustanovení § 87 odst. 1 StZ: *Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se oznámení o zahájení územního řízení účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě, účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 veřejnou vyhláškou.* V případě, že územní ani regulační plán vydán není, musí být všem účastníkům řízení doručováno jednotlivě. Tím ovšem není dotčeno ustanovení správního řádu o doručování účastníkům řízení s velkým počtem účastníků – za těchto podmínek lze o zahájení řízení uvědomit veřejnou vyhláškou. (MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 124.)

¹⁶⁵ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 224.

na kterém se má stavět) nebo rozsahu vlastnických práv (např. spor o hranice pozemku) však stavební úřad není oprávněn učinit si o takové námitce úsudek a je povinen odkázat dotčené osoby na podání žaloby k soudu. Řízení vedené před stavebním úřadem přeruší. Pokud se účastník na soud neobrátl, stavební úřad žádost zamítne.¹⁶⁶

Zejména v případech dotčených vlastníků dochází občas k situaci, kdy si tito vlastníci nechtou úřední desku, kde je zahájení územního řízení oznámeno, a neuplatní tak svoje práva vyplývající jim z titulu účastníka řízení. Zjistí-li následně například v rámci stavebního řízení, že jsou účastníky řízení, uplatňují často otázky, které se řešily či měly řešit v územním řízení. Stavební úřad potom ve stavebním řízení k takovým námitkám v souladu se zákonem nepřihlíží (§ 114 odst. 2 StZ).

Zbývá dodat, že v souladu se zásadou koncentrace musí být námitky účastníků řízení a připomínky veřejnosti uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Účastníci řízení přitom musí být na tuto skutečnost upozorněni.

V určitých případech může stavební úřad rozhodnout ve **zjednodušeném územním řízení**. Jelikož se jedná o správní řízení, budou zde vystupovat i účastníci řízení. Jednou z podmínek pro to, aby stavební úřad mohl ve zjednodušeném územním řízení rozhodnout, je doložení žádosti o vydání rozhodnutí výslovným souhlasem se zjednodušeným řízením účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky, a stavbám na nich. V rámci náležitostí samotné žádosti, resp. jejich příloh, tak zákon výslovně pamatuje na dotčené vlastníky.

V případě, že žádost bude splňovat podmínky pro zjednodušené územní řízení, stavební úřad zveřejní návrh výroku rozhodnutí a žadatel zajistí, aby byl návrh výroku vyvěšen na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, po celou dobu zveřejnění návrhu výroku. Součástí informace je (stejně jako v případě klasického územního řízení) grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad.

Ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu mohou účastníci řízení podávat písemně námitky proti zjednodušenému územnímu řízení a veřejnost připomínky – to pouze za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů. V případě, že by připomínka nesměřovala k ochraně

¹⁶⁶ Tamtéž, s. 225.

veřejného zájmu, stavební úřad by k ní nepřihlížel. Musel by se s ní ovšem vypořádat v odůvodnění územního rozhodnutí. Tímto omezením rozsahu připomínek je zamezeno jakési svévoli při uplatňování připomínek z řad veřejnosti.¹⁶⁷ Je-li námitka nebo připomínka (kromě těch, ke kterým stavební úřad nepřihlíží) podána, stavební úřad rozhodne o provedení (klasického) územního řízení.

Stavební zákon v rámci zakotvení podávání námitek a připomínek ve zjednodušeném územním řízení nevymezuje speciálně okruh účastníků řízení. Proto se lze domnívat, že námitky mohou jako účastníci řízení podávat osoby zakotvené v § 85 stavebního zákona – tedy i obec, občanská sdružení (resp. osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis)¹⁶⁸ a společenství vlastníků jednotek.¹⁶⁹

„Alternativou“ k územnímu rozhodnutí je **územní souhlas** či **veřejnoprávní smlouva**. Vzhledem k tomu, že územní souhlas není vydáván ve správním řízení, a ani proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy nemá povahu správního řízení, nejsou zde ani účastníci řízení. O účasti v rámci těchto postupů tak bude pojednáno v následující kapitole.

7.3 ÚČASTNÍCI STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ

V rámci stavebního řádu přichází v úvahu ohlašování staveb, zkrácené stavební řízení, a stavební řízení. Vzhledem k tomu, že první dvě zmíněné nejsou svou povahou správními řízeními, je nyní na místě zabývat se účastníky **stavebního řízení**. Ty zákon vymezuje v § 109 takto: Účastníkem stavebního řízení je

- Stavebník.

Stavebním zákonem není výslovně stanoveno, že o vydání stavebního povolení může žádat pouze ten, k jehož žádosti bylo vydáno územní rozhodnutí. Práva vy-

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 244.

¹⁶⁸ Ve vztahu k účastenství občanských sdružení ve zjednodušeném územním řízení viz PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [online]. [cit. 20. 8. 2011]. Dostupné z <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf>.

¹⁶⁹ Shodně HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 244.

plyvající z územního rozhodnutí jsou vázána na práva k nemovitosti. Převodem práv k nemovitosti tak přechází na právního nástupce i práva vyplývající z územního rozhodnutí.¹⁷⁰

- Vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce.
- Vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna.
- Osoby, jejichž věcná práva mohou být navrhovanou stavbou přímo dotčena.¹⁷¹

Poslední tři zmíněné okruhy účastníků lze zjednodušeně nazvat dotčenými vlastníky. Ohledně výkladu pojmu „sousední“ a zvažování přímé dotčenosti lze vycházet z toho, co již bylo řečeno v rámci účastenství v územním řízení.

- Společenství vlastníků jednotek.

Ohledně účastenství SVJ ve stavebním řízení platí v podstatě totéž, co bylo uvedeno o účastenství SVJ v územním řízení. Přímou ze zákona navíc vyplývá, že SVJ je účastníkem jen v takovém stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku. Z odborné literatury potom lze vyčíst, že SVJ nebude účastníkem stavebních řízení, která se netýkají společných částí domu.¹⁷² Také v tomto případě připravovaná novela stavebního zákona ustanovení zakotvující účast společenství vlastníků jednotek vypouští.¹⁷³

Je třeba upozornit na to, že na rozdíl od výčtu účastníků v územním řízení se v rámci stavebního řízení stavební zákon nezmiňuje výslovně o obci, na jejímž území má být stavba provedena, a o osobách, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Ohledně obce lze konstatovat, že tato bude účastníkem řízení tehdy, pokud bude dotčeným vlastníkem, tj. bude naplňovat znaky účastníka stavebního řízení dle § 109 odst. 1 písm. b), c), d), e) nebo f).

¹⁷⁰ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 305.

¹⁷¹ Vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena; vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno; ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.

¹⁷² HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 307.

¹⁷³ Účastníkem řízení opět není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.

Ohledně účastenství osob, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis – zejména tedy účastenství občanských sdružení na základě § 70 ZOPK – je situace poněkud komplikovanější a v současné době nelze vyslovit jednoznačný závěr, neboť názorů je několik. V teoretické rovině existují tři varianty, přičemž dvě nachází svůj odraz i v judikatuře. První variantou je odmítnutí účasti občanského sdružení ve stavebním zákoně s argumentem, že není uvedeno ve výčtu účastníků v § 109 StZ.¹⁷⁴ Druhou variantou je umožnění účastenství občanských sdružení dle § 70 ZOPK ve stavebním řízení za předpokladu, že v něm mohou být dotčeny zájmy chráněné ZOPK. Třetí varianta umožňuje občanským sdružením dle § 70 ZOPK účast na stavebních řízeních, aniž by musely být dotčeny zájmy chráněné ZOPK (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2010, č. j. 11 Ca 200/2009-42).¹⁷⁵

Aplikovatelnost § 70 ZOPK ve stavebním řízení dovozuje judikatura NSS s ohledem na skutečnost, že zvláštní právní předpis (v našem případě ZOPK), který umožňuje účast občanských sdružení ve správních řízeních, je zákonem speciálním ke stavebnímu zákonu. „Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.“¹⁷⁶

Ke vztahu vymezení účastníků řízení v § 109 StZ k obecnému vymezení účastníků řízení ve správním řádu a k účastenství dle § 70 ZOPK vyslovil NSS závěr, že taxativní výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 odst. 1 StZ má za ná-

¹⁷⁴ K tomuto názoru se přiklonil například Městský soud v Praze mimo jiné se zdůvodněním, že „pokud jde o řízení, jehož předmětem je povolování staveb, nelze opodstatněnost účasti veřejnosti z důvodu řešení otázek ochrany životního prostředí z platné právní úpravy dovodit, neboť se nejedná o řízení, jehož předmětem jsou otázky týkající se přímo životního prostředí, ochrany přírody či krajiny apod.“ NSS však jeho argumentům v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, nepřisvědčil.

¹⁷⁵ K bližšímu vymezení s odkazy na aktuální judikaturu viz PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. [online] [cit. 20. 8. 2011]. Dostupné z <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf>. Autorka, stejně jako další autoři této publikace, se přiklání ke druhé variantě.

¹⁷⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, č. j. 5 As 41/2009-91. Na okraj dodáváme, že novela stavebního zákona v současném znění s účastí občanských sdružení ve stavebním řízení nepočítá.

sledek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 SŘ. Nemá však za následek vyloučení zvláštních ustanovení o účastenství v řízení, která nejsou v přímém rozporu s definicí účastníků stavebního řízení. Ustanovení § 109 odst. 1 StZ a § 70 odst. 3 ZOPK je proto možné aplikovat souběžně.¹⁷⁷

Důležitost účasti občanských sdružení ve stavebním řízení z hlediska uplatňování zájmů na ochraně životního prostředí je zdůrazněna například v rozsudku NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52. V něm NSS konstatoval, že smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 ZOPK ve stavebních řízeních „*není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.*“

Ve stavebním řízení již není připuštěna účast veřejnosti (v nejširším slova smyslu) a nekoná se veřejné projednání. Zahájení stavebního řízení tak oznamuje stavební úřad účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a to nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které lze spojit s ohledáním na místě.

I v rámci stavebního řízení platí, že účastníci řízení mohou uplatňovat námítky, popřípadě důkazy, nejpозději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží.¹⁷⁸ Stavební zákon omezuje rozsah námitek v tom směru, že námítky musí směřovat proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, a to ještě za podmínky, že je jimi přímo dotčeno vlastnické právo daného účastníka stavebního řízení nebo jeho právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.

¹⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347. V tomto rozsudku se soud podrobně zabýval věcným a osobním rozsahem ustanovení § 109 StZ a § 70 ZOPK a otázkou, zda i ve stavebním řízení mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. V tomto smyslu došel například k závěru, že „*o některých námítkách týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. z oblasti ochrany životního prostředí) bývá v územním řízení rozhodnuto formálním způsobem tak, že se do územního rozhodnutí včlení podmínky, jimiž se zpravidla uloží žadateli, aby pro navazující povolovací řízení předložil podrobnější dokumentaci (event. odsouhlasenou příslušným dotčeným orgánem), studie, posudky apod. Konkrétní vyústění námítky se tedy z územního řízení přenáší až do řízení stavebního.*“

¹⁷⁸ Od ústního jednání je možné za zákonem daných podmínek upustit. V tom případě určí stavební úřad účastníkům řízení k uplatňování námitek lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů.

Jak už bylo naznačeno v rámci územního řízení, k *námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží* (§ 114 odst. 2 StZ). I ve stavebním řízení platí, že o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv (§ 114 odst. 3 StZ).

7.4 ÚČASTNÍCI DALŠÍCH ŘÍZENÍ

Na účastníky řízení je pamatováno i v případě **změny stavby před jejím dokončením**. Aby nebyli účastníci územního či stavebního řízení zkráceni na svých právech, zakotvuje stavební zákon v § 118 StZ povinnost stavebního úřadu projednat žádost o změnu stavby před dokončením s účastníky řízení (a dotčenými orgány) v rozsahu, v jakém se změna dotýká práv účastníků stavebního, případně územního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Bude se jednat o správní řízení, přiměřeně se použijí ustanovení o stavebním, případně územním řízení, tzn., že účastníci budou moci v řízení podávat námítky, navrhopvat důkazy apod.¹⁷⁹

V rámci **užívání staveb** lze vysledovat některé procesy, které jsou správními řízeními. V rámci každého takového řízení stanoví stavební zákon výslovně okruh účastníků řízení:

- Řízení o zázakazu užívání stavby na základě oznámení záměru o užívání stavby. Stavebník je dle § 120 StZ povinen oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby, přičemž stavební úřad může rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakázat.

¹⁷⁹ Pokud se změna stavby nedotýká práv účastníků stavebního řízení, lze tuto změnu za podmínky § 118 odst. 3 StZ schválit při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě.

- Účastníkem řízení je pouze stavebník. Pokud změnu stavby prováděla jako stavebník jiná osoba na základě dohody s vlastníkem, je účastníkem řízení také vlastník stavby.
- Řízení o zákazu užívání stavby na základě žádosti o kolaudační souhlas (§ 122 StZ). Jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor se závaznými stanovisky, stavební úřad kolaudační souhlas nevydává a rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže.
 - Účastníkem řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě budoucí uživatel stavby. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek.¹⁸⁰
- Řízení o povolení předčasného užívání stavby (§ 123 StZ).
 - Účastníkem řízení je stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby.
- Řízení o nutnosti provedení zkušebního provozu (§ 124 StZ). Stavební úřad může stanovit rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení zkušebního provozu.
 - Účastníkem řízení je stavebník a vlastník stavby.
- Řízení o zákazu změny v užívání stavby (§ 127 StZ). Jestliže stavební úřad nesouhlasí se změnou v užívání stavby, rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, změnu v užívání stavby zakáže. Stavební zákon v tomto případě nestanoví, kdo je účastníkem řízení. Lze se však (s ohledem na

¹⁸⁰ Pro zajímavost je možné uvést názor NSS na účastenství v kolaudačním řízení dle starého stavebního zákona. „Ve vztahu ke kolaudačnímu řízení zdejší soud opakovaně judikoval, že ‚účelem kolaudačního řízení je „pouze“ posouzení, zda byla určitá stavba postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby. (...) Účast jiných osob než uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona na kolaudačním řízení proto zákon považuje za nadbytečnou právě z toho důvodu, že jejich stanoviska k plánované stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle něž se stavebník musí řídit. V kolaudačním řízení je proto akcentována úloha stavebního úřadu jako orgánu dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena jeho úloha jako zprostředkovatele vypořádání různých zájmů v území a různých zájmů účastníků řízení odlišných od stavebníka.“ (rozsudek ze dne 13. 5. 2009, čj. 6 As 49/2008–96, dále rozsudek ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008–33).“ (viz rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011–347)

možný okruh dotčených zájmů) domnívat, že to bude žadatel (stavebník) a vlastník stavby.¹⁸¹

Lze shrnout, že účastníky výše zmíněných řízení již nebudou ani dotčení sousední vlastníci, ani občanská sdružení apod. Vzhledem k tomu, že jsou tato řízení konstruována tak, že rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, nemělo by účastenství občanských sdružení ani dotčených „sousedů“ smyslu. V případě dotčených sousedních vlastníků by zřejmě ani nebyla splněna podmínka přímé dotčenosti.¹⁸² V posledním uvedeném případě však možnost dotčení práv jiných osob než stavebníka, příp. vlastníka stavby přichází v úvahu. Zákon proto stanoví, že jestliže se změna v užívání dotýká práv třetích osob nebo vyžaduje podrobnější posouzení jejich účinků na okolí, stavební úřad vyrozumí osobu, která změnu oznámila, že změna podléhá rozhodnutí a zároveň určí podklady nezbytné pro řízení. Dnem jejich předložení je zahájeno řízení o změně v užívání stavby. Okruh účastníků tohoto řízení stavební zákon neupravuje, je proto třeba vyjít z obecné úpravy účastenství ve správním řádu.¹⁸³

Z hlediska zajištění ochrany životního prostředí ve výše zmíněných postupech v rámci užívání staveb lze konstatovat, že tato bude zajištěna jednak závaznými stanovisky dotčených orgánů tam, kde s nimi zákon počítá (postup v rámci žádosti o kolaudační souhlas) a jednak samotnými ustanoveními stavebního zákona aplikovanými stavebním úřadem.

V rámci **odstraňování staveb** probíhá v určitých případech řízení o povolení odstranění stavby. Na základě § 128 odst. 1 StZ je vlastník stavby povinen ve stanovených případech ohlásit stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu. *Pokud stavební úřad stavebníkovi sdělí, že stavbu lze odstranit jen na základě povolení, určí současně, jaké podklady je třeba doplnit. Dnem jejich předložení stavebnímu úřadu je zahájeno řízení. Povolení k odstranění stavby vydá stavební úřad rozhodnutím po projednání s účastníky řízení a dotčenými orgány* (§ 128 odst. 3 StZ). Stavební

¹⁸¹ Pokud by šlo o takové změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí, muselo by proběhnout i územní řízení o změně stavby [§ 81 odst. 2 písm. c) StZ]. Stejně tak, pokud by změna v užívání stavby byla podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, postupovalo by se podle ustanovení o ohlášení a stavebním řízení.

¹⁸² V těch případech, kdy vydání daného aktu stavebním úřadem není prvním úkonem v řízení (např. povolení k předčasnému užívání stavby) se však otázka možného dotčení sousedních vlastníků a příp. otázka zakotvení účasti občanských sdružení nabízí. Byla by tak zaručena kontrola případného zneužívání těchto institutů.

¹⁸³ MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, a. s., 2007. s. 243.

zákon však nestanoví, kdo je účastníkem takového řízení. V tom případě je nutné subsidiárně použít správního řádu. Účastníkem řízení tak bude nepochybně žadatel (vlastníky stavby) a dále pak osoby, jejichž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčena, a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon (tedy i občanská sdružení zejména dle § 70 ZOPK).¹⁸⁴

Dalším správním řízením v rámci odstraňování staveb je řízení o odstranění stavby probíhající v režimu § 129 StZ (stavební úřad nařizuje odstranění stavby). V případě, že se jedná o stavbu prováděnou či provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním (tzv. nepovolená či také „černá“ stavba), může stavebník či vlastník stavby požádat o dodatečné povolení stavby. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby se zastaví.

Stavební zákon nevymezuje účastníky řízení o dodatečném povolení stavby, ani účastníky řízení o odstranění stavby. V případě řízení o dodatečném povolení stavby nelze v souladu se zněním § 129 odst. 3 StZ použít ustanovení § 109 StZ (účastníci stavebního řízení), a proto se ohledně účastenství použije právní úprava správního řádu.¹⁸⁵ Taktéž v případě řízení o odstranění stavby bude zřejmě nutné aplikovat vymezení účastníků řízení dle správního řádu.¹⁸⁶

V rámci **stavebního dozoru** upravuje okruh účastníků společně pro jednotlivá správní řízení ustanovení § 142 StZ. Jedná se o tato správní řízení:

- Řízení o neodkladném odstranění stavby (§ 135).
- Řízení o nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací (§ 135).

¹⁸⁴ Shodně HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 343.

¹⁸⁵ MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 251.

¹⁸⁶ Dodáváme, že připravovaný návrh novely stavebního zákona v rámci odstraňování staveb obsahuje některá speciální ustanovení o účastenství (vč. případného negativního výčtu). V rámci povolování odstranění stavby například výslovně stanoví, že účastníkem řízení není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku. Pro řízení o dodatečném povolení stavby potom vymezuje účastníky tak, že jsou jimi *osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž obec, na jejímž území je stavba provedena; v hlavním městě Praze také městská část, na jejímž území je stavba provedena*. Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou potom dle návrhu novely StZ *povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna, nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena*.

- Řízení o nařízení nezbytných úprav (§ 137).

Stavební úřad je může nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku. Výslovně zde stavební zákon pamatuje na ochranu životního prostředí, když stanoví, že stavební úřad může nařídit nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otřesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením.

Nezbytné úpravy může stavební úřad nařídit pouze v případě, že stavba není postavena a užívána v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu. Je-li stavba postavena a užívána v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu, může stavební úřad nařídit nezbytné úpravy jen v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly. V případě některých nezbytných úprav náleží vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku, kterému bylo provedení nezbytných úprav nařízeno, na úhradu nákladů stavební příspěvek, pokud o něj požádá.

- Řízení o nařízení zjednání nápravy v případě, že vlastník neuposlechne výzvy stavebního úřadu k provedení udržovacích prací (§ 139) – řízení o údržbě stavby.
- Řízení o nařízení vyklizení stavby (§ 140).

Stavební úřad je nařizuje všem osobám, které se zdržují ve stavbě, která bezprostředně ohrožuje životy zdraví osob či zvířat, anebo má být nařízeno neodkladné odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce.

Účastníkem těchto vyčtených řízení je *osoba, která má vlastnické právo nebo jiné věcné právo k dotčeným pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, jestliže toto právo může být rozhodnutím přímo dotčeno* (§ 142 odst. 1 StZ). V podstatě se tak jedná o dotčené vlastníky. Zákon dále stanoví, že účastníky řízení jsou i nájemci bytů a nebytových prostor, avšak jen v případě, že realizací nařízení stavebního úřadu dle výše zmíněných řízení mohou být přímo dotčena jejich práva vyplývající z nájmu. Účastníkem daných řízení je i stavební podnikatel, kterému má být nařízeno provedení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací podle § 135 odst. 3 StZ, a oprávněná osoba, které bylo nařízeno provedení vyklizovacích prací podle § 140 odst. 2 StZ.

Ohledně námitek podávaných účastníky řízení platí, že v případě námítky občanskoprávní povahy, o které stavební úřad nemůže rozhodnout na základě obec-

ných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, a jde o řízení, kde hrozí nebezpečí z prodlení, si stavební úřad učiní o námitce úsudek a rozhodne ve věci. Účastníka řízení zároveň poučí o právu uplatnit námitku u soudu.

Stavební zákon v tomto ustanovení nepamatuje na osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon. Jedná se tak o obdobnou situaci jako v případě stavebního řízení. Lze se přiklonit k závěru, že i v tomto případě se budou takových řízení moci zúčastnit především občanská sdružení dle § 70 ZOPK za podmínky, že v daných řízeních budou dotčeny zájmy chráněné ZOPK.

Posledním správním řízením, které je třeba zmínit, je řízení o nařízení opatření na sousedním pozemku či stavbě. V rámci stavebního dozoru je stavební úřad dle § 141 StZ oprávněn *pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě*. Účastníka tohoto řízení výslovně vymezuje stavební zákon. Je jím ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny. Ten, v jehož prospěch byla povinnost uložena, odpovídá za škodu, kterou na sousedním pozemku či stavbě způsobil.

Literatura:

- JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONĎĚLÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s.
- ČERNÝ, P. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. 439 s.
- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Účastníci správního řízení. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 59–86.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 748 s.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 504 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masary-

kova univerzita, 2010. [cit. 20. 8. 2011] Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1042 s.

KAPITOLA 8: VEŘEJNOST

Autorky: Jitka Bělohradová, Vendula Záhumenská¹⁸⁷

8.1 ÚVOD

V oblasti ochrany životního prostředí (včetně procesů dle stavebního zákona) je účast veřejnosti specifická v tom směru, že obecným trendem je zde připuštění co nejširší účasti veřejnosti. Vyplývá to nejen z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené v České republice pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), ale též z čl. 35 Listiny základních práv a svobod.¹⁸⁸

Pro vymezení a kategorizaci veřejnosti v procesech dle stavebního zákona bude východiskem výše uvedená Aarhuská úmluva, která rozlišuje mezi **veřejností**, jíž jsou fyzické nebo právnické osoby nebo jen jednotlivec a jejich sdružení, organizace nebo skupiny (čl. 2 odst. 4)¹⁸⁹, a **dotčenou veřejností**, kterou definuje jako veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem (čl. 2 odst. 5).

Specifickou roli mezi subjekty představujícími veřejnost hrají environmentální nevládní neziskové organizace. V souladu s Aarhuskou úmluvou se u nich zájem na environmentálním rozhodování předpokládá.¹⁹⁰ V oblasti stavebního práva se toto jejich výsadní postavení projeví v některých správních řízeních, kde budou mít

¹⁸⁷ Podkapitola 8.4 Zástupce veřejnosti.

¹⁸⁸ BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2011. č. 8, s. 474–492.

¹⁸⁹ Jedná se tedy o veřejnost v tom nejširším slova smyslu. V českém právním řádu, stavební zákon nevyjímá, je používán většinou pojem „každý“, občas však zákony výslovně mluví o „veřejnosti“.

¹⁹⁰ Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy stanoví, že pro účely definice dotčené veřejnosti se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

právo stát se účastníky řízení. V jiných procesech, ačkoli jsou dotčenou veřejností, budou mít zpravidla práva shodná s veřejností v nejširším slova smyslu.¹⁹¹

Okruh dotčené veřejnosti se nepochybně promítne i do procesů, které jsou správním řízením. V nich bude mít dotčená veřejnost postavení účastníka řízení. Z toho důvodu je o ní pojednáno v rámci kapitoly zabývající se účastníky řízení.

Rozdělení veřejnosti do těchto dvou skupin se odráží v jejich postavení v jednotlivých postupech. Obecně lze konstatovat, že tam, kde zákon rozlišuje mezi těmito dvěma podobami veřejnosti, bude mít dotčená veřejnost silnější procesní postavení než veřejnost spadající pouze do kategorie veřejnosti v tom nejširším slova smyslu.¹⁹² Každý by tak měl zvážit, do které kategorie veřejnosti v tom kterém postupu spadá, a podle toho uplatňovat svá práva. V souladu s principem dobré správy by mu s tím měl být nápomocen rozhodující orgán veřejné správy.

V oblasti stavebního práva je specifickou kategorií veřejnosti tzv. **zástupce veřejnosti**¹⁹³.

Ohledně zájmů uplatňovaných veřejností v procesech dle stavebního zákona je nutno zdůraznit, že tam, kde je připuštěna veřejnost, nerozlišuje zákon, jaké zájmy bude veřejnost chránit. Může se tak jednat jak o zájmy na ochraně životního prostředí, tak o zájmy soukromé, jako např. zájem na poklidném užívání své nemovitosti, ekonomické zájmy apod.

V rámci účasti veřejnosti v procesech dle stavebního zákona je nutné všimnout zejména **časového okamžiku**, kdy veřejnost může do takového procesu vstoupit, **způsobu**, jak jsou vyjádření veřejnosti **vypořádána**, a možnosti **obran**y veřejnosti v případě, kdy nebude s vypořádáním svých vyjádření spokojena.

Aby se veřejnost vůbec mohla zúčastnit pořizování nástrojů územního plánování, příp. i dalších procesů dle stavebního zákona, musí být v první řadě **informována** o tom, že pořizování vůbec probíhá, a musí mít reálnou možnost seznámit se s podklady, ze kterých pořizovatelé vychází. Jinými slovy: dostatečná informovanost veřejnosti je nezbytným předpokladem toho, aby se veřejnost do postupů mohla vůbec zapojit, resp. aby se mohl každý rozhodnout, zda se zapojí či nikoli. Každý může využít svého práva na informace zakotveného obecně v zákonné ro-

¹⁹¹ Výjimkou je především postup při vydávání územních opatření o stavební uzávěře a asanaci území.

¹⁹² Typickým příkladem je proces územního plánování, kde veřejnost v nejširším slova smyslu může podávat připomínky, zatímco zákonem stanovené kategorie dotčené veřejnosti mohou podávat námítky.

¹⁹³ Podkapitola 8.4 Zástupce veřejnosti.

vině v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, oba ve znění pozdějších předpisů.¹⁹⁴

Speciální informační povinnosti potom stanoví přímo stavební zákon. Jedná se zejména o **zveřejňování písemností**. Písemnosti včetně různých výkresů či schémat se ve věcech územního plánování doručují veřejnou vyhláškou, tedy vyvěšením na úředních deskách příslušných správních orgánů, a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jedná se o efektivní způsob zveřejňování informací, které jsou určeny pro větší, blíže neurčený počet subjektů – zejména proto, že úřední deska má být dle správního řádu veřejně přístupná 24 hodin denně. Navíc je možné písemnosti zveřejnit i jiným způsobem v místě obvyklým.¹⁹⁵

Jsou zde jisté odlišnosti mezi právní úpravou zveřejňování písemností ve stavebním zákoně a ve správním řádu. Hlavní odlišností je to, že dle správního řádu musí být všechny písemnosti, tj. i ty, které nelze zveřejnit na úřední desce v úplném znění, zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup vždy v plném znění. Naproti tomu stavební zákon v případě, že vzhledem k rozsahu písemnosti není možné nebo účelné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, umožňuje zveřejnit i na internetu pouze oznámení se základními údaji o jejím obsahu s uvedením, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout.¹⁹⁶ Nahlížet do písemností, ať už jsou vyvěšeny v celém svém rozsahu či pouze ve formě oznámení, může veřejnost u příslušného správního orgánu po celou dobu jejich vyvěšení či oznámení a též v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek.

V procesech dle stavebního práva se výrazně uplatní zásada *vigilantibus iura scripta sunt*. Zveřejňování na úředních deskách sebou totiž nese riziko, že se veřejnost o plánovaném konceptu nedozví, protože jednoduše úřední desku nečte. Tento problém nabývá zásadního významu v rámci územního řízení ve vztahu k doručování účastníkům řízení. V praxi dochází poměrně běžně k tomu, že veřejnost v dů-

¹⁹⁴ K tomu blíže viz BAHÝL, J. Poskytování informací o životním prostředí. In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 193–205.

¹⁹⁵ Ohledně vyvěšování písemností na úřední desce je třeba vnímat dva aspekty – vyvěšení písemností na úřední desce jako forma doručení veřejnou vyhláškou a vyvěšení písemnosti na úřední desce jako zveřejnění (zprostředkování) dané informace co nejširšímu okruhu subjektů, aby tak byla zajištěna informovanost široké veřejnosti.

¹⁹⁶ MAREK, K, PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 28–29.

sledku nesledování úřední desky neví, že se může nějak bránit. Následně se veřejnost, popř. účastníci řízení cítí být dotčeni a mají pocit, že s nimi stavební úřad nechtěl jednat.

Důležitou fází v rámci územního plánování nejen z hlediska veřejnosti je **veřejné projednání**. Po stránce procesní je veřejné projednání upraveno v § 22 stavebního zákona. Nařizuje je pořizovatel, dle jeho uvážení (s ohledem na účelnost a rozsah řešeného území) může uspořádat více veřejných projednání.

Veřejné projednání lze obecně rozčlenit do dvou fází. V první části projednání je veřejnost odborně informována o připravovaném nástroji územního plánování. To je zabezpečeno tím, že pořizovatel zajistí na veřejném projednání přítomnost odborníka (zejména projektanta¹⁹⁷), který k dokumentaci podá odborný výklad a bude také schopen zodpovědět otázky veřejnosti technického či technologického rázu.¹⁹⁸

V druhé části projednání je otevřena diskuse. V rámci ní může každý vznášet dotazy na pořizovatele a projektanta a může také vyslovit svůj názor. I přesto, že se veřejné projednání koná ústní formou za účasti občanů, vyžaduje zákon, aby se vyjádření veřejnosti, která jsou námitkami a připomínkami, při veřejném projednání uplatňovala písemně. *Musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje, a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Námitky a připomínky podané písemně před veřejným projednáním se v záznamu uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí.* Pořizovatel územně plánovací dokumentace si tak může důkladněji připravit odpovědi a případné argumenty, o něž se bude v reakci na vyjádření veřejnosti na veřejném projednání opírat.

V procesech dle stavebního zákona se uplatňuje **zásada koncentrace řízení**. Ta se projevuje zejména v tom, že vyjádření veřejnosti je nutné uplatnit do určitého časového okamžiku, jinak se k nim nepřihlíží. V případě návrhu územního plánu, regulačního plánu a územního řízení *musí být osoby oprávněné k podání námitek na tuto skutečnost upozorněny*. Určení časového okamžiku je nastaveno různě. Je jím v případě, kdy se koná veřejné projednání, konec veřejného projednání, nebo

¹⁹⁷ Viz Kapitola 9 Osoby se zvláštním oprávněním.

¹⁹⁸ Odbornost je vyžadována taktéž u úředníků vykonávajících územně plánovací činnost, která se váže nejen na veřejné projednání územně plánovací dokumentace, ale na celý proces její tvorby i následného hodnocení. Tito úředníci tak musí splňovat příslušné kvalifikační požadavky stanovené stavebním zákonem a zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

15. den od veřejného projednání. V případě, že se veřejné projednání nekoná, pak zákon stanoví lhůtu jinak. V rámci územního řízení je časový mezník stanoven koncem veřejného ústního jednání.

Dalším projevem zásady koncentrace je to, že orgán územního plánování nepřihlíží k takovým vyjádřením veřejnosti, o kterých bylo rozhodnuto ve vyšším (obecnějším) nástroji územního plánování. Je to určitá překážka z hlediska toho, jaká vyjádření může veřejnost uplatňovat. Platí tedy, že:

- V rámci pořizování zásad územního rozvoje *se nepřihlíží k připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje.*
- V rámci pořizování územního plánu *se nepřihlíží k námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje.*
- V rámci pořizování regulačního plánu *se nepřihlíží k námitkám a připomínkám uplatněným k věcem, o kterých bylo rozhodnuto v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.*
- V územním řízení *se nepřihlíží k námitkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu.*

V případě stavebního řízení je zásada koncentrace ještě více zpřísněna – není zde ani podmínka, aby o daných vyjádřeních bylo rozhodnuto:

- *Ve stavebním řízení se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území.*

V rámci územního plánování tak musí pořizovatel pečlivě zvažovat, zda se jedná o totožné námitky a připomínky, zejména s ohledem na to, že jednotlivé nástroje územního plánování řeší dané území v různé míře podrobnosti. V případě stavebního řízení je kladen ještě větší důraz na již zmíněnou zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*. V praxi se totiž občas stane, že se dotčený vlastník dozví o záměru stavby až v rámci stavebního řízení. V něm uplatňuje námitky, které se týkají umístění stavby a řešily se tak v územním řízení. Daný subjekt sice účastníkem územního řízení byl, avšak vzhledem k tomu, že mu bylo doručováno veřejnou vyhláškou a on nesledoval úřední desku, o územním řízení nevěděl, a k záměru stavby se tudíž nevyjadřoval.

Veřejné projednání je pro veřejnost přínosné i v tom směru, že se přítomní dozvědí i o **stanoviscích jiných zainteresovaných subjektů**, které v rámci veřejného projednání budou hovořit (ať už jiných subjektů z řad veřejnosti, nebo dotčených

orgánů státní správy či zástupců obcí). Navíc na konci veřejného projednání uplatňují k připomínkám a námitkám svoje stanovisko dotčené orgány¹⁹⁹. Pro pořizovatele je to možnost přesvědčit veřejnost o výhodnosti právě toho určitého znění dokumentace či toho kterého zvoleného postupu, a naopak veřejnost může pořizovatele upozornit na některé nedostatky daného aktu.

Kromě požadavku na poskytnutí dostatku odborných informací týkajících se projednávaného návrhu územně plánovací dokumentace je také třeba zabezpečit to, aby se veřejného projednání měl možnost zúčastnit bez větších obtíží co největší počet osob. Pořizovatel by tedy při nařizování veřejného projednání měl vážit **místo a čas jednání**. Zvolit místnost s kapacitou odpovídající minimálně předpokládanému počtu účastníků. Čas potom volit tak, aby se projednání mohli zúčastnit i lidé, kteří chodí do práce (tedy po pracovní době)²⁰⁰. Vhodným řešením je uspořádat dvě projednání, v různé dny a různou dobu, aby si každý mohl mezi termíny zvolit.²⁰¹

Výsledkem veřejného projednání by mělo být v ideálním případě takové pozměnění návrhu územně plánovací dokumentace, které bude odrážet názory a požadavky všech zúčastněných tak, aby v podstatě nikdo z nich už neměl větší výhrady vůči danému aktu. Ve většině případů k tomu však nemůže dojít, neboť některé požadavky veřejnosti nelze reálně splnit. Další požadavky mohou být vzájemně protichůdné, a proto nikdy nebude možné sestavit takový akt, který by korespondoval se zájmy všech dotčených. Na druhou stranu je však jisté, že zájem na ochraně životního prostředí jako zájem veřejný je nutné při přípravě znění územně plánovací dokumentace vždy zohlednit a je třeba mít ho na paměti při sestavování dokumentace jako celku ve všech fázích jejího pořizování.

Další zárukou účasti veřejnosti na tvorbě územně plánovací dokumentace je zakotvení povinnosti konat **opakovaně veřejné projednání**, pokud dojde k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, územního plánu či regulačního plánu. Může se totiž stát, že na základě podaných stanovisek, námitek a připomínek dojde k takové změně návrhu, že budou dotčeny například i jiné zájmy než v původním znění návrhu, popřípadě v jiné intenzitě. Pokud by se tak stalo a neby-

¹⁹⁹ Viz Kapitola 5: Dotčené orgány.

²⁰⁰ V praxi veřejnost vnímala negativně právě to, že bylo veřejné projednání uskutečněno v dopoledních hodinách. Vytvořila si dojem, že pořizovatel tím chce zabránit účasti veřejnosti.

²⁰¹ To platí především tam, kde je řešeno rozsáhlejší území.

lo by nařízeno nové projednání, byla by tak veřejnosti (a nejen jí) vlastně odňata možnost vyjádřit se k aktu, který ji ve svém důsledku bude ovlivňovat.

8.2 VEŘEJNOST V JEDNOTLIVÝCH POSTUPECH DLE STZ

Řada postupů dle stavebního zákona je v souladu s Aarhuskou úmluvou zcela otevřená veřejnosti. Znamená to, že se do takových postupů může zapojit kdokoli, i bez vazby na řešené území. V praxi to však jsou právě občané daného území, které má být dotčeno změnou, popřípadě subjekty, zejména nevládní neziskové organizace, které sice v dané lokalitě nebydlí či nesídlí, ale mají zde nějaký jiný zájem – typicky zájem na ochraně životního prostředí.

Tato kapitola se zaměří na veřejnost ve smyslu „každý“ a dotčenou veřejnost v podobě nevládních organizací založených k ochraně životního prostředí. U těch postupů, kde nebude výslovně pojednáno o nevládních organizacích, budou tyto subjekty vystupovat ve stejném postavení jako veřejnost ve smyslu „každý“. Dotčeným vlastníkům bude vzhledem ke specifičnosti jejich postavení věnována samostatná kapitola.

V rámci územního plánování se může každý vyjádřit již k **politice územního rozvoje** jako celostátnímu nástroji územního plánování. Účast veřejnosti na tvorbě tohoto nástroje územního plánování však není zcela bez problémů. Veřejnost se sice může vyjádřit prostřednictvím svých připomínek k návrhu politiky územního rozvoje, avšak až po vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a ve fázi, kdy už se k návrhu vyjádřila jednotlivá ministerstva, jiné ústřední správní orgány, kraje a popřípadě i sousední státy. Stavební zákon navíc nenařizuje ani veřejné projednání návrhu. Návrh dokumentu musí MMR zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, na podání připomínek má veřejnost nejméně 90 dnů. Připomínky se podávají přímo ministerstvu. Dle znění stavebního zákona MMR následně připomínky veřejnosti *zohlední* a návrh politiky *upraví*. Jistou kontrolu, zda opravdu došlo k potřebnému zohlednění připomínek, představuje požadavek, aby MMR spolu s návrhem politiky předložilo vládě i zprávu o projednání návrhu včetně vyhodnocení připomínek veřejnosti.

Při tvorbě současné Politiky územního rozvoje ČR 2008 byla v roce 2008 uspořádána dvě veřejná projednání – první v Praze, druhé v Brně. Účast na nich však

byla velmi nízká, dle údajů Ministerstva pro místní rozvoj se v Praze zúčastnilo jednání asi 165 osob, v Brně jen 97.²⁰²

Současné nastavení postupu přijímání tohoto nástroje územního plánování je často kritizováno. Zejména proto, že není dostatečně efektivně zajištěna účast veřejnosti, když Politikou jsou vlastně dotčeni všichni občané České republiky. Je upozorňováno na to, že bez veřejného projednání je návrh Politiky pro laiky mnohdy nesrozumitelný, na krátkou dobu pro prostudování celého návrhu a vypracování připomínek a na zapojení veřejnosti až v pozdní fázi návrhu.²⁰³

Co se týká obrany proti tomu, jak byly připomínky zohledněny, je nutno konstatovat, že zde v podstatě žádná obrana není. Nabízí se pouze možnost napadení celé politiky územního rozvoje, což je při současné právní úpravě taktéž problematické.²⁰⁴

V rámci zapojení veřejnosti do tvorby **zásad územního rozvoje** je situace částečně jiná, avšak ani zde není právní úprava ideální. O návrhu zásad se sice již ze zákona koná veřejné projednání, avšak to je časově zařazeno opět až k upravenému a posouzenému návrhu zásad, tedy v poměrně pozdní fázi přípravy této koncepce.

Pro informovanost veřejnosti má pořizovatel povinnost zajistit, *aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh zásad územního rozvoje vystaven k veřejnému nahlédnutí.*

Veřejnost je i v tomto případě oprávněna uplatňovat připomínky, avšak nejpozději při veřejném projednání. Připomínky jsou následně zohledňovány (vypořádávány) při úpravě návrhu zásad územního rozvoje, nevydává se však o nich žádné

²⁰² Více informací o veřejných projednáních k návrhu Politiky územního rozvoje ČR 2008. [cit. 1. 1. 2009]. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/verejne-projednani-k-navrhu-politiky-uzemniho-rozvoje-cr-2008>>.

²⁰³ EPS. Požadavky na účast veřejnosti při projednávání Politiky územního rozvoje. [cit. 17. 8. 2011]. Dostupné z: <http://pur.eps.cz/files/pozadavky_na_ucast_verejnosti.pdf>. K politice územního rozvoje ve vztahu k účasti veřejnosti na jejím vytváření viz dále i ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, 2, s. 76–91, BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe)*. Praha: Leges, 2010. s. 350, či BAHÝLOVÁ, L. Politika územního rozvoje. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 169–175. Na okraj dodáváme, že připravovaná novela stavebního zákona již konání veřejného projednání zakotvuje.

²⁰⁴ BAHÝLOVÁ, L. Politika územního rozvoje. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 169–175.

rozhodnutí. V praxi se s nimi kraje vypořádávají tak, že jim stejně jako námítkám buď vyhoví, popř. vyhoví z části, nebo je zamítnou. Ačkoli to zákon neukládá, řada vypořádání se s připomínkami je též odůvodňována.

Obecně lze konstatovat, že z řad veřejnosti se zapojuje do procesu pořizování ZÚR mnoho subjektů. Připomínky vznášejí jak jednotlivé fyzické osoby, tak právnické osoby. Z právnických osob to jsou jednak podnikající subjekty mající v území nějaký zájem a jednak občanská sdružení, a to spíše regionálního charakteru.

Obrana veřejnosti v tom nejširším slova smyslu v případě, že jejich připomínky nebudou zohledněny, v podstatě není. Veřejnost není legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Kromě umožnění účasti veřejnosti až v pozdní fázi přípravy zásad je právní úprava nedostačující i v tom směru, že nezohledňuje postavení dotčených vlastníků (této problematice se věnuje další část této kapitoly). Naopak s účastí zástupce veřejnosti již stavební zákon v této fázi počítá.

Lze konstatovat, že „nejpropracovanější“ je účast veřejnosti na tvorbě **územního plánu**. V první řadě zde mají zvláštní oprávnění občané obce a osoby, které mají vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce – mohou dát zastupitelstvu návrh na pořízení územního plánu. Jiným subjektům z řad veřejnosti potom nic nebrání podat zastupitelstvu podnět k jeho pořízení.

V rámci jednotlivých fází tvorby koncepce může veřejnost uplatňovat připomínky jednak k návrhu zadání územního plánu a dále ke konceptu a návrhu územního plánu. O návrhu zadání se nekoná veřejné projednání. Pořizovatel *však zajistí zveřejnění návrhu zadání územního plánu a jeho vystavení k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednávání zadání na úřední desce. V uvedené lhůtě může každý uplatnit své připomínky*. Každý se tedy může účastnit na tvorbě územního plánu již v jeho nejranější fázi, kdy se teprve stanovují hlavní cíle a požadavky na jeho zpracování. Připomínky by měly být zohledněny v rámci úpravy návrhu zadání.²⁰⁵

V případě konceptu již zákon hovoří i o veřejném projednání. *Pořizovatel oznámí místo a dobu veřejného projednání spojeného s výkladem veřejnou vyhláškou nejméně 15 dnů předem a zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl koncept územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizova-*

²⁰⁵ Kromě veřejnosti mající právo podávat připomínky budou v rámci pořizování územního plánu vystupovat i dotčení vlastníci (viz dále) a zástupce veřejnosti s právem podávat námítky.

tele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. Subjekty z řad veřejnosti mohou uplatňovat svoje připomínky, a to do 15 dnů ode dne veřejného projednání. V této fázi stavební zákon v § 49 odst. 2 stanoví, že pořizovatel v odůvodnění návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (jako výsledku projednání konceptu) vyhodnotí, jak byly zohledněny připomínky.

Na následujícím veřejném projednání je projednáván návrh územního plánu. Děje se tak mimo jiné z toho důvodu, že se i návrh územního plánu může od původně projednávaného konceptu v některých oblastech částečně lišit. K návrhu územního plánu se totiž před jeho projednáním s veřejností vyjadřují i dotčené orgány, sama obec, pro kterou je dokument pořizován, sousední obce a krajský úřad a pořizovatel musí takový návrh dle jejich připomínek a stanovisek upravit. Teprve poté je znění návrhu zveřejněno a koná se veřejné projednání. Navíc koncept není vždy povinnou fází pořizování územního plánu.

Pořizovatel zajistí, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje.

I zde platí, že veřejnost uplatňuje své připomínky, a to nejpozději při veřejném projednání.

Nutno dodat, že zprostředkovaně se veřejnost na tvorbě dokumentu může podílet například tím, že občané sousední obce budou podávat podněty „své“ obci, která pak k návrhu dokumentu bude v rámci stavebního zákona uplatňovat připomínky.

Z hlediska obrany veřejnosti je nutno konstatovat, že je situace stejná jako v případě zásad územního rozvoje. Proti nezohlednění připomínek se v podstatě bránit nelze.

Je otázkou, zda při procesu **vymezování zastavěného území**, když není vydán územní plán, se veřejnost v nejširším slova smyslu může na tomto procesu podílet. V úvahu přichází tři možnosti. První je ta, že se veřejnost tohoto procesu nebude moci zúčastnit, neboť to výslovně z § 60 StZ nevyplývá. Druhou možností je, že se pořizování vymezení zastavěného území mohou (jako osoby podávající připomínky) účastnit jen ty osoby z řad veřejnosti, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být přímo dotčeny (jedná se o subsidiární použití § 172 odst. 4 SŘ). Třetí možností je, že připomínky bude moci podat kdokoli (tak jako v případě vymezování zastavěného území v rámci územního plánu).

Vzhledem k tomu, že se návrh vymezení zastavěného území zveřejňuje a vystavuje u příslušné obce, mohou se o něm dovědět všichni. Tím bude minimálně zaručena informovanost veřejnosti. V souladu s účelem Aarhuské úmluvy se domnívá-

me, že nelze aplikovat první možnost – tedy naprosté vyloučení veřejnosti v nejširším smyslu z procesu vymezení zastavěného území. Ohledně dalších dvou nastíněných možností se přikláníme k závěru, že v souladu s Aarhuskou úmluvou by měla převážit poslední varianta, avšak jsme si vědomi toho, že tato problematika je značně diskutabilní a lze argumentovat pro obě možnosti.

Účast veřejnosti na pořizování **regulačního plánu** je specifická. Důvodem je konkrétnost, s jakou se v regulačním plánu řeší území. Regulační plán je vydáván buď z podnětu zastupitelstva obce či kraje, Ministerstva obrany, nebo na žádost.

Postup při tvorbě regulačního plánu z podnětu je podobný jako postup tvorby územního plánu. Pořizovatel vystaví návrh zadání nejméně po dobu 15 dnů k veřejnému nahlédnutí v obci, pro jejíž území má být regulační plán pořízen; vystavení oznámí na úřední desce obce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Každý má možnost ve fázi návrhu zadání uplatňovat požadavky na obsah zadání. Ve fázi návrhu regulačního plánu se potom koná veřejné projednání, kdy může veřejnost podávat své připomínky. Informovanost veřejnosti je zde podpořena tím, že kromě doručení návrhu veřejnou vyhláškou a vystavením k veřejnému nahlédnutí nejméně 15 dnů přede dnem veřejného projednání, a to po dobu 30 dnů, má pořizovatel též povinnost zajistit označení dotčené plochy tabulí se základními informacemi o návrhu regulačního plánu nejméně 30 dnů přede dnem veřejného projednání. Připomínky lze uplatnit opět nejpozději při veřejném projednání.

Pořizování regulačního plánu je spojeno s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud je příslušným úřadem podle stavebního zákona krajský úřad a pokud je záměr posuzovaný dle stavebního zákona součástí regulačního plánu. V rámci tohoto posuzování má veřejnost možnost podávat svá vyjádření k oznámení záměru a k posudku a dokumentaci vlivů.²⁰⁶

O vydání regulačního plánu na žádost může žádat fyzická či právnická osoba za předpokladu, že tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu. V případě samotného pořizování regulačního plánu na žádost se tak veřejnost nevyjadřuje k zadání, neboť žadatel již přímo k žádosti připojuje návrh regulačního plánu.

Veřejné projednání návrhu se však koná za stejných podmínek jako u prvního typu regulačního plánu. Jen označení plochy tabulí zde zajišťuje žadatel a je to také

²⁰⁶ Viz kapitola 17 Posuzování záměrů v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona.

on, kdo musí již ke své žádosti o vydání regulačního plánu připojit posudek a dokumentaci vlivů.

V případech pořizování **územního opatření o stavební uzávěře a územního opatření o asanaci území** není s účastí veřejnosti v tom nejširším slova smyslu výslovně počítáno. Na druhou stranu je však možná subsidiární aplikace obecné právní úpravy opatření obecné povahy v SŘ (zde konkrétně § 172 odst. 4 SŘ), dle něhož může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit k návrhu OOP připomínky. Ohledně lhůty pro podání připomínek záleží na tom, jakou lhůtu stanoví správní orgán.²⁰⁷ Je však třeba zdůraznit, že se zde nebude jednat o veřejnost ve smyslu kohokoli, ale o určitým způsobem kvalifikovanou veřejnost.

Námítky proti návrhu územních opatření mohou dle § 98 odst. 3 StZ podat kromě dotčených vlastníků (viz dále) a zástupce veřejnosti i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Těmito osobami jsou myšlena především občanská sdružení ve smyslu ZOPK. Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území tak jsou spolu s regulačním plánem jediná opatření obecné povahy upravená ve stavebním zákoně, kdy je pamatováno na **specifické postavení občanských sdružení**.

ZOPK v § 70 stanoví, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásadách a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Dále pak zakotvuje podmínky, za nichž se občanská sdružení mohou stát účastníky správních řízení.²⁰⁸ Vzhledem k tomu, že pořizování územních opatření neprobíhá ve správním řízení, nabízí se otázka, zda vůbec lze § 70 ZOPK na pořizování územních opatření aplikovat. Komentáře ke stavebnímu zákonu pouze stanoví, že stavební zákon rozšiřuje okruh osob, které mohou podávat námítky, mimo jiné o občanská sdružení ve smyslu ZOPK.²⁰⁹ O případné pochybnosti o účasti veřejnosti se nezmiňují. Odborná literatura se potom vyjadřuje v tom směru, že pojem „správní řízení“ uvedený v § 70

²⁰⁷ Viz HEGENBART, M. kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 259.

²⁰⁸ Více viz BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Účastníci správního řízení. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 64–66.

²⁰⁹ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 260–261, DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 192, MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 163.

ZOPK je třeba v souladu s vývojem právní úpravy vnímat širěji, tedy nejen jako správní řízení, ale i další postupy, které správní řízení nahrazují.²¹⁰ Domníváme se, že nejde zcela ignorovat fakt, že se v případě pořizování územních opatření nedjedná o správní řízení. Nicméně s ohledem na názory odborné literatury při výkladu souladném s Aarhuskou úmluvou a ve smyslu zásady „v pochybnostech ve prospěch připuštění účasti veřejnosti“²¹¹ lze nepochybně účast občanských sdružení připustit. § 70 ZOPK tak bude zřejmě aplikován do té míry, že se musí jednat o občanská sdružení založená na ochranu přírody a krajiny.²¹²

Třeba ještě dodat, že pokud se bude chtít veřejnost v nejširším smyslu účastnit pořizování územních opatření, lze za tímto účelem doporučit vytváření občanských sdružení.

Z omezení nebo zákazů stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře může rada, příp. zastupitelstvo obce povolit výjimku za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. O výjimku může požádat kdokoli, kdo ji potřebuje. Výjimku bude rada povolovat ve správním řízení. Dle zákona se nelze proti rozhodnutí o výjimce odvolat, lze tedy rovnou podat správní žalobu k soudu. Zajímavostí je, že v daném řízení – pokud obec nebude mít zřízenou radu – bude rozhodovat zastupitelstvo v přenesené působnosti.²¹³ Otázkou zůstává, zda se daného řízení mohou účastnit občanská sdružení z titulu § 70 ZOPK, pokud v daném řízení budou dotčeny zájmy přírody a krajiny. Výkladem v souladu s Aarhuskou úmluvou se domníváme, že se účastnit mohou.²¹⁴

²¹⁰ Více viz PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účasťenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. [cit. 20. 8. 2011]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf>.

²¹¹ BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2011, č. 8, s. 474–492.

²¹² Přípravovaná novela stavebního zákona ustanovení § 98 odst. 3 StZ nenovelizuje, tj. zůstává odkaz na osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Na druhou stranu tato novela novelizuje § 70 ZOPK v tom smyslu, že se občanská sdružení budou moci na základě tohoto ustanovení účastnit pouze řízení vedených dle ZOPK. Nabízí se potom otázka, zda se odkaz na občanská sdružení v § 98 StZ nestane obsoletním.

²¹³ Přípravovaná novela StZ počítá s tím, že o výjimkách nebude rozhodovat rada, ale obecní nebo krajský úřad.

²¹⁴ Pokud bude přijata novela StZ ve znění zveřejněném v současnosti, nebude možné § 70 ZOPK aplikovat, neboť ten bude možné využít jen pro řízení vedená dle ZOPK a nikoli dle stavebního zákona.

Veřejnost se může zapojit i do **územního řízení**. Ačkoli se jedná o správní řízení, stavební zákon stanoví určité odlišnosti oproti správnímu řádu – zejména veřejnost a ústnost řízení. Veřejnost jako taková sice není účastníkem řízení²¹⁵ a nemůže tak využít práv vyplývajících z tohoto postavení (např. právo podat proti územnímu rozhodnutí opravný prostředek), přesto se může územního řízení zúčastnit a podávat připomínky. Ty musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Připomínky veřejnosti stavební úřad v odůvodnění územního rozhodnutí *vyhodnotí*.

V případě **zjednodušeného územního řízení** může veřejnost podávat připomínky ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu, avšak pouze za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů. V případě, že by připomínka nesměřovala k ochraně veřejného zájmu, stavební úřad by k ní nepřihlížel. Musel by se s ní ovšem vypořádat v odůvodnění územního rozhodnutí. Tímto omezením rozsahu připomínek je zamezeno jakési svévoli při uplatňování připomínek z řad veřejnosti.²¹⁶

V tomto případě mají připomínky poměrně velkou procesní sílu, neboť stavební úřad musí znovu posoudit, zda žádost žadatele splňuje podmínky pro zjednodušené řízení. Pokud ne, rozhodne o provedení klasického územního řízení.

V případě, že je místo územního rozhodnutí vydáván **územní souhlas**, nemá veřejnost možnost akt stavebního úřadu nijak ovlivnit. O záměru stavebníka se však dozví, neboť dle § 96 odst. 5 StZ *žadatel zajistí, aby informace o jeho záměru bezodkladně poté, co jej oznámil, byla vyvěšena na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, po dobu nejméně 30 dnů*.

U stanovených druhů územních rozhodnutí (o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území) umožňuje zákon nahradit takové územní rozhodnutí **veřejnoprávní smlouvou** (§ 78 odst. 3 StZ). Základní podmínky pro uzavření veřejnoprávní smlouvy stanoví stavební zákon, subsidiárně se použije správní řád (§ 161 až 168 SŘ). Jedná se o subordinační veřejnoprávní smlouvu, kterou uzavírá stavební úřad s žadatelem. Proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy nemá povahu správního řízení.

Podmínkou pro uzavření veřejnoprávní smlouvy je dle stavebního zákona souhlas dotčeného orgánu. V souladu s § 161 SŘ je podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2

²¹⁵ K občanským sdružením v územním řízení viz Kapitola 7: Účastníci řízení.

²¹⁶ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 244.

nebo 3 SR²¹⁷. Není-li tento souhlas získán, může stavební úřad místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy (§ 168 SR).²¹⁸

Ustanovení § 78 odst. 5 StZ pamatuje na občanská sdružení dle zvláštních právních předpisů, především dle § 70 ZOPK. Stavební úřad má v souladu s tímto ustanovením povinnost do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy oznámit tento postup osobám, které by byly účastníky územního řízení podle zvláštního zákona. Stavební úřad tak má povinnost oznámit občanským sdružením případy uzavírání veřejnoprávních smluv. Pokud se občanské sdružení přihlásí za účastníka řízení, mělo by i ono dát souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.²¹⁹

Dle odborné literatury by měl být návrh veřejnoprávní smlouvy v souladu s Aarhuskou úmluvou zveřejněn i na internetu, aby měl každý možnost se s ním seznámit.²²⁰

Z hlediska obrany platí, že soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat z moci úřední, přičemž strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem (žadatel), může dát k provedení přezkumného řízení podnět. Vzhledem k tomu, že správní orgán zahajuje přezkum z moci úřední, nic nebrání ani jiným osobám podat k takovému přezkumu podnět.

Co se týká **stavebního řádu** (stavební řízení, užívání staveb, odstraňování staveb), lze obecně konstatovat, že stavební zákon již s účastí veřejnosti v těchto procesech nepočítá. Z hlediska účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí je však třeba konstatovat, že v souladu s principem prevence je důraz na ochranu životního prostředí kladen na počáteční fáze procesů dle stavebního zákona.

Specifické postavení zde však budou mít občanská sdružení. Kromě správních řízení je na ně pamatováno i v rámci tzv. „zkráceného stavebního řízení“. K otázce účasti občanských sdružení na procesu oznámení stavby s příložením certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem se vyslovil NSS například v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010-111. NSS v tomto rozhodnutí vyslovil názor, že ve světle současné judikatury ohledně účastenství občanských sdružení ve staveb-

²¹⁷ Jedná se o podmínku toho, aby smlouva mohla vyvolat zamýšlené právní účinky. Účastníci musí být ve smlouvě vymezení. Blíže viz HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 189.

²¹⁸ Blíže k této problematice viz např. MACHAČKOVÁ, J. Pojetí veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. *Stavební právo – Bulletin*. 2010. č. 1, s. 30–37.

²¹⁹ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 190.

²²⁰ Tamtéž, s. 190.

ním řízení²²¹ „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v ust. § 109 stavebního zákona.“

Na závěr je nutné dodat, že i všude tam, kde zákon zapojení veřejnosti výslovně nezakotvuje, má každý právo podávat k jednotlivým orgánům veřejné správy nej-různější podněty – může např. upozorňovat stavební úřad na špatný stav staveb, na to, že někdo užívá stavbu, aniž by záměr o užívání dokončené stavby oznámil apod. Stavební úřad tak může v rámci stavebního dozoru věc prověřit.²²² Totéž samozřejmě platí i u dalších orgánů veřejné správy v rámci dozoru nad jim svěřenými veřejnými zájmy.

8.3 DOTČENÍ VLASTNÍCI

8.3.1 Obecná východiska

V rámci některých procesů dle stavebního zákona je pamatováno na osoby, které budou navrhovanou koncepcí či navrhovaným záměrem přímo dotčeny na svých právech.

Rozlišování mezi veřejností a dotčenou veřejností je velmi důležité, neboť tam, kde zákon rozlišuje mezi těmito dvěma podobami veřejnosti, má dotčená veřejnost, popř. jen některé kategorie dotčené veřejnosti, silnější postavení. Vyplývá to z toho, že jsou na svých právech dotčeny více. Ve většině případů jsou sice kladeny kvalifikovanější požadavky na písemná vyjádření dotčené veřejnosti, avšak na druhou stranu má dotčená veřejnost i větší možnost obrany, pokud nesouhlasí s tím, jak byla její vyjádření vypořádána.

²²¹ Účastenství občanských sdružení dle § 70 ZOPK ve stavebním řízení je možné za předpokladu, že v něm mohou být dotčeny zájmy chráněné ZOPK. Blíže viz Kapitola 7 Účastníci řízení a Kapitola 12 Ochrana životního prostředí a územní řízení.

²²² Významné je v tomto směru zejména oprávnění stavebního úřadu nařídít vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy, jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřímě-řeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, ořesy, vibra-cemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením. (viz § 137 odst. 1 StZ).

V případě územního plánování se jedná zejména o vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejné prospěšných opatření a zastavitelných ploch (dále jen „dotčení vlastníci“)²²³, ve fázi pořizování regulačního plánu, územního a stavebního řízení jsou to potom osoby mající věcné právo k pozemku či stavbě, na kterých má být záměr uskutečněn, nebo osoby, jejichž věcné právo k sousedním stavbám či pozemkům může být přímo dotčeno. V těch procesech dle stavebního zákona, které budou správními řízeními, budou takové osoby účastníkem řízení.²²⁴

Jak bylo řečeno v úvodu této kapitoly, dotčenou veřejností dle Aarhuské úmluvy jsou i občanská sdružení chránící zájmy životního prostředí. Ve většině postupů v rámci územního plánování jim však zákon přiznává stejná práva jako veřejnosti v nejširším slova smyslu. Proto o nich bylo pojednáno v rámci předchozí části této kapitoly.

Na úvod je třeba ohledně dotčených vlastníků konstatovat, že mají zcela **specifické postavení**. Do procesů dle stavebního zákona se dostávají různými postupy a v různém čase. V raných stádiích územního plánování, tedy v případě obecnějších nástrojů územního plánování, na ně stavební zákon výslovně nepamatuje. V tom případě mají stejná práva, jako veřejnost v nejširším slova smyslu. V dalších stádiích územního plánování jim stavební zákon již přiznává specifické postavení – dotčení vlastníci mohou podávat odůvodněné námitky (na rozdíl od veřejnosti v nejširším slova smyslu, která může uplatňovat připomínky). O námitkách musí být výslovně rozhodnuto, toto rozhodnutí bude rozhodnutím *sui generis*. V souladu s § 172 odst. 5 SR musí rozhodnutí o námitkách obsahovat vlastní odůvodnění²²⁵ a bude součástí odůvodnění dané územně plánovací dokumentace. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat ani podat rozklad. Ohledně opravných prostředků tak

²²³ Stavební zákon tak vymezuje dotčené vlastníky odlišně od správního řádu. Ustanovení § 172 odst. 5 SR hovoří o vlastnicích nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, a o jiných osobách, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak správní orgán.

²²⁴ Kapitola 7 Účastníci řízení.

²²⁵ Z rozsudku NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, vyplývá, že „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předstírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“

přichází v úvahu obnova řízení, přezkumné řízení a obrana správní žalobou. Pokud dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést danou územně plánovací dokumentaci do souladu s tímto rozhodnutím; *do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územně plánovací dokumentace, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách. Dotčení vlastníci budou zároveň legitimováni k podání návrhu na zrušení dané části územně plánovací dokumentace.*

Dále je třeba poznamenat, že dotčený vlastník bude v rámci územního plánování podávat námítky k ochraně svých vlastnických práv. Je tedy k diskusi, jak dalece ho lze považovat za dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy. Dotčený vlastník při uplatňování námitek dotýkajících se jeho vlastnických práv nepochybně může vyjadřovat (podporovat) i zájmy na ochranu životního prostředí. Naopak v případě, že bude prosazovat zájmy ochrany životního prostředí, které nebudou souviset s jeho vlastnickým právem, bude třeba na něho nahlížet jako na veřejnost v nejširším slova smyslu.²²⁶

Zbývá dodat, že ohledně **aktivit dotčených vlastníků v procesu pořizování ÚPD ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci dle § 101a SŘS** se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, v tom směru, že „*I. skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námítky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezavazuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. soudního řádu správního) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle*

²²⁶ Ústavní soud se v usnesení ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2961/10, vyjádřil v tom směru, že „*smyslem územního plánování je vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území bude vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu.*“

návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. soudního řádu správního) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvlášť oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.“

8.3.2 Dotčení vlastníci v jednotlivých postupech dle StZ

Na dotčené vlastníky není výslovně pamatováno v **politice územního rozvoje**. To je však vzhledem k obecnosti tohoto nástroje územního plánování pochopitelné.

V rámci přípravy **zásad územního rozvoje** však stavební zákon rovněž nezohledňuje postavení dotčených vlastníků, což lze vnímat jako nedostatek právní úpravy. Již na úrovni zásad může dojít k přímému dotčení na jejich právech. Přesto mohou podávat pouze připomínky jako kdokoli jiný (který na svém věcném právu přímo dotčen není).²²⁷

Poněkud lepší postavení oproti veřejnosti v nejširším slova smyslu však mají tyto dotčené subjekty z hlediska obrany. Zatímco obrana veřejnosti v tom nejširším slova smyslu v případě, že připomínky nebudou zohledněny, není v podstatě žádná, dotčení vlastníci by měli být v souladu s výše uvedenou judikaturou NSS legitimováni dle § 101a SRS k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje.

V případě konceptu **územního plánu** mají dotčení vlastníci právo vznášet námítky, které je nutné (stejně jako připomínky veřejnosti) uplatnit do 15 dnů ode dne veřejného projednání. V této fázi pořizovatel v odůvodnění návrhu pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (jako výsledek pojednání konceptu) vyhodnotí, jak byly zohledněny námítky. O námítkách bude výslovně rozhodnuto až ve fázi návrhu územního plánu.

V rámci návrhu územního plánu dotčení vlastníci podávají proti návrhu územního plánu námítky, a to nejpozději při veřejném projednání. Na obsah námitek klade stavební zákon v této fázi kvalifikovanější požadavky - musí obsahovat odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezení území dotčeného námítkou. Dotčené osoby oprávněné k podání námitek musí být upozorněny na skutečnost, že k námítkám uplatněným po veřejném projednání se nepřihlíží.

²²⁷ Ani připravovaná novela stavebního zákona nepočítá s tím, že by dotčení vlastníci mohli podávat námítky.

Požizovatel následně vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu (§ 53 odst. 1 StZ). K tomu je vhodné uvést rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008-110, ve kterém soud judikoval, že spojka „i“ v tomto ustanovení není ve významu slučovacím (neznamená tedy „a zároveň“).

Dotčení vlastníci jsou částečně zapojeni do **vymezení zastavěného území** i tam, kde je vymežováno samostatně (tam, kde není územní plán). O vydání návrhu zastavěného území, již projednaného s dotčenými orgány, vede úřad územního plánování řízení (v širším slova smyslu). K němu mohou podat námitky pouze vlastníci pozemků, které dle § 58 odst. 2 StZ mají být zahrnuty do zastavěného území, a vlastníci sousedících pozemků.

Opět platí, že o námitkách musí být rozhodnuto. *Dojde-li ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo k jeho změně, v jehož důsledku je nutné změnit vymezené zastavěné území, pozbývá vymezení zastavěného území platnosti* (§ 60 odst. 6 StZ).

V rámci pořizování **regulačního plánu** lze uplatnit námitky opět nejpozději při veřejném projednání. Okruh osob z řad veřejnosti oprávněných podávat námitky proti návrhu regulačního plánu je určen odkazem na výčet účastníků územního řízení.²²⁸ Dle ust. § 66 odst. 2 StZ může žadatel *uzavřít smlouvu s vlastníky pozemků a staveb, které jsou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“)*. *Obec nebo kraj mohou podmínit vydání regulačního plánu uzavřením smlouvy o spoluúčasti žadatele na vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury (dále jen „plánovací smlouva“)*. Nehledě na dohodu o parcelaci, musí žadatel k žádosti přiložit doklady prokazující *jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám v řešené ploše, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí, anebo souhlas vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše nebo dohodu o parcelaci, k nimž žadatel nemá potřebné právo; souhlas nebo dohoda o parcelaci se nepředkládá, jestliže lze pozemky vyvlastnit nebo vyměnit*.

Stejně jako v případě územního plánu, i pro regulační plán platí, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, musí obec nebo kraj, jehož zastupitelstvo regulační plán vydalo, uvést tento plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze podle jeho dotčených částí postupovat.

²²⁸ Viz Kapitola 7 Účastníci řízení a Kapitola 12 Ochrana životního prostředí a územní řízení.

V rámci **územního opatření o stavební uzávěře a územního opatření o asanaci území** mohou námitky podávat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být územními opatřeními přímo dotčeny, nebo, určí-li tak stavební úřad, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být územními opatřeními přímo dotčeny (§ 98 odst. 3 StZ ve spojení s § 172 odst. 5 SŘ).

Jak už bylo uvedeno výše, z omezení nebo zákazů stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře může rada, příp. zastupitelstvo obce povolit výjimku za předpokladu, že povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. O výjimku může zažádat kdokoli, kdo ji potřebuje. Výjimku bude rada povolovat ve správním řízení.

I v rámci **územního souhlasu**, který je v určitých případech vydáván místo územního rozhodnutí, je pamatováno na práva dotčených vlastníků. K oznámení o záměru v území proto musí žadatel mimo jiné připojit souhlasy osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) StZ (tedy dotčených vlastníků). Zákon dále stanoví, že stavební úřad posoudí záměr dle § 90 StZ a pokud dojde k závěru, že záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu, nebo je-li třeba stanovit podmínky pro jeho realizaci, rozhodne o projednání záměru v územním řízení.

Je otázkou, zda chybějící souhlas, resp. nesouhlas dotčeného vlastníka může (musí) vést k tomu, že nelze vydat územní souhlas a je nutné vést územní řízení. Vzhledem k tomu, že souhlas je ze zákona nezbytnou součástí oznámení o záměru v území ve spojení se zněním § 90 písm. c) StZ (*Stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky tohoto zákona...*), lze si na danou otázku odpovědět kladně.

V případě **veřejnoprávní smlouvy** nahrazující územní rozhodnutí bude mimo jiné třeba proto, aby smlouva byla účinná, souhlasu osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 SŘ, tedy zejména dotčených vlastníků.

V části **stavebního řádu** lze taktéž vyhledat některé procesy, které svojí povahou nejsou správními řízeními, ale postavení dotčených vlastníků je zde přesto zohledněno²²⁹. V případě **ohlášení** dokládá stavebník dle § 104 odst. 1 StZ spolu s ohlášením stavebnímu úřadu, že o svém stavebním záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich. Tito vlastníci mohou stavebnímu úřadu oznámit své námitky proti stavbě do 15 dnů ode dne, kdy byli sta-

²²⁹ V těch procesech v rámci stavebního řádu, které budou správními řízeními, budou subjekty z řad dotčené veřejnosti účastníkem řízení, popř. je stavební zákon do řízení nepripustí. Blíže viz předchozí kapitola, která pojednává o účastnících řízení.

vebníkem informování. Otázkou však zůstává, jak má s těmito námitkami stavební úřad naložit. Pokud se námitka vztahuje k některému z důvodů uvedených v § 107 StZ, tj. důvodů, pro které je stavební úřad povinen provedení ohlášené stavby zakázat²³⁰, nevzniká problém. Není však zcela jasné, zda (a příp. jak) se musí stavební úřad vypořádat s ostatními námitkami a zda by na základě takové námítky mohl stavební úřad provedení ohlášené stavby zakázat. Tato otázka je dle našeho názoru natolik diskutabilní, že nelze říci, jaké řešení je nutné preferovat. V každém případě se však domníváme, že v případě podání takových námitek by neměl být vydán souhlas konkludentně, ale stavební úřad by se měl v souhlasu s provedením ohlášené stavby s námitkami dotčených vlastníků vypořádat.

Dalším specifickým procesem v rámci stavebního řádu je proces **oznámení stavby s příložením certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem**.²³¹ V současném znění stavebního zákona je tento proces nazván jako *zkrácené stavební řízení*. Tento název je poněkud zavádějící, protože autorizovaný inspektor ve skutečnosti žádné řízení nevede.²³² Proto o něm bude pojednáno v rámci této kapitoly.

Do tohoto procesu je zapojena dotčená veřejnost tak, že si stavebník musí opatřit vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Dle současného znění stavebního zákona platí, že pokud dotčené osoby podají ve svých vyjádřeních námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a další vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, potom připojí k certifikátu. V případě, že *se autorizovanému inspektorovi při vypořádání námitek nepodaří odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení*. Dle komentáře ke stavebnímu zákonu je to např. případ, kdy dotčená osoba podá námitku, ale odmítne se zúčastnit jejich projednání.²³³

²³⁰ Navržení stavby v rozporu s územně plánovací informací, s obecnými požadavky na výstavbu, umístění stavby v nezastavěném území či v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu.

²³¹ Viz Kapitola 9 Osoby se zvláštním oprávněním.

²³² HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 232. Dodáváme, že v připravované novele se již nehovoří o „zkráceném stavebním řízení“, ale o „posouzení autorizovaným inspektorem“.

²³³ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 234.

Současná právní úprava tzv. zkráceného stavebního řízení není zcela vyhovující, neboť neposkytuje stavebním úřadům dostatečnou možnost pro zásah v případě, že certifikát autorizovaného inspektora včetně procesu probíhajícího před jeho vydáním není zcela bez vad.²³⁴ Například pokud inspektor nedostatečně vypořádá námítky. Připravovaná novela stavebního zákona tak počítá s poměrně velkými změnami v rámci této problematiky.²³⁵

Dle ustanovení § 116 StZ lze nahradit stavební povolení **veřejnoprávní smlouvou** o provedení stavby nebo terénních úprav. Stejně jako v případě veřejnoprávní smlouvy, která nahrazuje určité druhy územních rozhodnutí, i v případě této veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlas dotčených orgánů a souhlas ostatních osob, které by byly účastníky. I další aspekty tohoto institutu (použití správního řádu, speciální povinnost stavebního úřadu oznámit postup osobám, které by byly účastníky stavebního řízení podle zvláštního zákona, obrana) jsou upraveny stejně jako v případě veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, proto v dalším odkazujeme na příslušnou pasáž této kapitoly.

Ohledně **dalších částí stavebního řádu** (užívání staveb, odstraňování staveb) lze konstatovat, že zde dotčení vlastníci budou ve většině případů v pozici veřejnosti v nejširším slova smyslu (vyjma některých správních řízení – např. dle § 127 odst. 3 StZ). Významné tak mohou být jejich aktivity v podobě podávání podnětů stavebnímu úřadu ke stavebnímu dozoru. Stavební úřad může v rámci dozoru například nařídit odstranění stavby, která svým závadným stavem ohrožuje majetek třetích osob.

²³⁴ K tomu viz např. SERAFÍN, O. K některým otázkám působení autorizovaného inspektora. *Stavební právo: Bulletin*. 2007, č. 4, s. 3–10, VEDRAL, J. K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 4, s. 20–33, příp. Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. *Stavební právo – Bulletin*. 2008, č. 2–3, s. 13–34.

²³⁵ Novela počítá s tím, že pokud se inspektorovi nepodaří vypořádáním námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, nebude již na jeho uvážení, zda jejich vyjádření předloží stavebnímu úřadu, ale přímo ze zákona bude platit, že se stavba stane nezpůsobilou k posouzení autorizovaným inspektorem a certifikát nebude možné vydat.

8.4 ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI

Jedním z nových institutů stavebního práva se stal zástupce veřejnosti. Je úzce spojený s procesem územního plánování a měl by napomoci kvalitnějšímu zapojení občanů a zlepšení komunikace mezi úřadem a veřejností. Během přípravy věcného záměru a posléze návrhu stavebního zákona se počítalo s mnohem širšími „pravomocemi“ zástupce veřejnosti (dále také jen „zástupce“). Podle důvodové zprávy měl nový stavební zákon rozšířit dosavadní možnosti účasti veřejnosti: každý měl mít příležitost podávat připomínky a mohl se zúčastnit veřejných jednání stanovených stavebním zákonem. Veřejnost si podle důvodové zprávy nově mohla zvolit zástupce, který měl být oprávněn zúčastňovat se i dílčích jednání při pořizování územně plánovací dokumentace, především těch, u kterých není reálné zabezpečit širokou účast veřejnosti. Veřejnost také podle původního návrhu mohla být reprezentována občanským sdružením nebo obecně prospěšnou společností, jejichž předmětem činnosti by bylo územní plánování, podpora výstavby, ochrana životního prostředí nebo ochrana kulturního dědictví. Tím měly být naplněny požadavky Aarhuské úmluvy.

Z důvodové zprávy (kapitola Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy)²³⁶ také vyplývá, že zavedením zvláštního institutu zástupce veřejnosti, kterému je svěřeno oprávnění podávat námítky a také všechny řádné a mimořádné opravné prostředky, měla být účast veřejnosti v územním plánování významně posílena. Z tohoto poměrně širokého oprávnění však při schvalování zákona sešlo a praxe stavebních úřadů (a částečně rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu) udělala ze zástupce veřejnosti poměrně bezzubý a pro občany zbytečně komplikovaný a časově náročný nástroj.

8.4.1 Obecně k zástupci veřejnosti

Stavební zákon upravuje zástupce v § 23. Jeho hlavním úkolem je zastupovat veřejnost při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“). Stavební zákon je v tomto ustanovení nejednoznačný – zá-

²³⁶ Viz Zvláštní příloha časopisu urbanismus a územní rozvoj č. 6/2003: Návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu (StZ) a Důvodová zpráva. [cit. 22. 9. 2011]. Dostupný z: <http://www.uur.cz/images/publikace/uur/2003/2003-06/19_priloha.pdf>.

stupce by měl mít možnost zastupovat veřejnost už během pořizování ÚPD, avšak z další ustanovení vyplývá, že se jeho postavení omezuje na pouhé podání písemné námítky a dalších úkonů souvisejících s veřejným projednáním a rozhodnutím o jeho námítce. Jiným způsobem do přípravy návrhu ÚPD zasáhnout nemůže.

Logické by však bylo, kdyby zástupce (kterého kupř. u zásad územního rozvoje zmocní i několik tisíc občanů a který je nositelem jejich zájmů na správě věcí veřejných) měl možnost vystupovat v postavení obdobném, jako mají kupř. dotčené orgány, a zapojit se do jednání s příslušným úřadem včas, ještě v době, kdy jsou možnosti skutečně otevřeny a kdy je možné diskutovat alespoň některým sporům a případně také soudnímu řešení. V praxi se podobný přístup nepodařilo prosadit.

Přitom z obdobné myšlenky původně vycházel návrh stavebního zákona – jak vyplývá z jedné z jeho verzí²³⁷, měla mít veřejnost možnost účastnit se jednání komise pro územní plánování o stanoviscích, námítkách a připomínkách prostřednictvím zástupce veřejnosti nebo mediátora.²³⁸

Důvodová zpráva k tomuto návrhu zákona zdůrazňovala, že územní plánování je věc veřejná, a návrh podle ní vycházel z pojetí široké účasti veřejnosti v souladu s Aarhuskou úmluvou. Účelem této úpravy mělo být poskytnout laické veřejnosti jednak možnost vyložit své důvody na dosud neveřejných jednáních správních úřadů, jednak poskytnout jí nestrannou odbornou pomoc mediátora nezávislou na pořizovateli nebo projektantovi ÚPD. Tyto myšlenky však nakonec nebyly uvedeny v praxi.

Proces zmocnění zástupce je poměrně složitý a časově náročný. Kdyby úřad dodržel jen minimální lhůty požadované stavebním zákonem, uplyne od zveřejnění návrhu ÚPD do konání veřejného projednání 45 dní²³⁹. V této době musí občané být schopní projít celý návrh (což v případě zásad územního rozvoje může být

²³⁷ Tamtéž.

²³⁸ Tím mohl být jmenován autorizovaný architekt s autorizací pro obor územní plánování, který není účasten na pořizování územně plánovací dokumentace nebo nemá jiný vztah k věci, který by mohl být důvodem jeho podjatosti. Mediátora mělo jmenovat Ministerstvo pro místní rozvoj na základě žádosti nejméně jedné desetiny občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce v případě pořizování územního plánu nebo na základě žádosti nejméně 2000 občanů kraje v případě zásad územního rozvoje.

²³⁹ Podle § 39 odst. 1 StZ musí pořizovatel zajistit, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh zásad územního rozvoje vystaven k veřejnému nahlédnutí. Pak se může konat veřejné projednání. Obdobně to platí o konceptu územního plánu (§ 48 odst. 2 StZ) a návrhu územního plánu (§ 52 odst. 1 StZ).

i dva tisíce stran odborného textu), najít vhodného zástupce, zpracovat znění věcně shodné připomínky, aktivizovat občany, aby byli obeznámeni s problémem a podepsali věcně shodnou připomínku a současně zmocnili zástupce. To je složité, a proto se stává běžnou praxí, že občané mají již předem připravený postup zmocnění, pokud vědí, že může dojít při pořizování ÚPD k neshodám a ke snaze prosadit záměry, které byly již delší dobu terčem kritiky.

8.4.2 Požadavky stavebního zákona

Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit stanovený počet občanů. Podle první věty odst. 2 § 23 StZ je zapotřebí nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu ÚPD. V následující větě se říká, že zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.²⁴⁰

Typ územně plánovací dokumentace	Počet obyvatel zmocňujících zástupce veřejnosti
Zásady územního rozvoje	nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje
Územně plánovací dokumentace (kromě zásad územního rozvoje)	nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce

²⁴⁰ Zástupce veřejnosti v souladu s § 23 odst. 2 StZ může podat pouze takovou námitku, na jejímž jednotném znění se shodne určitý kvalifikovaný počet fyzických osob, v případě občanů kraje se jedná o 500 osob. Tato podmínka odpovídá vyšší úrovni obecnosti ZÚR a zabuzuje projednávání pouze individuálních zájmů jednotlivých osob v této fázi územního plánování. Viz rozhodnutí NSS č. j. 9 Ao 6/2010-79.

Zmocnění zástupce veřejnosti musí splňovat stanovené požadavky. Především se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel,²⁴¹ kteří uplatňují věcně shodnou připomínku. Součástí je samozřejmě podpisová listina, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis těchto osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle stavebního zákona. Chybět nesmí prohlášení zástupce, které obsahuje jeho jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že zmocnění přijímá. V případě, že by byla zástupcem veřejnosti právnická osoba, kupř. občanské sdružení, uváděl by se nejspíše její název a sídlo a podepsán by byl ten, kdo je oprávněn za právnickou osobu jednat (stavební zákon ale výslovně takovou situaci neřeší).

Otázkou je, jak by mělo prakticky celé zmocnění probíhat. Stavební zákon neurčuje, zda mají občané podávat každý zvlášť podobnou (tj. věcně shodnou) připomínku ke konkrétnímu bodu nebo zda mohou zvolit taktéž formu podpisové listiny – každý občan se pouze podepíše pod předem připravený text připomínky. Stavební zákon také jasně neříká, zda může být věcně shodná připomínka, zmocnění a jeho přijetí na jedné listině.²⁴²

Stavební zákon současně není konzistentní, ačkoli se zřejmě jedná pouze o maličkost a v praxi by nebylo možné podobnou argumentaci použít pro přílišný formalismus. Již zmíněné ustanovení § 23 odst. 2 říká, že zástupce mohou zmocnit ti občané příslušné obce, kteří *uplatňují* věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace. A současně říká, že zástupce

²⁴¹ Také toto ustanovení stavebního zákona postrádá přesnou formulaci. V předchozím ustanovení § 23 odst. 2 se jasně uvádí, že zástupce mohou zmocnit pouze občané kraje či obce. A v ustanovení § 23 odst. 3 se píše také o obyvatelích s odkazem na zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů. Tento zákon přitom chápe pojem obyvatel mnohem širěji než jak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, rozumí pojmu občan kraje či obce.

Otázkou také zůstává, proč stavební zákon požaduje doložit zmocnění zástupce veřejnosti „seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů“, tj. opět podle zmíněného zákona č. 133/2000 Sb. Tento seznam přitom mají úřady k dispozici a pro občana není možné seznam získat. V praxi nebývá požadován a nahrazuje ho podpisová listina.

²⁴² Vzor zmocnění a námítky zástupce veřejnosti je k dispozici kupř. v publikaci: ZAHUMENSKÁ, V., JARMÍČ, L. *Zástupce veřejnosti aneb efektivní účast v územním plánování*. Ekologický právní servis, červen 2010. [cit. 22. 9. 2011]. Dostupný z: <http://aa.ecn.cz/img_upload/912ddd8bfb8fbc4dc25ce4d979260af/zastupce_verejnosti.pdf>.

mohou zmocnit také občané kraje, pokud *podali* věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje. Chtěl tím snad zákonodárce říci, že v případě prvním stačí uplatnit věcně shodnou připomínku a zmocnit zástupce současně, jedním krokem, a v případě druhém, u zásad územního rozvoje, musí občané kraje nejdříve podat věcně shodnou připomínku a až poté přikročit ke zmocnění zástupce? Domnívám se, že úřad by měl akceptovat podání věcně shodné připomínky jak jednotlivými občany, tak jakési hromadné připomínky s podpisovým archem a současně přijmout zmocnění zástupce veřejnosti ve všech případech.

Stavební zákon řeší také otázku nejasností okolo zmocnění zástupce veřejnosti. Pokud by došlo k pochybnostem, o tom, zda zástupce splnil všechny podmínky, musí úřad rozhodnout usnesením (vydaném v postupu podle správního řádu), které se oznamuje pouze samotnému zástupci. Než ale toto usnesení nabude právní moci, má zástupce všechna procesní práva.

8.4.3 Postavení zástupce veřejnosti během územního plánování

Zástupce veřejnosti má během územního plánování značně omezené pravomoci. Jeho úkolem je podat námitku tak, jak k tomu byl zmocněn. Jaké je jeho postavení u konkrétních typů ÚPD (a pro pořádek také u politiky územního rozvoje)?

8.4.3.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje (dále jen „Politika“) by měla být základním koncepčním nástrojem územního plánování. Pořizuje ji Ministerstvo pro místní rozvoj a schvaluje vláda svým usnesením. První Politika byla schválena v roce 2009.²⁴³ Její povahu jako zastřešujícího a strategického dokumentu územního plánování zdůraznil NSS²⁴⁴ a následně potvrdil Ústavní soud.²⁴⁵ Ten řekl, že Politika „je primárně určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Na druhou stranu je však třeba připomenout, že na přípravě návrhu Politiky participuje veřejnost prostřednictvím podávání připomínek dle § 33 odst. 4 stavebního zákona. Nejde tedy

²⁴³ V podrobnostech viz <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky> a www.pur.eps.cz.

²⁴⁴ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

²⁴⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 5/10.

o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis, který však s ohledem na účast veřejnosti při jeho vzniku, jež je zákonem formalizována, nese i určitý přesah nad rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.“

Zástupce veřejnosti nemá při pořizování Politiky žádná práva a není možné ho zmocnit. Z řad veřejnosti může každý podat pouze připomínky, které ale nejsou nijak závazné a Ministerstvo pro místní rozvoj o nich nerozhoduje formálním správním aktem. To však není z hlediska ochrany práv takový problém, neboť Ústavní soud krom jiného ve výše zmíněném nálezu uvedl, že ačkoli stavební zákon říká, že je Politika závazná pro pořizování ÚPD, nelze vycházet z tohoto doslovného znění zákona a přejímat záměry schválené v Politice bez dalšího do zásad a nižších plánů, aniž by orgány územního plánování prověřily realnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice. Teprve vyhodnocení těchto dopadů ukáže, zda je záměr obsažený v Politice proveditelný. U záměrů obsažených v Politice tedy vždy musí existovat možnost, aby byly podrobeny hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (a samozřejmě vlivů na životní prostředí) a mohly být přezkoumány NSS jako součást navazující ÚPD.

8.4.3.2 Územně plánovací dokumentace a územní opatření

Při pořizování zásad územního rozvoje a územních plánů už stavební zákon se zmocněním zástupce počítá. Stejně tak má zástupce svoji roli při přijímání územního opatření. Jak se zástupce na jednotlivých úrovních zapojuje?

Zásady územního rozvoje

V případě krajského územního plánování se zástupce může zapojit do celého procesu až ve fázi, kdy je hotová finální verze návrhu zásad a samozřejmě kdy je připraveno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj včetně SEA hodnocení (proces SEA není už během územního plánování veřejný).

Po svém zmocnění je úkolem zástupce podat námitku podle zmocnění a v souladu s věcně shodnou připomínkou. Společně s ním mohou námitky podat pouze obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím. Vlastníci ani nikdo jiný toto oprávnění nemá, což může vyvolávat řadu otázek zejména s ohledem na zásadu koncentrace, která se line StZ jako červená nit – ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání „nadržitého“ nástroje územního plánování se nemá přihlížet. Přitom již zásady mohou „rozhod-

nout“ o umístění kupř. velkých dopravních staveb²⁴⁶ – v územním řízení již těžko dojde k významným změnám v rámci schválené trasy.²⁴⁷

Vraťme se ale k zástupci – písemnou námitku se všemi náležitostmi musí uplatnit nejpozději na veřejném projednání, protože zde se projevuje další rovina zásady koncentrace – k později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se také nepřihlíží.

Územní plán a územní opatření

Územní plán je základním nástrojem regulace území obce a právě zde by mělo být zapojení veřejnosti nejširší a měla by probíhat skutečná spolupráce mezi orgány územního plánování, samosprávou a občany, resp. také občanskými a zájmovými sdruženími.

²⁴⁶ Samozřejmě je konkrétní trasa dopravních staveb, kupř. rychlostních silnic, vymezena až územním plánem a vlastníci vymezených nemovitostí mají v tomto stupni možnost podávat námitky. Ovšem jejich koridory vymezují zásady, které územní plány musí respektovat, a proto k zásadním odchylkám již zpravidla nedochází. K otázce hierarchie ÚPD se NSS vyjádřil v rozhodnutí č. j. 1 Ao 2/2010-185 ze dne 18. 1. 2011, ve kterém konstatoval, že „hierarchický vztah mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace je vyjádřen na mnoha místech stavebního zákona z roku 2006, např. v § 54 odst. 2 a 5, a byl shodně obsažen i v předcházející právní úpravě. Obecně tedy platí, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně nesmí být v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.“

²⁴⁷ K této otázce se vyjádřil také NSS ve svém rozhodnutí ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644: „V linii politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán (příp. regulační plán) a rozhodnutí o umístění stavby představují právě zásady první fázi, kdy se mohou dotčené osoby domáhat ochrany svých práv. Politika územního rozvoje se navíc vyznačuje podstatnou mírou neurčitosti. Oproti tomu zásady územního rozvoje mohou znamenat zásadní zásah do práv dotčených osob, protože vlastní umístění liniové stavby, respektující zásady územního rozvoje, nemůže v navazujících řízeních doznat významnějších změn. Míra dotčení se bude samozřejmě vždy lišit podle míry obecnosti zásad. Přesto však nelze v této fázi rezignovat na efektivní poskytování ochrany veřejným subjektivním právům dotčených osob. Tvrzení, že míra obecnosti zásad územního rozvoje vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu zásad územního rozvoje je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu a vážít, zda lze tato práva efektivně ochránit v navazujících řízeních. Stavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování.“

V případě územního plánu je role zástupce rozšířená úměrně většímu zapojení veřejnosti do územního plánování obce.²⁴⁸ Zástupce může být zmocněn již pro fázi konceptu územního plánu, ke kterému může podat námitky a samozřejmě se může účastnit veřejného projednání návrhu územního plánu a podávat námitky na základě věcně shodné připomínky.

Zástupce má možnost účastnit se také procesu přijímání územního opatření o stavební uzávěře nebo asanaci území (§ 97 a násl. StZ), které se vydává také jako opatření obecné povahy. Zástupce může spolu s vlastníkem dotčených nemovitostí (popř. jiných osob určených zvláštním právním předpisem nebo těch, které určí správní orgán a jejichž oprávněné zájmy mohou být dotčeny) podat proti návrhu takového opatření námitky.

8.4.4 Rozhodnutí o námitkách

Po skončení veřejného projednání přichází další fáze územního plánování, během které již zástupce nemá aktivní roli (leďa by došlo k podstatné úpravě nebo dokonce přepracování návrhu ÚPD), ale kterou musí bedlivě sledovat – právě nyní rozhodne úřad o námitkách a následně může být územní plán jako opatření obecné povahy schválen. Jak se při rozhodování o námitkách postupuje? Pořizovatel ÚPD ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu (resp. návrhu zásad). Schválením ÚPD se rozhodnutí o námitce, které musí mít vlastní odůvodnění (§ 173 odst. 1 StZ), stává součástí odůvodnění opatření obecné povahy – zásad nebo územního plánu (resp. územního opatření).²⁴⁹ Rozhodnutí

²⁴⁸ Chystaná novela stavebního zákona se dotkne také institutu zástupce, a to negativně. Omezuje účast zástupce i v případě procesu přípravy územního plánu až do fáze návrhu, nikoli už konceptu (tato fáze se celá zrušuje). Znamená to, že zástupce bude moci se svými námitkami vystoupit až ve fázi, kdy bude připravena finální podoba návrhu a prosazení případných změn je samozřejmě obtížnější. Účast veřejnosti se omezuje na podávání pouhých připomínek k zadání územního plánu, jako je tomu dosud.

Podle důvodové zprávy § 23 (resp. 48 a 49 StZ) „*novela navrhuje podstatně zjednodušení bez újmy na právech veřejnosti, vlastníků nebo dotčených orgánů. Účel a povinnosti, které dosud vyplývaly z konceptu, se přendávají do první etapy projednání návrhu – společného jednání. V této etapě může být ještě návrh variantní a teprve po výběru výsledné varianty se návrh upraví a výsledný invariantní návrh je projednáván na veřejném projednání a následně vydán.*“

²⁴⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54, podle

o námitce však musí být kvalifikované. Podle NSS „je zde zcela nepochybně nárok navrhovatele na to, aby se zastupitelstvo námitkou navrhovatele řádně zabývalo, rozhodlo o ní a uvedlo důvody jejího zamítnutí, podklady, které k zamítnutí výroku vedly a úvahy, kterými se řídilo při jejich hodnocení.“²⁵⁰ V praxi se lze setkat s případy odůvodnění odkazujícího na přílišnou obecnost dané územně plánovací dokumentace a na řešení problému při dalších krocích územního plánování (typicky v územním řízení). Avšak význam řádného odůvodnění rozhodnutí o námitce NSS zvýraznil také v jiném případě, kdy uvedl, že „obecnost ZÚR je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění.... Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námítky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána“.²⁵¹ Důležité přitom je splnit také formální požadavky na odůvodnění rozhodnutí, protože pochybení v této věci by také mohlo vést ke zrušení části opatření obecné povahy.

Zdůrazňuji, že proti rozhodnutí o námitce se nemůže zástupce (ani nikdo jiný, kdo podává námitku) odvolat a není možné proti němu podat rozklad. Zástupce však může podat žalobu proti správnímu rozhodnutí (viz níže).

8.4.5 Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu²⁵²

Zásady územního rozvoje, územní plán a územní opatření jsou jako opatření obecné povahy přezkoumatelné NSS²⁵³, který však zaujal ve vztahu k zástupci

kterého „o námitkách vznesených k návrhu opatření obecné povahy dotčenými osobami rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, přičemž rozhodnutí o těchto námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění toho, jak s uplatněnými námitkami správní orgán naložil a proč s nimi tak naložil, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Přestože v případě rozhodnutí o námitkách nejde o klasické rozhodnutí ve správním řízení, vypořádání námítky je nutno provést kvalifikovaným způsobem“.

²⁵⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54.

²⁵¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.

²⁵² Tato podkapitola vychází z článku ZAHUMENSKÁ, V. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce*. 2001. č. 8, s. 56–58.

²⁵³ Od 1. 1. 2012 bude účinná novela zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, která mj. mění ustanovení týkající se soudního přezkumu opatření obecné povahy. K projednání těchto „správních žalob“ již nebude příslušný NSS, ale krajské soudy, které budou muset rozhodnout ve lhůtě 90 dní. Proti jejich rozhodnutí bude přípustná kasační stížnost k NSS.

veřejnosti poměrně restriktivní přístup a znemožnil mu domáhat se soudního přezkumu těchto nástrojů územního plánování. Zásadní v tomto ohledu bylo usnesení č. j. 5 Ao 3/2008-27²⁵⁴, kterým NSS odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy – změny územního plánu, ačkoli zástupce veřejnosti namítal mj. porušení procesních norem (ale nikoli zásah do subjektivních veřejných práv). NSS dospěl k závěru, že stavební zákon rozlišuje ty, kteří mohou podat námitky přímo sami (obce a dotčení vlastníci) a pak ostatní občany, kteří mohou zmocnit k ochraně svých práv zástupce. Soudní řád správní, který upravuje problematiku návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, však stanoví jako podmínku pro aktivní legitimaci (důvodné a pravděpodobné) tvrzení, že došlo ke zkrácení práv vydaným opatřením obecné povahy – zřejmě tedy práv vlastnických (navíc mohou námitku podat pouze ti vlastníci, kteří jsou dotčeni ve svých právech návrhem veřejně prospěšných zařízení), resp. práv obce. Soudní řád správní ale takto dotčená práva nespécifikuje.²⁵⁵

K určitému zlomu došlo na podzim roku 2010, kdy NSS rozhodoval²⁵⁶ o odvolání proti rozhodnutí Městského soudu v Praze, který rozhodoval o námitce proti jedné změně z tzv. vlny změn 07 Územního plánu sídelního útvaru Hlavního města Prahy. Zástupce veřejnosti uplatnil k návrhu zmíněného územního plánu námitku, která byla rozhodnutím Zastupitelstva hlavního města Prahy zamítnuta. Zástupce veřejnosti se následně obrátil na soud, protože měl za to, že bylo rozhodnutí o námitce nepřezkoumatelné (nesplňovalo základní požadavky kladené na správní rozhodnutí) a doplnil toto tvrzení argumentem, že pokud by nemohl postupovat ani takto, bylo by mu odepráno právo na soudní ochranu a zástupce veřejnosti by ztratil jakýkoli praktický význam. Městský soud však postoupil žalobu NSS s tím, že se žalobce domáhá zrušení části opatření obecné povahy. NSS s takovým postupem nesouhlasil, a tak odůvodnění jeho usnesení skrývá řešení otázky, jaká jsou práva zástupce veřejnosti ve vztahu k přezkumu rozhodnutí o jeho námitce.

Podle NSS žalobci zcela zjevně nechtěli podrobit přezkumu opatření obecné povahy, ale toliko rozhodnutí o námitce žalobce. Podle NSS „jistá nekonzistent-

Viz Sněmovní tisk 319/0 Novela z. soudní řád správní, [cit. 25. 10. 2011]. Dostupný z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>>.

²⁵⁴ Usnesení NSS č. j. 5 Ao 3/2008 - 27 ze dne 25. 6. 2008.

²⁵⁵ Srov. BAHÝLOVÁ, L. Vybrané otázky přezkumu územních plánů. In *Dny práva 2009*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 1960–1978. [cit. 12. 10. 2011]. Dostupný z <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Bahy_ova_Lenka__1068_.pdf>.

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010- 24.

nost v užitých formulacích zcela evidentně není výrazem neujasněnosti záměru žalobců v otázce předmětu řízení a režimu, ve kterém má být toto řízení vedeno, ale jde na vrub ne zcela srozumitelné právní úpravě, která rozhodnutí o námitkách explicitně pojímá jako součást odůvodnění zcela jiné kategorie správních aktů-opatření obecné povahy.“

K jakému závěru NSS dospěl? Podle ustanovení § 65 odst. 1 SŘS platí, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Dle názoru NSS *„nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. Nejen že jej tak explicitně označuje správní řád v ustanovení § 172 odst. 5 in fine a stavební zákon v ustanoveních § 53 odst. 1 a § 54 odst. 4, ale v prvně citovaného ustanovení je též zřejmé, že materializovaný výstup vypořádání uplatněné námitky splňuje formální náležitosti spojované se správními rozhodnutími – musí obsahovat především výrok (v intencích uplatněné námitky) a odůvodnění. Samotný fakt, že vydání rozhodnutí o námitce nepředchází standardní správní řízení, tomuto závěru nikterak nepřekáží. NSS zdůraznil, že rozhodnutí o námitkách je tedy samostatným výstupem orgánu veřejné správy a nelze jej ztotožňovat s opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí. To však samo o sobě nesvědčí soudní přezkoumatelnosti. Soudně přezkoumatelným je totiž jen takový individuální správní akt, který vykazuje materiální znaky rozhodnutí“.*

NSS již dříve řekl,²⁵⁷ že v tomto případě *„jde o správní akt, který je samostatným rozhodnutím, kterým by, dle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv osoby, která tuto námitku uplatnila. Vždy je však nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takové osoby nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy“.*

Podle NSS se rozhodnutí o námitce nemohlo dotknout subjektivních veřejných práv zástupce veřejnosti, a jeho aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 SŘS o je vyloučena. NSS však připustil, že by zástupce nemohl svá práva hájit ani u NSS

²⁵⁷ Konkrétně jde o rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

a nemohl by podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. To je v rozporu s úlohou, kterou by zástupci měli v procesu pořizování územně plánovací dokumentace mít (kontrola veřejné správy). NSS proto dospěl k závěru, že se na tento případ vztahuje jiný rozsudek rozšířeného senátu NSS²⁵⁸, podle kterého svědčí také zástupci jako tzv. zájemníkovi²⁵⁹ aktivní legitimace dle § 65 odst. soudního řádu správního, protože během procesu mohl být zkrácen na svých procesních právech a přitom toto zkrácení zároveň bylo takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.

Sice tedy nejde o posun v judikatuře k postavení zástupce veřejnosti ve vztahu k možnosti napadat přímo schválené zásady nebo územní plány, ale určitě se jedná o důležité rozhodnutí, kterým NSS umožnil zástupcům veřejnosti alespoň v omezeném rozsahu hájit legitimní požadavky a práva, k jejichž uplatnění byli zmocnění občany.

Literatura:

- BAHÝLOVÁ, L. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In *Dny práva 2009*. Brno, Masarykova univerzita, 2009, s. 1960–1978.
- BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2011, č. 8, s. 474–492.
- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe)*. Praha: Leges, 2010. s. 345–353.
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- EPS. Požadavky na účast veřejnosti při projednávání Politiky územního rozvoje. [cit. 17. 8. 2011]. Dostupné z: <http://pur.eps.cz/files/pozadavky_na_ucast_verejnosti.pdf>.

²⁵⁸ Viz rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42 (publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS).

²⁵⁹ Jde o osoby, které ve správním řízení nemohly být dotčeny na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky.

- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck 2008, 504 s.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- MACHAČKOVÁ, J. Pojetí veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 1, s. 30–37.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, 748 s.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. [cit. 20. 8. 2011] Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf>.
- SERAFÍN, O. K některým otázkám působení autorizovaného inspektora. *Stavební právo – Bulletin*. 2007, č. 4, s. 3–10.
- VEDRAL, J. K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 4, s. 20–33.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, č. 2, s. 15–17.
- ZAHUMENSKÁ, V., JARMIČ, L. *Zástupce veřejnosti aneb efektivní účast v územním plánování*. Ekologický právní servis, červen 2010. [cit. 22. 9. 2011]. Dostupný z: <http://aa.ecn.cz/img_upload/912ddd8bfb8fbc4dc25ce4d979260af/zastupce_verejnosti.pdf>.
- ZAHUMENSKÁ, V. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce*. 2011, č. 8, s. 56–58.
- Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. *Stavební právo – Bulletin*. 2008, č. 2–3, s. 13–34. Zvláštní příloha časopisu urbanismus a územní rozvoj č. 6/2003: Návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu (StZ) a Důvodová zpráva. [cit. 22. 9. 2011]. Dostupný z: <http://www.uur.cz/images/publikace/uur/2003/2003-06/19_priloha.pdf>.

KAPITOLA 9: OSOBY SE ZVLÁŠTNÍM OPRÁVNĚNÍM

Autor: Jakub Hanák

9.1 AUTORIZOVANÝ INSPEKTOR

Stavebním zákonem zavedený institut autorizovaného inspektora přinesl prvek privatizace do výkonu státní správy na úseku stavebního práva a současně dlouhou odbornou diskuzi nad tím, jaké je jeho postavení a především zda jsou přezkoumatelné výsledky jeho činnosti. Poslední otázce je důkladná pozornost věnována v kapitole 13.5 (Zkrácené stavební řízení). Na tomto místě je rozebrána pouze role autorizovaného inspektora při ochraně životního prostředí v procesech podle stavebního zákona a související aspekty.

Nejvýznamnější pravomocí autorizovaného inspektora je ověřit projektovou dokumentaci s přípojenými podklady a vydat certifikát stvrzující, že stavba může být provedena. Podle současného náhledu NSS „*vystupuje při této činnosti autorizovaný inspektor sice nepochybně jako soukromá osoba, ale je po určitou dobu oprávněn činit úkony podle stavebního zákona a v tomto rozsahu vystupuje jako správní úřad. Tato jeho činnost totiž představuje případ zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu, kterou však vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.*“²⁶⁰ Tuto činnost vykonává na základě soukromoprávní smlouvy (pravděpodobně nepojmenované) se stavebníkem, který poté stavebnímu úřadu oznámí²⁶¹ stavbu a k oznámení přiloží certifikát, přičemž od této chvíle pro něj má certifikát fakticky povahu stavebního povolení. Právě z tohoto důvodu je kritická otázka možného přezkumu certifikátu.

²⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011-84, na který odkazuje také rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2011, č. j. 9 As 92/2011-191.

²⁶¹ Stavebník také může vyhotovený certifikát nevyužít a místo oznámení stavby podat návrh na zahájení stavebního řízení.

9.1.1 Postavení ve zkráceném stavebním řízení

Mimo spolupráci se stavebním úřadem vstupuje autorizovaný inspektor do procesů podle stavebního zákona teprve po územním řízení, tj. v momentě, kdy je drtivá většina problémů spojených s ochranou životního prostředí již vyřešena. Úkolem inspektora je pak zajistit, aby projektová dokumentace odpovídala požadavkům stanoveným v územním rozhodnutí, resp. ve stanoviscích dotčených orgánů. Protože inspektor nemůže v certifikátu ukládat podmínky, které by bylo jinak možné zahrnout do stavebního povolení, je nutné, aby stavebníkem předložená projektová dokumentace těmto podmínkám již odpovídala. V opačném případě musí inspektor přinutit stavebníka ke změně projektové dokumentace, aby mohl certifikát vydat.

Další stanoviska pak musí být opatřena pro účely samotného zkráceného stavebního řízení, které inspektor vede, třebaže veřejný zájem spočívající v ochraně životního prostředí zde již nebude tak markantní. Panuje shoda, že pro provedení zkráceného stavebního řízení je nezbytné, aby stanoviska dotčených orgánů pro účely stavebního řízení byla souhlasná.²⁶² Naopak již není zcela zřejmé, zda a v jakém rozsahu může inspektor souhlas dotčených orgánů zajistit. Podle jednoho z názorů je právě toto úkolem autorizovaného inspektora,²⁶³ podle druhého by inspektor s dotčenými orgány jednat neměl.²⁶⁴ Lze se domnívat, že jednání s dotčenými orgány stavební zákon inspektorovi nezakazuje, a naopak, že v tomto spočívá smysl činnosti a přínos inspektora pro jeho objednatele (stavebníka), byť ve smlouvě může být tato otázka řešena odlišně. Samotná praxe tento přístup potvrzuje.

Každopádně životní prostředí může být prováděním stavby a stavbou samotnou také dotčeno, na což vedle orgánů veřejné moci dohlíží ve zkráceném stavebním řízení také občanská sdružení, která jsou převažující částí odborné veřejnosti stále

²⁶² Výslovně tento požadavek uvádí navržené znění § 117 odst. 2 novely StZ.

²⁶³ Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. *Stavební právo: bulletin*. 2008, č. 2/3, s. 18. Zřejmě také POLÁČKOVÁ, M. Několik poznámek ke zkrácenému stavebnímu řízení. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. [cit. 3. 8. 2011]. s. 1935. Dostupný z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html>, byť uvádí, že tak zpravidla činí stavebník. Obě varianty připouští také MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 181.

²⁶⁴ SERAFÍN, P. K některým otázkám působení autorizovaného inspektora. *Stavební právo – bulletin*. 2007, č. 4, s. 7. Shodně také Profesní kodex autorizovaného inspektora, bod 5, vydaný Koordináční radou pro autorizované inspektory. [cit. 21. 10. 2011]. Dostupný z: <http://www.cka.cc/pravni_predpisy/autorizovani-inspektori/AI-kodex>.

považována za jeho možné účastníky.²⁶⁵ Jejich účast nelze bez dalšího vyloučit ani podle NSS.²⁶⁶ Autorizovaný inspektor se pak může snadno dopustit pochybení spočívajícího v opomenutí jejich účasti, protože není zřejmé, jakým způsobem by jejich okruh měl vlastně zjišťovat. Nejsou mu zasílány žádosti občanských sdružení o informování o zahajovaných řízeních a současně sám žádným způsobem zahájí zkráceného stavebního řízení veřejně neoznamuje. Obdobné problémy se týkají i zjišťování účastníků nad rámec „mezujících“ sousedů, kteří také mohou být dotčeni na svých právech a být účastníky zkráceného stavebního řízení. V případě schválení novely stavebního zákona tyto problémy autorizovaným inspektorům zčásti odpadnou, neboť účast občanských sdružení ve stavebním řízení má být vyloučena.

Zjištění účastníci jsou vždy oprávněni se k projektové dokumentaci a stavbě vyjádřit. Inspektor by se měl nejprve pokusit odstranit případné rozpory jednáním s osobami, které uplatnily námitky. Zdárné vypořádání námitek přikládá inspektor k certifikátu stvrzujícímu ověřenou projektovou dokumentaci. Selže-li vyjednávání, inspektor předloží vyjádření spolu s dalšími podklady stavebnímu úřadu. Nerozhodne-li stavební úřad o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení, může být následně vydán certifikát. Optimismus pramenící ze zahraničních zkušeností, kde po zavedení institutu obdobného autorizovanému inspektorovi podstatně ubylo námitek a sporů vyvolaných námitkami účastníků řízení,²⁶⁷ je možné považovat za nepodložený. Je totiž diskutabilní, zda je vhodným vyjednávačem subjekt, který považuje výklad, že občanská sdružení jsou účastníky zkráceného stavebního řízení, za extrémní a nepřipustný.²⁶⁸ Postoj, že řešení stavebních otázek je vysoce odbornou záležitostí, které není mimo autorizovaného inspektora nikdo jiný oprávněn a schopen posuzovat, není ojedinelý,²⁶⁹ přičemž na záměrné opomíjení potenciálních účastníků upozorňuje také veřejný ochránce práv.²⁷⁰

²⁶⁵ Podrobněji viz kapitola 7.3 Účastníci stavebního řízení.

²⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010-111.

²⁶⁷ HEGENBART, M. Poznámky k úloze autorizovaného inspektora v navrhovaném stavebním zákonu. *Stavební právo: bulletin*. 2005, č. 4, s. 3.

²⁶⁸ *Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení zpracovaná Českou společností pro stavební právo v roce 2008*. [cit. 3. 8. 2011].

Dostupná z: <<http://www.autorizovaniinspektori.cz/analyse.asp>>.

²⁶⁹ DŘEVÍKOVSKÝ, I. Autorizovaný inspektor: břevno v oku politikářem a korumpování. *Stavební fórum*. [cit. 3. 8. 2011]. Dostupné z: <<http://www.stavebni-forum.cz/cs/article/18066/autorizovany-inspektor-brevno-v-oku-politikareni-a-korumpovani/>>.

²⁷⁰ *Tisková zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. června 2010*. [cit. 3. 8. 2011]. Do-

Plánovaná novela stavebního zákona na současném postupu pro autorizovaného inspektora příliš nemění jen na první pohled. V případě přetrvávajících rozporů se totiž dle navrženého znění § 117 odst. 4 StZ stává stavba nezpůsobilou k posouzení autorizovaným inspektorem a certifikát nelze vydat. Záměr pak bude nutné projednat ve standardním stavebním řízení. Lze však reálně očekávat, že inspektor přesvědčí nesouhlasícího účastníka o „neškodnosti“ stavby? Spíše nikoliv. Přestože omezení působnosti autorizovaných inspektorů pouze na bezkonfliktní stavby má své opodstatnění, je popsání řešení snadno zneužitelné případnými konkurenty stavebníka. Navíc funkce autorizovaného inspektora tímto ztrácí do značné míry smysl, neboť může být eliminována jakýmkoliv účastníkem zkráceného stavebního řízení. Proto je možné považovat za vhodnější současný stav, kdy nevyřešené rozpory jsou inspektorem předkládány k rozhodnutí stavebnímu úřadu, ale nemusí proběhnout stavební řízení.

Zavedením lhůty 30 dní, kterou má mít stavební úřad na kontrolu certifikátu a vydání rozhodnutí, kterým znemožní stavět na základě oznámeného certifikátu, poté dochází k negaci hlavní výhody autorizovaného inspektora – rychlosti a pružnosti. Důsledkem výše uvedených návrhů může být, že se institut posouzení autorizovaným inspektorem stane obsoletním.

V tomto zachází uvažovaná novela stavebního zákona příliš daleko a jde až o neadekvátní reakci na případy, kdy malý počet autorizovaných inspektorů porušil stavební zákon a do značné míry poškodil pověst celého konceptu zkráceného stavebního řízení. Podmínky pro výkon činnosti autorizovaného inspektora jsou přitom upraveny přísně a jejich činnost není mimo ojedinělé medializované případy, kterým se lze jen těžko vyhnout a jejichž důsledky by minimalizovala možnost přezkoumatelnosti certifikátu, proto také zpravidla předmětem kritiky. Do určité míry jde také o selhání MMR v dohledu nad činností autorizovaných inspektorů, neboť ministr pro místní rozvoj může rozhodnout až o odvolání autorizovaného inspektora.

Již v počátcích bylo poukazováno na potencionální výhody výkonu činnosti autorizovaného inspektora ve formě právnické osoby. Tuto možnost přitom stavební zákon připouští a váže ji na souhlas MMR, přičemž není vymezeno, v jakých případech lze udělení souhlasu odmítnout. V praxi se však zatím uplatňuje spíše zprostředkování činnosti autorizovaných inspektorů, nikoliv výkon

činnosti autorizovaného inspektora vlastním jménem právnické osoby.²⁷¹ Na základě zkušenosti s postupem MMR je pak nutné vyvrátit názor, že žádost o tento souhlas podléhá správnímu poplatku,²⁷² neboť žádný takový není v zákoně o správních poplatcích uveden (zavedení se ani neplánuje), čímž při svém rozhodování argumentuje také MMR. Právnické osoby mohou poté nabízet služby nejen autorizovaných inspektorů, ale také projektantů, znalců i autorizovaných osob. Řešení všech možných střetů přesahuje rozsah i zaměření této kapitoly; v současné době nejsou takto komplexní služby ani nabízeny.

9.1.2 Další činnost

Dále může autorizovaný inspektor také vydávat certifikáty pro jiné účely podle StZ (zejména pro kolaudační souhlas), dohlížet nad prováděním stavby nebo být požádán o součinnost se stavebním úřadem v pozici experta. Co se této činnosti týče, je zřejmé, že se vzhledem k odbornosti autorizovaného inspektora sotva bude dotýkat ochrany životního prostředí a bude mít z hlediska jeho ochrany ještě menší význam než v případě znalce.

9.2 AUTORIZOVANÉ OSOBY

Česká právní úprava velmi silně reflektuje různou povahu jevů probíhajících v životním prostředí a vyžaduje prokázání zvláštních kvalifikačních (odborných) předpokladů pro posuzování vlivů záměrů a koncepcí (1) na životní prostředí obecně, (2) na území soustavy Natura 2000 (tzv. naturové hodnocení), (3) na veřejné zdraví a (4) pro biologické hodnocení. Znalosti a zkušenosti jsou ověřovány zkouškou, po jejímž složení vzniká žadateli právní nárok na vydání rozhodnutí o autorizaci, která jej opravňuje provádět výše uvedené posuzování vlivů, resp. biologické hodnocení. Pro účely této kapitoly jsou autorizovanými osobami tedy myšleny jak osoby mající oprávnění pro posuzování vlivů na životní prostředí, tak pro zpracování biologického hodnocení ve smyslu § 67 ZOPK.

²⁷¹ K 30. 9. 2011 disponovalo tímto oprávněním 10 právnických osob.

²⁷² HEGENBART, M., SAKAŘ, B. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 371.

Rozbor postavení a úlohy autorizovaných osob v procesech podle stavebního zákona se nutně prolíná s analýzou samotných vztahů mezi těmito a dalšími procesy.²⁷³ Smyslem posuzování vlivů na životní prostředí (procesu EIA) je vedle získání odborného podkladu pro rozhodování stavebního úřadu v územním nebo stavebním řízení také, za jistých podmínek, vytváření prostoru pro interakci a učení se zúčastněných aktérů jako předpokladu pro hledání nových řešení.²⁷⁴ V tomto mohou sehrát autorizované osoby významnou (pozitivní i negativní) úlohu. Smyslem jejich účasti je zajistit patřičnou kvalitu předložených informací, bez kterých by samotný výstup procesu EIA těžko mohl být kvalitní.

Za současného stavu vstupují autorizované osoby do procesů podle stavebního zákona přímo pouze v případě vyhodnocení vlivů „ÚPD“²⁷⁵ na udržitelný rozvoj území, které je integrální součástí pořizování těchto dokumentů v režimu stavebního zákona, a je-li sloučeno územní řízení²⁷⁶ s posuzováním vlivů ve vybraných případech (toto sloučení však není povinné).²⁷⁷

9.2.1 Posuzovatel jako tvůrce vyhodnocení koncepce podle stavebního zákona

Posuzování koncepcí je na rozdíl od posuzování jednotlivých záměrů, které probíhá samostatně, přímo spojeno s přípravou samotných koncepcí. Výjimkou nejsou ani koncepce pořizované v režimu stavebního zákona,²⁷⁸ kde je vyhodnocení vlivů na životní prostředí součástí komplexního vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj, které se snaží také o postihnutí sociálních a ekonomických faktorů. Oproti procesu EIA se v případě procesu SEA nevyžaduje zpracování dvou samostatných dokumentů, když vyhodnocení je předkládáno příslušnému úřadu spolu s koncepcí. V tomto se povahou blíží spíše dokumentaci než posudku.

²⁷³ Blíže viz část IV.

²⁷⁴ DRHOVÁ, Z. Posuzování vlivů na životní prostředí: metoda „evidence based policy“ či sociálního učení? *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011. s. 229.

²⁷⁵ Tj. včetně Politiky územního rozvoje.

²⁷⁶ Tímto je chápán i případ, kdy je spojeno územní a stavební řízení.

²⁷⁷ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

²⁷⁸ S výjimkou regulačního plánu, který je podle § 10i odst. 2 zákona EIA posuzován jako záměr.

Postavení autorizovaných osob v procesu SEA se příliš neliší od jejich úlohy v procesu EIA. Vyhodnocení musí být totiž podle § 10i odst. 4 zákona EIA zpracováno autorizovanou osobou, která je odpovědná za jeho úplné a objektivní zpracování. Konkrétního posuzovatele vybírá předkladatel (pořizovatel ÚPD). Tímto je limitována nezávislost posuzovatele, na druhou stranu pořizovatelem je orgán veřejné správy, jehož úkolem je ochrana veřejného zájmu a tudíž by v jeho zájmu mělo být objektivní a nezávislé vyhodnocení připravované koncepce. V praxi ovšem může pořizovatel mít z různých důvodů (požadavek zadavatele, vlastní pochybení) zájem, aby vyhodnocení nebylo negativní, ačkoliv by z objektivních důvodů takové být mělo.²⁷⁹ Tím, že příprava koncepce a vyhodnocení probíhá současně, se sice zvyšuje faktický význam role posuzovatele, který se ale bude vždy odvíjet od ochoty pořizovatele (předkladatele) jeho výhrady akceptovat.

Ze skutečnosti, že vytváření vyhodnocení probíhá současně s přípravou samotné koncepce, vyplývá dále nutnost spolupráce posuzovatele s předkladatelem koncepce, který mu poskytuje vyjádření veřejnosti a úřadů. Nešťastně je právní úpravou řešena otázka účasti posuzovatele na veřejném projednání ÚPD (s veřejným projednáním Politiky územního rozvoje počítá teprve novela stavebního zákona). Pořizovatel je podle § 22 odst. 4 StZ povinen zajistit pouze výklad projektanta, nikoliv však posuzovatele. Neuplatní se zde na základě § 10i odst. 1 zákona EIA ani ustanovení § 17 odst. 3 zákona EIA umožňující pořizovateli veřejné projednání ukončit při neúčasti posuzovatele. Protože žádný zákon účast posuzovatele na veřejném projednání současně nezakazuje, lze předpokládat jeho účast, neboť pořizovatel zřejmě nebude schopen patřičně reagovat na řadu vyjádření veřejnosti.

9.2.2 Účast při tvorbě projektové dokumentace

Posuzování vlivů jednotlivých záměrů (tj. staveb) probíhá zpravidla samostatně, ačkoliv je za určitých podmínek možné jeho spojení s územním řízením. Posouzení vlivů na veřejné zdraví je nedílnou součástí posouzení vlivů na životní

²⁷⁹ Lze poukázat např. na přípravu konceptu územního plánu města Brna, kdy vznikly přinejmenším pochybnosti, zda pořizovatel po získání vyhodnocení, které kriticky zhodnotilo navrženou podobu územního plánu a doporučilo jej k přepracování, neignoroval závěry tohoto vyhodnocení a nezadal vypracování nového vyhodnocení jinou autorizovanou osobou. TAUŠOVÁ, Z. Územní plán: město nahradilo kritiku chválou. *Brněnský deník*. [cit. 3. 8. 2011]. Dostupné z: <http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/uzemni-plan-kritiku-nahradilo-mesto-chvalou.html>.

prostředí, ale u vybraných záměrů ukládá § 19 odst. 1 zákona EIA provedení osobou se zvláštní autorizací. Přestože také naturové hodnocení probíhá podle zákona EIA, jeho propojení s územním řízením zřejmě není možné, neboť k němu může na základě ustanovení § 91 odst. 1 StZ a § 45i odst. 2 ZOPK dojít pouze pokud se nezpracovávají varianty řešení záměru z hlediska jeho umístění, což je jednou z charakteristik naturového hodnocení. V takovém případě probíhá celý proces posuzování vlivu samostatně a stavebnímu úřadu je předkládáno až konečné stanovisko EIA.

Ačkoliv není stanovisko EIA pro stavební úřad a procesy podle stavebního zákona závazné, požadavky ochrany životního prostředí jsou zpravidla respektovány a investor (stavebník) musí svůj záměr environmentálním hlediskům přizpůsobit. Proto není bezvýznamná úloha odborníků, kteří jsou schopni upravit projekt tak, aby posouzením vlivů „hladce prošel“. Těmito odborníky mohou být autorizované osoby, ačkoliv to zákon EIA neukládá. Zapojení autorizovaných osob však bude pro investora výhodné, pokud bude nutné zpracovat dokumentaci, kterou nikdo jiný již vypracovat nemůže.

Třebaže je povinnost vypracovat dokumentaci autorizovanými osobami v evropském měřítku výjimečná,²⁸⁰ tak vzhledem k povaze činnosti je vhodné, že se stát snaží autorizací garantovat minimální kvalitu této činnosti, jak je ostatně běžné též u jiných projekčních činností. Je tím zajištěna nejen ochrana veřejného zájmu, ale také jednotlivců tyto služby využívající. Někteří autoři však upozorňují, že systém autorizací nastavením zkoušek a platnosti autorizace na dobu určitou bez nutnosti dalšího vzdělávání nezajišťuje potřebný standard rozšiřování schopnosti a znalostí posuzovatelů.²⁸¹ Na nižší úroveň řady posudků poukazuje také Chvojková v případě naturových hodnocení.²⁸² Přes tuto kritiku by nebylo rozumné povinnost autorizace opouštět, nýbrž se zaměřit na změnu průběhu zkoušky a uložit autorizovaným osobám povinnost průběžného vzdělávání jako je tomu u obdobných profesí.

Fakticky nejvýznamnější úlohu autorizovaných osob z hlediska ochrany životního prostředí lze spatřovat v jejich spolupráci z titulu zpracovatele dokumentace

²⁸⁰ DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2005. s. 81. Samotné evropské směrnice zvláštní ověření způsobilosti osob zpracovávající jednotlivé dokumenty vytvářené v rámci procesů EIA/SEA nevyžadují.

²⁸¹ SMUTNÝ, M. a kol. SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2. *EIA – IPPC – SEA*. 2006, č. 3, s. 5.

²⁸² CHVOJKOVÁ, E., VOLF, O. Třileté zkušenosti s naturovým hodnocením. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, č. 2, s. 10.

při projektové přípravě záměru. Samotná dokumentace vlivů²⁸³ představuje víceméně obdobu projektové dokumentace (v návrhu novely stavebního zákona je přímo poukazováno na možnost tyto spojit), která musí být příslušným úřadem a posudkem přezkoumána a zhodnocena. Nemusí jít o objektivní a úplnou analýzu vlivů daného záměru.²⁸⁴ V tomto se liší od posudku, který má odlišnou funkci, když vnáší jiný úhel pohledu na posuzovaný záměr.²⁸⁵ O její povaze svědčí dále fakt, že zpracovatele vybírá investor (u posudku příslušný úřad) a není zakázáno, aby se zpracovatel dokumentace na přípravě či realizaci stavby podílel ještě jiným způsobem. Role autorizovaných osob v přípravné fázi, kdy budou moci poukázat na možné problémy a vynutit si tak změnu projektové dokumentace před jejím předložením úřadům, je pro investora užitečná. Po rozšíření konzultační činnosti autorizovaných osob pro investory volá také Chvojková.²⁸⁶

Výše uvedené lze vztáhnout také na postavení autorizované osoby při zpracovávání tzv. biologického hodnocení, které může být stavebníkovi uloženo orgánem ochrany přírody a krajiny na základě § 67 odst. 1 ZOPK, pokud v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny mají být uskutečněny závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů rostlin, živočichů a rostlin. Také toto hodnocení může podle § 45i odst. 3 ZOPK provést pouze osoba disponující zvláštní autorizací. Zpracovává se v písemné podobě a musí poskytnout orgánu, který jej uložil, jednoznačnou odpověď, zda zamýšlený zásah bude mít vliv na rostliny a živočichy a jak bude tento vliv významný.²⁸⁷ ZOPK současně stanoví, že se biologické hodnocení neuloží, pokud je součástí jiného ekologického hodnocení, kterým je proces EIA. Vzhledem k tomu, že ten dopadá na velké množství staveb, je procesně lépe upraven²⁸⁸ a poskytuje přehled o všech vlivech na životní prostředí, představuje

²⁸³ Totožný smysl má rovněž naturové hodnocení, které bývá součástí obecné dokumentace jako její zvláštní část (příloha).

²⁸⁴ Zpracovat dokumentaci objektivně a v plném rozsahu není též povinností autorizované osoby.

²⁸⁵ PETRŽÍLEK, P. a kol. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2002, s. 81.

²⁸⁶ CHOJKOVÁ, E., VOLF, O. Třileté zkušenosti s naturovým hodnocením. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, č. 2, s. 11.

²⁸⁷ *Metodický návod k provádění biologického hodnocení, část 2*. [online]. [cit. 3. 8. 2011]. Dostupný z: <[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/045EEC87684367EFC12575EF00410D52/\\$file/OVV-Vestnik_07-20070710.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/045EEC87684367EFC12575EF00410D52/$file/OVV-Vestnik_07-20070710.pdf)>.

²⁸⁸ Oproti procesu EIA nepracuje biologické hodnocení ani s účastí veřejnosti, na což upozornila již PRŮCHOVÁ, I. Ochrana životního prostředí a správný řád. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1996, č. 2, s. 236.

biologické hodnocení již méně využívaný podklad pro rozhodování orgánů ochrany přírody a krajiny.

Existence zvláštních autorizací má za následek, že projektant musí svou práci koordinovat s několika autorizovanými osobami, což může být komplikované. Především vyčlenění hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000 je kritizováno jako nesystémové a zvyšující náklady o třetinu a výše.²⁸⁹ Mezi autory se specializací na právo životní prostředí panuje naopak shoda, že tento typ posuzování nelze nahradit žádným z dosavadních typů odborných způsobilostí v oblasti ochrany životního prostředí²⁹⁰ a že potřeba speciální autorizace vyplynula z praktických zkušeností.²⁹¹ Je zřejmé, že území zařazená do soustavy Natura 2000 jsou specifická a posouzení vlivů záměrů a koncepcí na ně vyžaduje zvláštní znalosti, o čemž svědčí i skutečnost, že jednotliví odborníci zpravidla nedisponují oběma autorizacemi, i když by to pro ně znamenalo konkurenční výhodu. Totožný závěr platí i pro posuzování vlivů na veřejné zdraví, přičemž i zde se lze setkat s názorem, že není nutná samostatná autorizace pro tuto oblast.²⁹²

Charakter vlivů je přitom natolik rozličný, že vyvstávají pochybnosti o tom, zda je v silách jedné osoby mít znalosti na potřebné úrovni v takovém rozsahu. Tato skutečnost je také příčinou praxe MŽP, které v rozhodnutí o udělení autorizace vymezuje rozsah záměrů, ke kterým se autorizace vztahuje,²⁹³ čímž omezuje právo zpracovávat dokumentaci a posudky jen pro některé záměry. Částečným řešením je spolupráce s dalšími odborníky, což je typické např. u rozsáhlejších koncepcí, kdy se na zpracování vyhodnocení podílí více osob (tzv. SEA tým).²⁹⁴ Odpovědnost však nese stále pouze posuzovatel. Proto je možné považovat za vhodnou platfor-

²⁸⁹ LEPEŠKA, P. K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo – bulletin*. 2008, č. 4, s. 36.

²⁹⁰ MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 225. Obdobně DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2005. s. 69. Odlišnosti spočívají podle citovaných autorů v důrazu na přírodovědné vzdělání těchto osob.

²⁹¹ PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. s. 149.

²⁹² SMUTNÝ, M. a kol. SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2. *EIA – IPPC – SEA*. 2006, č. 3, s. 7.

²⁹³ PETRŽÍLEK, P. a kol. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha, ABF, 2001. s. 83.

²⁹⁴ DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 67.

mu právnickou osobu, která není personálně limitována a teoreticky si může spíše dovolit také nákladnější technické vybavení. Současný zákon EIA takovou možnost připouští ovšem pouze částečně, když právnická osoba se může zavázat k vypracování dokumentů pro proces EIA, pokud pro ni tuto činnost zabezpečuje autorizovaná osoba (v pozici společníka, jednatele, zaměstnance), ale nemůže být přímo autorizovanou osobou.²⁹⁵ Odpovědnost za dokumentaci a posudek také nese autorizovaná osoba, nikoliv osoba právnická,²⁹⁶ která se zavázala tyto dokumenty zpracovat.²⁹⁷ Za tohoto stavu představuje právnická osoba fakticky pouze zprostředkovatele, který nenese žádná rizika. Z tohoto důvodu by bylo přínosem tuto koncepci opustit a umožnit výkon této činnosti přímo právnickým osobám, které by získaly osvědčení o autorizaci, pokud by prokázaly zabezpečení této činnosti autorizovanými osobami (minimálně třemi). Téměř shodná konstrukce je zvolena v případě znalců i autorizovaného inspektora a v podstatě se osvědčila.

9.2.3 Zapojení do územního řízení

V případě, že je proces EIA spojen s územním řízením, nepřikládá žadatel stanovisko EIA, nýbrž je povinen připojit k žádosti o vydání územního rozhodnutí dokumentaci a posudek vlivů. Tyto dokumenty musí být zpracovány různými autorizovanými osobami. Oproti „standardní“ proceduře posuzování vlivů jsou tyto dokumenty zveřejňovány současně a za jejich veřejné projednání je odpovědný stavební úřad (musí však zajistit i účast příslušného úřadu podle zákona EIA), přičemž toto může dle § 91 odst. 5 StZ spojit s veřejným ústním jednáním o žádosti o územní rozhodnutí. Zpracovatelé dokumentace a posudku nejsou povinni se veřejného projednání vždy účastnit. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona EIA však dává příslušnému úřadu možnost ukončit veřejné projednání v případě jejich neúčasti, přičemž tak je povinen učinit vždy, pokud by požadované vyjádření nebo vysvětlení nemohla podat jiná přítomná osoba.²⁹⁸ Proto je jejich účast v podstatě pravidlem. Účast a především vystoupení autorizovaných osob může mít významný

²⁹⁵ § 19 odst. 1 zákona EIA.

²⁹⁶ DVOŘÁK, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2005. s. 81.

²⁹⁷ V jejím případě lze vyvodit pouze odpovědnost vyplývající ze smluvního vztahu s objednatelem nebo příslušným úřadem. Nemůže jí být ovšem odebráno osvědčení.

²⁹⁸ PETRŽÍLEK, P. a kol. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2002. s. 77.

psychologický rozměr, když argumentace před zainteresovanou veřejností může, je-li přesvědčivá a věcně podložená, snížit množství či radikálnost případných odpůrců (nekvalitní vystoupení autorizované osoby bude mít efekt opačný). Účast autorizovaných osob klade na pracovníky řídící veřejné projednání zvýšené nároky na organizaci vlastního projednání (účastnit se jej mohou i čtyři rozdílné autorizované osoby). Tyto obtíže jsou ovšem kompenzovány potenciálním usnadněním povolovacího procesu, přičemž na řadu vyjádření by nemusel být příslušný úřad ani schopen sám reagovat.

Již tak skromné zapojení autorizovaných osob se má v budoucnu ještě omezit, protože je dlouhodobě především investory poukazováno na skutečnost, že proces posuzování vlivů na životní prostředí a územní řízení jsou v mnohém duplicitní,²⁹⁹ což má za následek nepřiměřené finanční náklady investorů a přílišnou délku celého povolovacího procesu. Aktuální návrh novely stavebního zákona se proto snaží o větší propojení územního řízení s procesem EIA, které má přinést časovou i finanční úsporu. V případě méně konfliktních záměrů³⁰⁰ bude zpracována pouze dokumentace (zůstává však zachováno zpracování dokumentace pro územní řízení a dokumentace vlivů na životní prostředí jako dvou samostatných dokumentů),³⁰¹ nikoliv již posudek. Poněvadž nelze vyloučit, že příslušný úřad, který bude nadále vydávat samostatné stanovisko EIA jako dosud, nebude sám ve složitých případech schopen posoudit správnost a úplnost dokumentace, bude si moci zadat zpracování odborného posouzení, které bude zpracováno pouze v rozsahu, který mu úřad určí, přičemž zásadní změnou je skutečnost, že toto posouzení není posudkem podle zvláštního právního předpisu, nezveřejňuje se a neprojednává se. Odborné posouzení tak nebude muset být zpracováno autorizovanou osobou. Důsledky tohoto zmírnění je nyní těžké odhadovat, jisté však je, že současná úprava garantuje kvalitnější přezkoumání dokumentace vlivů záměru na životní prostředí. Dochází také

²⁹⁹ Mimo důvodovou zprávu k novele stavebního zákona např. LEPEŠKA, P. K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo – bulletin*. 2008, č. 4, s. 36.

³⁰⁰ Záměrů v kategorii II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů, u kterých je příslušný k posuzování krajský úřad a ve zjišťovacím řízení nebyl takový postup vyloučen (§ 91 odst. 1 novely stavebního zákona).

³⁰¹ Uvažovalo se o tom, že by se zpracovávala pouze jedna společná dokumentace, která by obsahovala i vlivy na životní prostředí. V takovém případě by musela autorizovaná osoba spolupracovat s osobou oprávněnou vykonávat vybranou činnost ve výstavbě. Výsledkem by zřejmě byly dvě fakticky samostatné části v jednom dokumentu, přičemž by investor musel stále hradit práci dvou kvalifikovaných expertů.

k přenesení nákladů na vypracování odborného posouzení z žadatele na příslušný orgán, čímž dojde k úspoře nákladů na straně investorů a naopak k vyšší zátěži státního rozpočtu. Tato skutečnost byla také předmětem kritiky ze strany krajských úřadů v připomínkovém řízení.

V porovnání s nynější právní úpravou má dojít k nahrazení povinného posudku fakultativním odborným posouzením, které může navíc zpracovat libovolná osoba. Náklady na jeho vypracování má místo investora v budoucnu hradit stát. Toto řešení může být z hlediska ochrany životního prostředí problematické. Zpracovatel dokumentace je totiž vybírán a placen přímo investorem, který má zájem na tom, aby posouzení vlivů jeho záměru na životní prostředí nevyznělo negativně (nespolupracuje-li s ním již při přípravě projektu). Tato koncepce byla chápána jako slabina již za působnosti předchozího zákona o posuzování vlivů (č. 244/1992 Sb.).³⁰² Navíc podáním kritické (a objektivní) expertízy může dojít ke zhoršení jeho pozice na trhu, když jej investor příště o vypracování dokumentace již nepožádá.³⁰³ V literatuře se můžeme setkat i s důležitým postřehem, že investor může hledat různé autorizované osoby a zadávat u nich vypracování dokumentace, tak dlouho, dokud nedosáhne příznivého výsledku,³⁰⁴ přičemž je pravdou, že tento postup (vypracování několika dokumentací) není zakázán, byť je pro investora pochopitelně nákladný. Příslušný úřad se přitom o existenci několika dokumentací nemá ani možnost se dozvědět, neboť autorizované osoby nemají povinnost oznamovat, že dokumentaci pro určitý záměr zpracovali. Zavedení takové povinnosti by však nebylo vhodné, neboť z povahy věci nemůže být dokumentace zcela objektivním dokumentem (viz výše).

Za takové situace dopadne břemeno odpovědnosti za přezkum dokumentace v plném rozsahu na příslušný úřad. Bylo by překvapivé, kdyby úředníci nevyužili možnosti, kterou jim zákon nabízí, a přinejmenším u konfliktnějších záměrů nezadali zpracování odborného posouzení jako dosud, přičemž jsou limitováni pouze

³⁰² DRHOVÁ, Z. Posuzování vlivů na životní prostředí: metoda „evidence based policy“ či sociálního učení? *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011. s. 241.

³⁰³ Na tento problém upozorňuje např. Motzke, který zmiňuje také praxi vetování zpracovatelů posudku ze strany oznamovatele záměru. Viz MOTZKE, R. Životní prostředí ve správním soudnictví – postřehy ze setkání soudců a právníků neziskového sektoru. *Bulletin pro právo ve veřejném zájmu online*. [cit. 6. 11. 2011]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=199>>.

³⁰⁴ CHVOJKOVÁ, E., VOLF, O. Třileté zkušenosti s naturovým hodnocením. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, č. 2, s. 10.

lhůtou, ve které musí vydat výsledné stanovisko EIA. Zákon EIA jim na rozdíl od dokazování znaleckým posudkem ani neukládá využít jiné způsoby. Je těžké odhadnout, které subjekty budou v budoucnu žádány o vypracování odborného posouzení, když nebude povinné jejich zpracování autorizovanou osobou. Nyní je jistý pouze přenos nákladů ze soukromých osob na stát, což je spíše politickou než odbornou otázkou.

Samotné zapojení autorizovaných osob do procesů podle stavebního zákona se tedy omezuje na účast na spojeném veřejném jednání s potenciálně velmi významnou rolí při přípravě záměru.

9.2.4 Další „autorizované“ osoby

V rámci kategorie autorizovaných osob je možné zmínit také autorizované architekty, inženýry a techniky ve smyslu zákona č. 360/1992 Sb., kteří jsou oprávněni vykonávat vybrané činnosti ve výstavbě.³⁰⁵ I do činnosti těchto osob se promítá ochrana životního prostředí, neboť projektanti odpovídají za respektování požadavků veřejných zájmů (mj. ochrana životního prostředí)³⁰⁶ a v případě projektové dokumentace i za vlivy stavby na životní prostředí podle ní provedené (§ 159 odst. 2 StZ). Povinnosti na ochranu životního prostředí je nutné dodržovat také při samotném provádění staveb, což je sice povinností zhotovitele stavby, který však ve většině případů musí zajistit odborné vedení stavbyvedoucím, kterým je opět pouze osoba s autorizací.

V odborné literatuře je poukazováno také na rozvíjející se institut tzv. ekologického dozoru, který je místy vyžadován ve vyjádřeních a stanoviscích dotčených orgánů při vydávání nutných dokumentů pro realizaci stavby.³⁰⁷ Jeho činnost či předpoklady pro její výkon nejsou zatím vůbec regulovány. Hanslík uvádí mimo poradní funkci při přípravě stavby za hlavní náplň jeho činnosti kontrolu důsledného dodržování všech podmínek obsažených ve vydaných rozhodnutích a stano-

³⁰⁵ Tou se podle § 158 odst. 1 StZ rozumí zpracování územně plánovací dokumentace, dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení a odborné vedení provádění stavby.

³⁰⁶ Jedním z veřejných zájmů chráněných stavebním úřadem je podle § 132 odst. 3 písm. c) StZ, aby stavba neohrožovala životní prostředí.

³⁰⁷ HANSLÍK, A. Ekologický dozor stavby – potřebný či nadbytečný? *EIA – IPPC – SEA*. 2010, č. 2, s. 4.

viscích, včetně podávání reportů dotčeným orgánům státní správy.³⁰⁸ Podle některých názorů by měla být jeho činnost provázána se stavebním deníkem a být tak obdobou „stavebního dozoru“.

Přes nesporný přínos pro ochranu životního prostředí, se lze domnívat, že za současné situace není nutné blíže tuto činnost reglementovat. Vzhledem k úplné fakultativnosti zapojení takové osoby do procesu přípravy a realizace stavby, postačí vymezení práv a povinností smlouvou mezi stavebníkem a osobou vykonávající ekologický dozor, přičemž kvalita této činnosti bude vedle odpovědnosti za škodu zajištěna také konkurencí mezi jednotlivými osobami.³⁰⁹ V budoucnu může dojít k tomu, že u některých staveb (určených např. na základě stanoviska EIA) bude taková forma dozoru vyžadována a dočkáme se podrobnější úpravy činnosti těchto osob, aby byla zajištěna určitá úroveň dozoru. Nahrazení kontrolní funkce orgánů veřejné správy však není pravděpodobné a půjde spíše o prevenci investora před možným porušením povinností stanovených zákonem nebo akty správní orgánů.

9.3 ZNALEC

Úloha znalce³¹⁰ jako osoby vstupující do řízení pouze tehdy, je-li nutné odborné posouzení, kterého není schopen rozhodující úřad, je v procesech podle stavebního zákona omezená. Tento závěr platí tím spíše pro prosazování ochrany životního prostředí. Důvodem je upřednostnění spolupráce s jinými odborně vybavenými osobami – především autorizovanými osobami v samostatném procesu EIA, resp. biologického hodnocení, jehož smyslem je získání objektivních informací o vlivech stavby na životní prostředí jako podkladu pro rozhodování úřadů v řízeních o povolování záměrů v režimu stavebního zákona.

Zároveň však zůstává skutečností, že § 174 StZ s účastí znalce výslovně počítá, když může být požádán stavebním úřadem o tzv. expertní součinnost. Jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí může být také znalecký posudek podaný znal-

³⁰⁸ HANSLÍK, A. Ekologický dozor stavby – potřebný či nadbytečný? *EIA – IPPC – SEA*. 2010, č. 2, s. 6.

³⁰⁹ Některé subjekty tuto činnost již nabízí např. Inkos-Ostrava či HBH Projekt.

³¹⁰ Tímto termínem je myšlen dále také znalecký ústav.

cem ustanoveným stavebním úřadem na základě subsidiárního použití § 56 SR. Jde přitom o dva rozdílné postupy.

9.3.1 Expertní součinnost

Základní odlišností expertní součinnosti znalce od jeho ustanovení jako znalce je forma, kterou podává svou expertízu. V případě postupu podle § 174 StZ se nebude jednat o znalecký posudek, ale o pouhé vyjádření znalce bez náležitostí znaleckého posudku, které bude znalec schopen podat zpravidla v kratší lhůtě. Obojí koresponduje se smyslem expertní součinnosti, jímž je podle zákonodárce především spolupráce v souvislosti s výkonem dohledu a uplatňováním zvláštních pravomocí stavebního úřadu.³¹¹

Právní úprava ovšem blíže neupravuje, jak expertní součinnost mezi znalcem a stavebním úřadem probíhá. Ustanovení § 172 odst. 4 StZ zmiňuje pouze právo úřední osoby přizvat znalce na pozemek či stavbu při zjišťování jejich stavu nebo opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí. Není tak jasné ani to, zda je vůbec povinností znalce „žádosti“ stavebního úřadu o expertní součinnost vyhovět. Stavební zákon nepočítá s žádnou sankcí pro případ, že by ji znalec odmítl a zákon o znalcích a tlumočnících ukládá znalci povinnost pouze podat znalecký posudek (§ 12 odst. 1 zákona č. 36/1967, o znalcích a tlumočnících), o který se v tomto případě nejedná (na takové případy se zákon o znalcích a tlumočnících ani nevztahuje). Proto je nutné se přiklonit k závěru, že znalec může takovou žádost bez udání důvodu odmítnout.³¹²

Stejný argument platí i pro způsob, kterým je určována výše odměny znalce, pokud se pro spolupráci rozhodne. Sazby stanovené vyhláškou č. 37/1967 Sb., kterou se provádí zákon o znalcích a tlumočnících, se totiž použijí pouze v případech ustanovení orgánem veřejné moci.³¹³ V tomto případě je však expertní součinnost vykonávána na základě dohody stavebního úřadu a znalce a výše odměny se stanoví dohodou stran a bude s největší pravděpodobností vyšší, neboť maximální sazba 350 Kč za hodinu je znalci dlouhodobě kritizována jako nízká. Pro stavební úřad je tak za stávající situace jednodušší zabezpečit expertízu pomocí autorizova-

³¹¹ Důvodová zpráva k § 183, nyní § 174 StZ. Sněmovní tisk 998/0, 4. volební období, dostupný na www.psp.cz.

³¹² Opačný názor bez uvedení konkrétního ustanovení zákona o znalcích a tlumočnících zastává MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 348.

³¹³ DÖRFL, L. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 107.

ného inspektora (ten je na základě § 149 odst. 2 StZ povinen součinnost na výzvu poskytnout) nebo jiného odborníka.

9.3.2 Dokazování znaleckým posudkem

Ani ustanovení znalce usnesením podle § 56 SŘ není v praxi stavebních úřadů běžné, neboť jeho potřeba vyvstává pouze v souvislosti s velmi složitými stavebně-technickými otázkami. O problematiku z oblasti životního prostředí půjde v naprosto ojedinělých případech, protože jeho ochrana je zajišťována především závaznými stanovisky dotčených orgánů, u potenciálně škodlivých staveb pak samostatným posouzením vlivů záměru na životní prostředí. Navíc správní řád ukládá stavebnímu úřadu povinnost před ustanovením znalce nejprve požádat o pomoc jiný správní orgán (typicky orgán ochrany přírody). Je nutné též upozornit na skutečnost, že i když se ukáže zapojení znalce jako nezbytné, měl by stavební úřad upřednostnit před znaleckým posudkem odborné vyjádření, protože jeho zpracování je rychlejší a levnější. Přes subsidiaritu dokazování znaleckým posudkem je sice dlouhodobě poukazováno na jeho nadužívání v řízeních i v případech, kdy je správní orgán kompetentní sám rozhodnout,³¹⁴ nejde však o procesy podle stavebního zákona.

Proto paradoxně větší potenciál uplatnění znalce je možné spatřovat v jeho pomoci jednotlivým účastníkům řízení, kteří mohou znalecký posudek nebo i odborné vyjádření uplatnit (ovšem pouze jako listinný důkaz³¹⁵). Těchto případů pak bude nejvíce v územním řízení, kde dochází k nejdůkladnějšímu posuzování jednotlivých veřejných zájmů a kde může být expertíza znalce užitečnou protiváhou jiným podkladům shromážděných stavebním úřadem.

³¹⁴ HŮLKOVÁ, J. Postavení AOPK ČR jako znaleckého ústavu a důkaz znaleckým posudkem ve správním řízení: poznatky z praxe. *Ochrana přírody*. 2010, č. 5, s. 17.

³¹⁵ JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONĎELÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 214.

Literatura:

- Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. *Stavební právo – bulletin*. 2008, č. 2/3, s. 18.
- DÖRFL, L. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. 191 s.
- DRHOVÁ, Z. Posuzování vlivů na životní prostředí: metoda „evidence based policy“ či sociálního učení? *Současné metodologické otázky veřejné politiky*, Praha: Karolinum, 2011. s. 227–247.
- DŘEVÍKOVSKÝ, I. Autorizovaný inspektor: břevno v oku politikaření a korumpování. *Stavební fórum*. Dostupné z: <<http://www.stavebni-forum.cz/cs/article/18066/autorizovany-inspektor-brevno-v-oku-politikareni-a-korumpovani/>>.
- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 4–93.
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2005. 187 s.
- HANSLÍK, A. Ekologický dozor stavby – potřebný či nadbytečný? *EIA – IPPC – SEA*. 2010, č. 2, s. 4–7.
- HEGENBART, M. Poznámky k úloze autorizovaného inspektora v navrhovaném stavebním zákonu. *Stavební právo – bulletin*. 2005. č. 4, s. 3–10.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- HŮLKOVÁ, J. Postavení AOPK ČR jako znaleckého ústavu a důkaz znaleckým posudkem ve správním řízení: poznatky z praxe. *Ochrana přírody*. 2010, č. 5, s. 17–18.
- CHVOJKOVÁ, E., VOLF, O. Třileté zkušenosti s naturovým hodnocením. *EIA – IPPC – SEA*. 2008. č. 2, s. 8–11.
- JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONDĚLÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s.
- LEPEŠKA, P. K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo – bulletin*. 2008. č. 4, s. 32–43.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 732 s.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.

- MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- MOTZKE, R. Životní prostředí ve správním soudnictví – postřehy ze setkání soudců a právníků neziskového sektoru. *Bulletin pro právo ve veřejném zájmu online*. [cit. 6. 11. 2011]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=199>>.
- PETRŽÍLEK, P. a kol. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2002. 149 s.
- POLÁČKOVÁ, M. Několik poznámek ke zkrácenému stavebnímu řízení. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1948–1957.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010. 431 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Ochrana životního prostředí a správní řád. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1996, č. 2, s. 235–247.
- SERAFÍN, P. K některým otázkám působení autorizovaného inspektora. *Stavební právo – bulletin*. 2007, č. 4, s. 3–10.
- SMUTNÝ, M. a kol. SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2. *EIA – IPPC – SEA*. 2006, č. 3, s. 2–7.
- TAUŠOVÁ, Z. Územní plán: město nahradilo kritiku chválou. *Brněnský deník*. [cit. 3. 8. 2011]. Dostupné z: <http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/uzemni-plan-kritiku-nahradilo-mesto-chvalou.html>.

ČÁST III.

PROCESY PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA A JEJICH VÝZNAM PRO PROSAZOVÁNÍ ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

KAPITOLA 10: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Autorka: Lenka Bahýřlová

10.1 ÚVOD

Problematika ochrany životního prostředí představuje nedílnou součást územního plánování. S jistým zjednodušením lze územní plánování charakterizovat jako soustavnou činnost orgánů veřejné správy, která směřuje k regulaci uspořádání (utváření, využívání a celkového rozvoje) území³¹⁶. Životní prostředí je chráněnou hodnotou (statkem)³¹⁷, která ovlivňuje podobu území a determinuje jeho charakter

³¹⁶ Srov. např. charakteristiku územního plánování jakožto „svébytného a nezaměnitelného nástroje veřejné správy, určeného k regulaci rozvoje území“ in DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 72.

³¹⁷ Zákonná definice „životního prostředí“ je vymezena v § 2 ZoŽP – jedná se o „vše to co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“. Co se týká území jako takového, např. F. Dienstbier jej označuje za jakousi „supersložku“ životního prostředí člověka, na níž se odehrává veškerý život lidské společ-

(kvalitu). Důležitost této hodnoty se proto odráží i do obecných cílů a úkolů územního plánování, jak jsou vymezeny v § 18 a § 19 StZ. Požadavek ochrany životního prostředí je vtělen do pojmu „udržitelný rozvoj území“, k němuž má územně plánovací činnost směřovat.

Koncepce udržitelného rozvoje území je všeobecně přijímaným cílem působení lidské aktivity na okolní prostředí, přičemž princip (trvale) udržitelného rozvoje je zároveň stěžejním principem ochrany životního prostředí³¹⁸. Uplatnění této koncepce v rámci územního plánování vyžaduje vyvážený vztah podmínek *pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území* (§ 18 odst. 1 StZ), životní prostředí tedy představuje jeden z aspektů, který je v rámci územně plánovací činnosti zohledňován, a to ve vztahu (interakci) s hospodářskými a sociálními podmínkami v daném území. Ochrana životního prostředí je tedy jedním ze zájmů, který je nutno brát při územním plánování v úvahu, přičemž cílem této činnosti je *dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území* (§ 18 odst. 2 StZ). Tento soulad by měl být pokud možno smírným výsledkem řešení střetů jednotlivých zájmů, nejčastěji zájmů vlastníků a zájmu na péči o prostředí v širším slova smyslu³¹⁹. Přestože žádný z těchto zájmů jistě nelze absolutizovat³²⁰, je zde obecně jistá disproporce směrem k převaze ochrany zájmů veřejných³²¹.

I přes existenci mnoha různých zájmů v území je tato kapitola (ostatně jako celá publikace) zaměřena primárně jedním směrem; jejím cílem je předestřít, jakým způsobem je ochrana životního prostředí při územním plánování zajištěna. Ve

nosti, a na níž se realizuje i většina ostatních složek životního prostředí. Viz DIENSTBIER, F. In SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, s. 202.

³¹⁸ Zásada trvale udržitelného rozvoje (*sustainable development*) spočívá v nutnosti dbát na takový rozvoj, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (§ 18 odst. 1 StZ). Srov. např. definice trvale udržitelného rozvoje ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj „Naše společná budoucnost“ z roku 1987, či definice uvedená v ustanovení § 6 ZoŽP.

³¹⁹ J. Plos pod tento pojem zahrnuje zájmy chráněné instituty péče o kulturní a přírodní a krajinné bohatství a péči o zdravé životní podmínky. In PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. s. 30.

³²⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS.

³²¹ Srov. ústavněprávní omezení vlastnického práva v čl. 35 odst. 3 Listiny (*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*).

vztahu k jednotlivým nástrojům územního plánování bude poukázáno na mechanismy zabezpečující ochranu životního prostředí s tím, že v podrobnostech (zejména co se týká jednotlivých subjektů podílejících se na prosazování tohoto zájmu a procesu posuzování vlivů na životní prostředí) se odkazuje na příslušné kapitoly v části II. této publikace. V rámci této kapitoly bude pozornost věnována především **tzv. koncepčním nástrojům územního plánování** (politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace – a to včetně regulačního plánu, který má povahu smíšenou³²²), ochrana životního prostředí ve vztahu k tzv. realizačním nástrojům této činnosti (územní rozhodnutí, územní opatření) je řešena v jiné kapitole. Cílem přitom není ucelená analýza jednotlivých postupů pořízení koncepčních nástrojů územního plánování (to bylo provedeno již na jiných místech)³²³, ale spíše zdůraznění jednotlivých nástrojů a institutů, které napomáhají prosazení zájmu na ochraně životního prostředí; text tedy počítá se základní obeznámeností čtenáře s těmito postupy.

10.2 OBECNÉ POŽADAVKY NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V RÁMCI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem, přičemž zajištění příznivého životního prostředí a péče o něj je úlohou státu (viz zejména čl. 7 Ústavy), potažmo příslušných státních orgánů; byť stát samozřejmě není jediným subjektem, který se na ochraně životního prostředí podílí. Zákonné požadavky na ochranu životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek, jsou stanoveny ve zvláštních právních předpisech³²⁴. Stěžejní pravomoc k prosazování zájmů na ochraně životního prostředí pak mají dotčené orgány státní správy, které působí na základě těchto „slož-

³²² V zastavěném území regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území (§ 61 odst. 2 StZ); v tomto smyslu je tedy již nástrojem realizačním. Viz též DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 206.

³²³ Více či méně podrobně viz jednotlivé komentáře ke stavebnímu zákonu, dále KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009; blíže viz též Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 151–175.

³²⁴ Např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, lesní zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu atd.

kových“ zákonů na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí, přičemž orgány územního plánování jsou povinny prosazování těchto zájmů (a to nejen ze strany dotčených orgánů, kdy musí postupovat ve vzájemné součinnosti, ale i ze strany ostatních subjektů) umožnit a reflektovat. Tyto zájmy jsou obecně prosazovány prostřednictvím vyjádření a stanovisek v průběhu procesu pořízení příslušného koncepčního nástroje územního plánování. Určitý limit ochrany tohoto zájmu pak lze spatřovat v zakotvení zásady koncentrace řízení, kdy nemůže být přihlédnuto k vyjádřením či stanoviskům dotčených orgánů, dojde-li k jejich uplatnění po stanovených lhůtách, resp. kdy nelze přihlídnout ke stanoviskům dotčených orgánů ve vztahu k uplatněným námitkám či připomínkám jiných dotčených subjektů, o nichž bylo již rozhodnuto při schvalování nadřazené koncepce územního plánování. Co se týká prvního projevu koncentrační zásady, lze na jednu stranu rozumět jejímu zakotvení s ohledem na složitost procesu pořízení jednotlivých koncepcí územního plánování, měla by jí být zajištěna určitá disciplinovanost, ovšem na druhou stranu není možné – i s ohledem na požadavek zajištění ochrany veřejného zájmu – schvalovat postup, podle něhož k později podanému vyjádření či stanovisku, jež by poukazovalo např. na rozpor navrhované koncepce s požadavky zvláštních právních předpisů (na ochranu životního prostředí), není možné přihlížet. Obecnou povinností pořizovatele koncepce totiž je i zajištění skutečnosti, že schvalovaná koncepce není v rozporu s požadavky zvláštních právních předpisů [viz § 40 odst. 1 písm. d) StZ či § 53 odst. 4 písm. d) StZ]. Jistou zárukou reflexe změn podmínek, za nichž bylo k určité koncepci vydáno stanovisko (jakožto závazný podklad pro všechny níže rozebírané koncepční nástroje), pak představuje možnost dotčeného orgánu uplatnit tzv. navazující stanovisko v téže věci, jsou-li zjištěny a doloženy skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve, resp. jež vyplývají z větší podrobnosti podřízené územně plánovací dokumentace. Jinak však platí, že dotčený orgán je svým předchozím stanoviskem vázán (§ 4 odst. 3 StZ).

Požadavek na (trvale) udržitelný rozvoj území je v rámci procesu územního plánování zajištěn mj. i obecným cílem, jímž je **ochrana krajiny** v širším slova smyslu³²⁵ jakožto podstatné složky prostředí života obyvatel (§ 18 odst. 4 StZ). Tento cíl se odráží i do požadavku na **zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků**³²⁶ s tím, že v nezastavěném území lze dle jeho cha-

³²⁵ „Krajinu“ definuje zákon o ochraně přírody a krajiny jako část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.

³²⁶ Těmi jsou pozemky veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání, v intravilánu

rakteru umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro vybrané činnosti, jejichž umístění lze vnímat jako relativně šetrnější k přírodní složce krajiny, v její prospěch, či ve prospěch jiného veřejného zájmu³²⁷. Konkrétně se ochrana nezastavěného území promítá při změnách územního plánu do požadavku na vymezení dalších zastavitelných ploch pouze v případě, kdy není možné využít již vymezené zastavitelné plochy a zároveň pokud je zde skutečná potřeba jejich vymezení (§ 55 odst. 3 StZ).

K naplnění stanovených cílů územního plánování by měly vést úkoly územního plánování (§ 19 StZ), mezi něž též patří zjišťování a posuzování stavu území, jeho kulturní a civilizační hodnoty, což je prvotním předpokladem pro jeho další rozvoj. V rámci plánování tohoto rozvoje v podobě změn v území je třeba posoudit jejich rizika, mj. i na veřejné zdraví a životní prostředí. Jedním z úkolů územního plánování je vytváření takových podmínek v území, které povedou ke snížení nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a napomohou odstraňování jejich následků, což by se mělo dít „přírodě blízkým“ způsobem. Dále se klade důraz na nutnost vytváření podmínek pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů³²⁸ před negativními vlivy záměrů a v této souvislosti navrhopvat kompenzační opatření³²⁹, úkolem je rovněž regulace rozsahu ploch pro využívání přírodních zdrojů. Aby mohly být výše uvedené cíle dosahovány a úkoly plněny, bylo nutné zakotvit účinné právní nástroje, bez nichž by zákonné zakotvení takových cílů a úkolů bylo fakticky pouhou deklarací.

zemědělský pozemek nebo soubor sousedících zemědělských pozemků o výměře větší než 0,5 ha, a v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha [§ 2 odst. 1 písm. e) StZ], a to na území obce, která nemá vydaný územní plán. Tyto pozemky nelze zastavět.

³²⁷ Jedná se o stavby pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra (§ 18 odst. 5 StZ).

³²⁸ Těmito územími je možné rozumět např. zvláště chráněná území podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zranitelné oblasti dle vodního zákona a mnoho dalších.

³²⁹ Kompenzační opatření pro účely koncepce definuje § 45i odst. 9 ZOPK (tj. v případě negativního vlivu na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti) tak, že se jimi rozumí *zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části*.

10.3 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEDNOTLIVÉ KONCEPCE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Před zahájením samotného procesu pořízení jednotlivých nástrojů (konceptí) územního plánování³³⁰, mezi nimiž platí hierarchické vztahy, resp. vztah závaznosti nadřazených nástrojů nástrojům podřízeným (politika územního rozvoje – zásady územního rozvoje – územní plán / regulační plán) je třeba v souladu s úkoly územního plánování nejprve provést přípravné práce, a to mj. ve formě zpracování či aktualizace územně plánovacích podkladů. Těmito podklady jsou územně analytické podklady a územní studie, cílem jejichž zpracování je zjistit a prověřit možnosti a limity využití území a podpořit tak případné změny v politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci (§ 25 StZ)³³¹.

Obsahem **územně analytických podkladů** je zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, včetně tzv. limitů využití území, mezi které patří i případná omezení změn v území z důvodu ochrany životního prostředí. Tyto údaje jsou poskytovány i ze strany jednotlivých dotčených orgánů, typicky ze strany orgánů ochrany přírody se bude jednat o významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, památné stromy apod. Územně analytické podklady rovněž obsahují – v návaznosti na zjištěný stav území – rozbor dalšího (udržitelného) rozvoje území; to vše je pořizováno v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro příslušnou úroveň územního plánování (obec, kraj). Obsah územně analytických podkladů je přitom nutné pravidelně aktualizovat (§ 28 StZ).

Předmětem **územních studií** je návrh a posouzení možných řešení konkrétních problémů v území, které mohou mít na rozvoj území významný vliv. Typickým příkladem z oblasti ochrany životního prostředí je územní systém ekologické sta-

³³⁰ Proces pořízení jednotlivých nástrojů územního plánování je komplexně upraven stavebním zákonem, jedná se o zvláštní postup svého druhu, jeho výsledkem přitom je – s výjimkou politiky územního rozvoje – přijetí smíšeného správního aktu ve formě opatření obecné povahy. Na jednotlivé procesní aspekty (např. při řešení rozporů mezi správními, resp. dotčenými, orgány) se však použije SR; ten se na postupy a řízení podle StZ obecně použije subsidiárně (§ 192 StZ).

³³¹ Obsahové náležitosti územně plánovacích podkladů jsou stanoveny ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

bility³³², resp. jeho existence (umístění a vzájemné propojení jeho jednotlivých prvků) v území; je zřejmé, že při zpracování studie bude nutné spolupracovat s příslušnými dotčenými orgány. Územní studie je fakultativním nástrojem územního plánování, pořizuje se tehdy, je-li to stanoveno v rámci procesu pořizení územně plánovací dokumentace (§ 30 StZ).

10.3.1 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje (PÚR) je koncepcí územního plánování na celorepublikové úrovni, čemuž odpovídá i míra podrobnosti, s jakou řeší plánovaný rozvoj území. Zájem na ochraně životního prostředí při pořizení PÚR je primárně zajištěn zákonným požadavkem na plnění výše specifikovaných cílů a úkolů územního plánování (ve vztahu k ochraně životního prostředí). Proces pořizení³³³ probíhá na celostátní úrovni, za účasti ústředních orgánů státní správy a krajů (dále „připomínková místa“), s ohledem na své dopady však musí být obsah této koncepce představen i všem potenciálně dotčeným subjektům, tj. zejména obcím a veřejnosti v nejširším slova smyslu. V rámci procesu pořizení PÚR jsou pak ze strany jednotlivých subjektů akcentovány konkrétní požadavky v podobě stanovisek (mohou uplatnit pouze připomínková místa), připomínek („každý“, tj. veřejnost, obce), a případných vyjádření sousedních států. Tyto podněty však nemají závazný charakter, byť by měly být zohledněny; nicméně vzhledem k tomu, že PÚR není opatřením obecné povahy, které by bylo možné podrobit soudnímu přezkumu³³⁴, odpovědnost za nezohlednění těchto podnětů může mít toliko případné politické dopady. Nutno uvést, že absence veřejného ústního projednání³³⁵ návrhu

³³² Jedná se o vzájemně propojený soubor přirozených i pozmeněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability [§ 3 odst. 1 písm. a) ZOPK].

³³³ Pořizovatelem PÚR je MMR, schvaluje ji vláda. K tomu podrobně viz např. BA-HÝĚOVÁ, L. In Kolektiv autorů. *Správný procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 169–175.

³³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, publ. pod č. 3/2010 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010.

³³⁵ Srov. navrhovanou novelu stavebního zákona (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>), která s veřejným ústním projednáním návrhu PÚR již počítá.

PÚR přispívá ke slabému postavení veřejnosti, začasto hájící právě zájem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, v procesu pořízení PÚR.

Stěžejním nástrojem ochrany životního prostředí je na této úrovni **obligatorní** provedení **vyhodnocení jejího vlivu na udržitelný rozvoj území**, v němž by měly být popsány a vyhodnoceny závažné vlivy na životní prostředí a rovněž přijatelné alternativy k jednotlivým koncepčním řešením (§ 32 odst. 2 StZ). Výsledek posouzení vlivů PÚR na životní prostředí v zásadě není pro pořizovatele koncepce (tj. MMR) hmotněprávně závazný. Výjimkou je výsledek naturového posouzení se zjištěným negativním vlivem na území evropsky významné lokality (EVL) nebo ptačí oblasti (PO), k němuž neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj; tento negativní vliv určí **Ministerstvo životního prostředí** ve svém **stanovisku** (§ 34 odst. 2 StZ). V takovém případě je možné PÚR schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území EVL nebo PO. Pokud by se přitom měl negativní vliv PÚR projevit na lokalitě s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy je možné PÚR schválit jen z důvodů ochrany veřejného zdraví, zajištění veřejné bezpečnosti nebo z důvodů příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu lze PÚR schválit jen na základě stanoviska Komise EU; kladné stanovisko Komise EU je tedy v tomto případě podmínkou pro schválení PÚR³³⁶. Odpovědnost za řádné hájení zájmu na ochraně životního prostředí v procesu pořízení PÚR a v rámci její výsledné podoby je tedy – co se týká subjektů – hlavním úkolem MŽP (srov. jeho kompetence v § 19 zákona č. 2/1969 Sb.), byť samozřejmě i jednotlivé kraje mohou (jakožto připomínková místa) hájit své regionální zájmy v této oblasti. Na rozdíl od stanovisek (připomínkových míst), připomínek (veřejnosti) či vyjádření (sousedních států) je však právě stanovisko MŽP k vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí, konkrétně s výsledkem o negativním vlivu na EVL a PO, ve výše uvedeném ohledu závazné.

Územní plánování je kontinuální proces, a proto je PÚR, stejně jako územně plánovací dokumentace, po svém schválení vládou podrobována pravidelnému vyhodnocování a aktualizaci (§ 35 StZ). MMR proto každé čtyři roky zpracovává zprávu o uplatňování PÚR, která má mj. obsahovat i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí, včetně návrhů na jejich eliminaci, minimalizaci nebo

³³⁶ Blíže viz kapitola 16 Územní plánování a vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území.

kompenzaci. Na základě této zprávy MMR vláda rozhodne ve vztahu k územnímu plánování na celorepublikové úrovni o dalším postupu (aktualizace PÚR či zpracování nového návrhu PÚR).

10.3.2 Zásady územního rozvoje

Pro potřeby rozvoje území na úrovni kraje jsou přijímány zásady územního rozvoje (ZÚR). Jejich účelem je – při zachování obecných cílů a úkolů územního plánování – stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání kraje, zejména pak vymezit prvky nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití (§ 36 odst. 1 StZ). Návrh zásad pořizuje krajský úřad, a to buď na základě zadání³³⁷ nebo na základě zprávy o uplatňování ZÚR. Nedílnou součástí procesu pořizení ZÚR je **vyhodnocení jejich vlivu na udržitelný rozvoj** území, tj. včetně posouzení vlivů této koncepce na životní prostředí (a případně naturového posouzení).³³⁸

Pořízení ZÚR³³⁹ lze rozdělit do dvou hlavních fází – fáze přípravy ZÚR a fáze řízení o ZÚR. V první fázi jsou zájmy ochrany životního prostředí hájeny zejména ze strany jednotlivých **dotčených orgánů**, které mohou uplatňovat svá stanoviska. Specifické je **stanovisko MŽP** k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, stanoví-li negativní vliv návrhu ZÚR na EVL a PO a zároveň neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj. V takovém případě je přijetí ZÚR podmíněno přijetím kompenzačních opatření k zajištění ochrany a celistvosti chráněných území. Stejně jako je tomu v případě PÚR, pokud by mělo dojít k negativnímu zásahu do lokality s prioritními stanovišti nebo s prioritními druhy, je schválení návrhu ZÚR odůvodnitelné výhradně důvody ochrany veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí; jinými důvody pak jen s kladným stanoviskem Komise EU. V této fázi však mohou

³³⁷ Pořizují-li se první ZÚR (viz § 187 odst. 4 StZ). Zadání zpracuje krajský úřad a zašle jej dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a MMR k uplatnění požadavků, včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území. Zadání je následně projednáno, případně uplatněno a předloženo ke schválení zastupitelstvu kraje.

³³⁸ K tomu podrobně kapitola 16 Územní plánování a vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území.

³³⁹ ZÚR pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti, schvaluje je zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti.

být ve vztahu k zájmům na ochraně životního prostředí aktivní v rámci společného jednání (§ 37 odst. 2) i sousední kraje prostřednictvím uplatnění připomínek; deficit lze pak shledávat v absenci účasti obcí na této fázi pořízení ZÚR.

Ve fázi řízení o ZÚR jsou již „ke slovu“ připuštěny další subjekty, zájmy na ochraně životního prostředí tak mohou hájit svými námitkami dotčené obce a zástupce veřejnosti³⁴⁰, připomínky pak může podat každý (do této skupiny spadají i různá občanská sdružení). **Dotčené orgány** pak mohou hájit zájmy ochrany životního prostředí ve stanoviscích k uplatněným námitkám a připomínkám (§ 39 odst. 2 StZ). Obdobný postup se uplatní v případě opakovaného veřejného projednání, k němuž se přistoupí, dojde-li na základě (řádného) veřejného projednání návrhu ZÚR k jeho podstatné úpravě. Nebude-li včas uplatněné námitce vyhověno, resp. bude-li zamítnuta (byť třeba jen z části), je možné využít opravných prostředků (včetně soudního přezkumu) proti takovému rozhodnutí o námitce³⁴¹. Dojde-li přitom na základě instančního nebo soudního přezkumu ke změně nebo ke zrušení rozhodnutí o námitkách, musí být ZÚR uvedeny do souladu s tímto rozhodnutím (§ 41 odst. 3 StZ). Při aktualizaci ZÚR (§ 42 StZ) se obdobně použijí všechny výše zmíněné nástroje a instituty sloužící k ochraně životního prostředí.

10.3.3 Územní plán

Územní plán (ÚP) je základní územně plánovací koncepcí, zpracovávanou na úrovni obcí. S velkou mírou podrobnosti stanoví základní koncepci rozvoje území obce, včetně ochrany jeho hodnot (počítaje v to i příznivé životní prostředí v obci). Zájem na ochraně životního prostředí se prosazuje ve všech fázích pořízení ÚP (jedná-li se především o pořízení nového ÚP³⁴², v případě pořízení jen některých dílčích změn ÚP event. nebude muset být zpravidla problematika ochrany životního prostředí podrobně zvažována). Rozhodne-li zastupitelstvo obce o pořízení územního plánu (§ 46 odst. 3 StZ), již ve fázi zadání se při uplatnění požadavků na

³⁴⁰ Specifickou skupinou „námitkářů“ nejsou vlastníci nemovitostí, což je zřejmě dáno tím, že ZÚR nejsou zpracovávány v podrobnosti vymezení jednotlivých pozemků. K tomu podrobně v kapitole „Subjekty podílející se na prosazování zájmu na ochraně životního prostředí v procesech podle stavebního zákona“.

³⁴¹ Blíže viz např. RIGEL, F. In Kolektiv autorů *Správné procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 141.

³⁴² ÚP pořizuje v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností, v samostatné působnosti jej vydává zastupitelstvo obce.

zpracování ÚP mohou zájmy na ochraně životního prostředí významně projevit, a to ve formě **požadavku na vyhodnocení vlivů ÚP na životní prostředí**. Vyhodnocení na udržitelný rozvoj území bude v následujících fázích pořízení ÚP zpracováno, bude-li ve stanovisku dotčeného orgánu (dle zákona EIA) tento požadavek uplatněn, resp. nevyloučí-li dotčený orgán (dle zákona o ochraně přírody a krajiny) **významný vliv** ÚP na EVL nebo PO. Již v této fázi se vedle toho mohou k návrhu zadání ÚP vyjádřit ostatní dotčené orgány, krajský úřad, sousední obce a veřejnost.

Je-li potřeba ověřit variantní řešení ÚP, je zpracováván jeho koncept³⁴³. Tento požadavek zpravidla uplatní některý z dotčených orgánů (dle zákona EIA či dle zákona o ochraně přírody a krajiny), a to s ohledem na potřebu volby takové varianty řešení ÚP, která by měla co nejmenší negativní vliv na chráněné hodnoty. Pokud se zpracovává koncept ÚP, součástí této fáze je i zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území³⁴⁴. Ke zpracovanému konceptu ÚP se koná veřejné projednání, přičemž dotčení vlastníci pozemků a zástupce veřejnosti mohou v zákonné lhůtě uplatnit své námítky, veřejnost (každý) a sousední obce připomínky, dotčené orgány a krajský úřad potom stanoviska. Na základě výsledků projednání zpracuje pořizovatel ÚP návrh pokynů pro zpracování návrhu ÚP, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení. Tento návrh pokynů musí být řádně, tj. v souladu se zákonnými požadavky, odůvodněn (§ 49 odst. 2 StZ).

Pokud není zpracováván koncept ÚP, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (zpracovává-li se dle zadání) se provede až ve fázi návrhu ÚP. V této fázi se nejprve koná společné projednání (orgánů veřejné správy) o návrhu ÚP, k němuž mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska a sousední obce své připomínky. Po posouzení návrhu ÚP krajským úřadem se koná veřejné projednání o návrhu ÚP, na němž nejpozději mohou být uplatněny námítky (dotčení vlastníci a zástupce veřejnosti) a připomínky (každý). Návrh ÚP je na základě výsledků projednání případně upraven; v případě podstatných úprav je nutno přiměřeně opakovat společné projednání (§ 50 StZ) a veřejné projednání za účasti dotčených orgánů, přičemž je

³⁴³ Navrhovaná novela StZ (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>) již nepočítá s fází konceptu ÚP (z důvodu časových úspor), přičemž úkony předpokládané pro fázi konceptu se budou řešit ve fázi „společného jednání“ (dle označení první fáze projednávání opatření obecné povahy podle správního řádu); bude se jednat o jakousi „posílenou“ první fázi řízení o návrhu, v níž by měla být zajištěna účast veřejnosti.

³⁴⁴ K tomu podrobně kapitola 16 Územní plánování a vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území.

zde opět prostor pro vyjádření jednotlivých subjektů. Výsledný návrh ÚP musí obsahovat odůvodnění (§ 53 odst. 5 StZ), jeho součástí jsou přitom rozhodnutí o jednotlivých uplatněných námitkách. Pokud veřejné projednání vedlo k podstatné úpravě návrhu ÚP, koná se opakované veřejné projednání s možností uplatnění námitek, připomínek a stanovisek dotčených orgánů. Pořizovatel ÚP musí zastupitelstvu obce předložit návrh na zamítnutí ÚP, pokud shledá, že návrh ÚP je v rozporu se zákonem, resp. s nadřazenými ZÚR a PÚR, s cíli a úkoly územního plánování či se stanovisky dotčených orgánů (popř. s výsledkem řešení rozporů). Stejnou kontrolu souladu návrhu ÚP se zákonnými požadavky provádí i zastupitelstvo obce (§ 54 odst. 2 StZ), které je oprávněno navržený ÚP nakonec schválit (či vrátit k úpravě a novému projednání či zamítnout). Stejně jako v případě ZÚR, úspěšný instanční či soudní přezkum rozhodnutí o námitce může být důvodem ke změně schváleného ÚP (resp. do provedené této změny důvodem k sistaci dotčené části ÚP).

Při aktualizaci ÚP v podobě přijímání jeho změn (§ 55 StZ) se obdobně použijí všechny výše zmíněné nástroje a instituty sloužící k ochraně životního prostředí, tj. zejména vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je-li tento požadavek ze strany dotčených orgánů (v podobě požadavku na posouzení vlivů změny ÚP na životní prostředí, event. naturového posouzení) uplatněn.

10.3.3.1 Vymezení zastavěného území

Ochrana nezastavěného území představuje jeden z cílů územního plánování. Aby bylo možné tuto ochranu nezastavěnému území poskytnout, je třeba vymežit území zastavěné. Pokud má obec vydán ÚP, jeho součástí je i vymezení zastavěného území³⁴⁵, které se aktualizuje jeho změnou. Není-li ÚP vydán, lze vymežit zastavěné území samostatně³⁴⁶. Právě tento postup bude zpravidla menším obcím

³⁴⁵ Pozemky zahrnované do zastavěného území podrobně vymezuje ustanovení § 58 StZ. Vzhledem k tomu, že zastavitelnou plochu, tedy plochu určenou k (budoucímu) zastavění lze podle § 2 odst. 1 písm. j) StZ vymežit pouze v ÚP nebo ZÚR, v případě vymezení zastavěného území samostatným postupem je třeba uvnitř zastavěného území vymežit i nezastavitelné pozemky [§ 2 odst. 1 písm. e) StZ], které jsou chráněny před změnami v jejich využití do doby vydání ÚP či ZÚR, v nichž jsou pak stanoveny potřebné podmínky další ochrany takovýchto pozemků nebo podmínky změn jejich využití tím, že budou začleněny do zastavitelných ploch.

³⁴⁶ Zastavěné území se taktéž vymezuje formou opatření obecné povahy; pořizuje jej v přenesené působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností na žádost obce ve svém

postačovat k rozvoji, neboť je z časového i finančního hlediska méně náročný³⁴⁷; neumožňuje přitom vymezení nově zastavitelných ploch (to je možné pouze v ÚP, příp. v ZÚR) nebo stanovení či změnu funkčního využití ploch.

Pro vymezení zastavěného území samostatným postupem se uplatní stejné principy jako při jeho vymezení v rámci územního plánu (§ 58 odst. 1 a 2 StZ). Zájmy ochrany životního prostředí jsou hájeny především ve fázi návrhu (místní šetření a projednání s dotčenými orgány) vymezení zastavěného území, a sice ze strany **dotčených orgánů** hájících veřejné zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče (§ 59 odst. 3 a 4 StZ). Ve fázi řízení o jeho vydání však mohou být tyto zájmy uplatňovány i ze strany vlastníků pozemků, zahrnutých do návrhu zastavěného území, vlastníků vinic, chmelnic, zahradnictví a pozemků navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, které se nezahrnují do zastavěného území, a vlastníků sousedících³⁴⁸ pozemků (dále „dotčení vlastníci pozemků“). Dotčení vlastníci pozemků

správním obvodu, vydává jej rada obce, a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce. Pokud není vydán územní plán, ani nedojde k vymezení zastavěného území samostatným postupem, je zastavěným územím intravilán, tj. zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí [viz § 2 odst. 1 písm. d) StZ]. K tomu blíže viz SKLENÁŘ, T. Vymezování zastavěného území a ochrana nezastavěného území. In *Stavební právo – Bulletin*, č. 1–2/2009, s. 55–60. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS, „*podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem je neexistence jakékoliv platné územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle StZ řešící dotčené území*“.

³⁴⁷ Viz též DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, s. 132.

³⁴⁸ Je otázkou, zda se bude jednat výhradně o vlastníky přiléhajících pozemků, čemuž by navštěvoval prostý jazykový výklad – „sousedící“ pozemek má zřejmě jiný význam než „sousední pozemek (viz § 85 či § 109 StZ). Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, publ. pod č. 1455/2008 Sb. NSS, podle něž je nutné pojem sousedních pozemků vykládat v rámci stavebního řízení extenzivně a není možné omezit jej na nemovitosti, které bezprostředně hraničí se stavebním pozemkem. Lze mít za to, že dle situace je nutné přiznat při vymezování zastavěného území postavení „námitkáře“ i vlastníkům přímo nemezujícím, pokud by tohoto vlastníka od zastavěného území odděloval např. jen úzký pás pozemku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136), „*institut vymezení zastavěného území v sobě zahrnuje potenciál být pro vlastníka pozemku omezujícím prvkem ve vztahu k výkonu jeho vlastnických práv. (...) zejména je jeho dalším důsledkem skutečnost, že veškeré pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy (...) je nutno považovat za*

(nikoliv však vlastníci budov)³⁴⁹ jsou oprávněni podat námitky, o nichž rozhodne rada obce společně s vydáním opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území (viz § 172 odst. 5 SŘ). Na rozdíl od pořízení ÚP se v případě samotného vymezení zastavěného území nekoná veřejné projednání, což však při subsidiární aplikaci SŘ nebrání tomu, aby k návrhu tohoto opatření obecné povahy byly uplatněny ze strany dotčených osob písemné připomínky (§ 172 odst. 4 SŘ).

Dojde-li v instančním či soudním přezkumu ke zrušení rozhodnutí o námitkách (či jeho změně) a pokud je v tomto důsledku nutné změnit vymezené zastavěné území, pozbude vymezení zastavěného území platnosti³⁵⁰. Vymezení zastavěného území není posuzováno z hlediska svých vlivů na životní prostředí³⁵¹, odpovědnost za ochranu životního prostředí tak primárně mají **dotčené orgány**, které vyjadřují své postoje prostřednictvím (včas uplatněných) stanovisek, jimiž mohou ovlivnit případnou úpravu návrhu zastavěného území. Obecně je však úřad územního plánování povinen v procesu vymezení zastavěného území přihlížet k obecným požadavkům na ochranu životního prostředí, konkrétně pak k ochraně nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

10.4 REGULAČNÍ PLÁN

Regulační plán (RP) je nástrojem územního plánování, resp. typem územně plánovací dokumentace, jímž se stanoví podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, a též pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí (§ 61 odst. 1 StZ). RP je možné v zásadě použít jako náhradu územního rozhodnutí³⁵² (s výjimkou nezastavě-

součást nezastavěného území (...), pro které platí poměrně striktní režim umístování staveb.“

³⁴⁹ Viz též POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

³⁵⁰ Vedle toho pozbývá vymezení zastavěného území platnosti vydáním ÚP, který toto zastavěné území převzal (§ 60 odst. 6 StZ).

³⁵¹ Nejedná se totiž o koncepci posuzovanou podle zákona EIA [§ 3 písm. b) ve spojení s § 10a odst. 1 zákona EIA].

³⁵² Jedná se vlastně o skupinové / hromadné územní rozhodnutí pro plochy vymezené v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu. Viz DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 136.

ného území), vždy se jím však nahrazuje územní rozhodnutí pro vymezení a využití pozemků, resp. umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření (§ 61 odst. 1 StZ).

V procesu vydání RP jsou opět zájmy ochrany životního prostředí zajištěny především účastí jednotlivých **dotčených orgánů**. Při pořízení RP³⁵³ z vlastního nebo jiného podnětu se dotčené orgány vyjadřují ve fázi návrhu zadání, kdy mohou uplatnit požadavky na jeho obsah, dále ve fázi společného jednání o návrhu RP, k němuž mohou uplatnit svá stanoviska, a konečně v řízení o RP, rovněž s možnostmi uplatnění stanovisek. Pokud se RP pořizuje na žádost fyzické nebo právnické osoby³⁵⁴, dotčené orgány chrání zájmy ochrany životního prostředí ve stanoviscích, která je žadatel povinen přiložit k žádosti o pořízení; žadatel by se potom měl pokusit o úpravu návrhu RP dle stanovisek dotčených orgánů (§ 64 odst. 4 StZ)³⁵⁵. V navazujícím řízení o RP dotčené orgány rovněž uplatňují svá stanoviska, stejně jako v případě pořízení RP z podnětu. Pořizovatel RP je povinen přezkoumat soulad RP s uplatněnými stanovisky dotčených orgánů. K později uplatněným stanoviskům sice pořizovatel není povinen přihlížet (stejně jako při pořízení územně plánovací dokumentace), na druhou stranu však nemůže připustit, aby došlo k porušení zvláštních právních předpisů (pokud by to ze stanoviska dotčeného orgánu – byť pozdě uplatněného – bylo zjevné). V takovém případě, je-li RP pořizován na žádost, by byl pořizovatel povinen předložit vydavateli RP návrh na jeho zamítnutí, u RP pořizovaného z podnětu by však pořizovatel měl přistoupit k odstranění nedostatků návrhu RP. Soulad návrhu RP se stanovisky dotčených orgánů je povinen ověřit i vydavatel RP, tj. zastupitelstvo příslušné obce či kraje, který má možnost RP vydat podle předloženého návrhu nebo jej zamítnout, příp. vrátit k přepracování a novému projednání.

RP podléhá **posouzení vlivů na životní prostředí**, včetně případného naturového posouzení, neposuzují se tedy vlivy na udržitelný rozvoj území, jako u ostat-

³⁵³ RP pořizuje pro území obce a na žádost obce ve svém správním obvodu obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti, vydává jej zastupitelstvo obce. V případě RP pro plochy a koridory nadmístního významu je pořizovatelem krajský úřad v přenesené působnosti, vydavatelem pak zastupitelstvo kraje.

³⁵⁴ To je možné za situace, je-li to stanoveno v ZÚR nebo v ÚP, a pokud je jejich součástí zadání RP.

³⁵⁵ Pokud jsou některá stanoviska protichůdná, řešení rozporu již neřeší žadatel, nýbrž pořizovatel RP. Viz též DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 146.

ních typů územně plánovací dokumentace. Regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podléhajícího posouzení vlivů na životní prostředí (tj. záměru, který je uveden v příloze č. 1 zákona EIA), se posuzuje jako záměr, nikoliv jako koncepce. Na rozdíl od pořízení ÚP a ZÚR, kdy je integrován proces posouzení vlivů na životní prostředí s postupy ve stavebním zákoně, v případě regulačního plánu tomu tak není, což působí poněkud nepřehledně.³⁵⁶

Vzhledem k tomu, že zájmy na ochraně životního prostředí mohou prosazovat i jiné subjekty (veřejnost, resp. kvalifikovaná veřejnost v podobě různých občanských sdružení, vlastníci dotčených pozemků), je vhodné stručně poukázat na možnosti jejich účasti v procesu pořízení RP. Při pořízení RP z podnětu může každý ve fázi jeho zadání uplatnit požadavky na jeho obsah, v řízení o pořízení RP (tj. v rámci veřejného projednání) je pak rozlišováno mezi subjekty oprávněnými podat námítky, ostatní mohou uplatnit připomínky. Okruh „námitkářů“ koresponduje s okruhem účastníků územního řízení (§ 85 odst. 1 a 2 StZ), což je dáno povahou regulačního plánu jakožto „hromadného“ územního rozhodnutí, nedostatkem je však absence účasti zástupce veřejnosti. Při pořízení RP na žádost mají ostatní subjekty možnost vstoupit do procesu pořízení RP fakticky jen ve fázi řízení o RP, podáváním námitek a připomínek. Stejně jako je tomu při pořízení ostatních typů územně plánovací dokumentace, o námitkách se vydává rozhodnutí, s připomínkami je nutno se vypořádat (§ 172 odst. 4 a 5 SŘ). Pokud je výsledkem veřejného projednání podstatná úprava návrhu RP, koná se opakované veřejné pojednání, kdy mohou všechny výše uvedené subjekty opět uplatnit svá vyjádření (stanoviska, námítky, připomínky). V případě zrušení rozhodnutí o námitce či jeho změně je vydavatel RP povinen uvést jej do souladu s tímto rozhodnutím, tj. zajistit provedení změny RP; přitom je třeba přiměřeně postupovat jako při pořízení nového RP (na základě vlastního podnětu).

10.5 ZÁVĚREČNÉ SHRNTÍ

Právní úprava na úseku územního plánování, ve spojení se souvisejícími právními předpisy, předvídá následující nástroje, resp. instituty, jež slouží, resp. které je možné využít, v zájmu ochrany životního prostředí:

³⁵⁶ V podrobnostech viz kapitola 17 Posuzování záměrů v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona.

- Požadavky zvláštních právních předpisů na ochranu životního prostředí jsou prosazovány ze strany **dotčených orgánů**, které k tomu mají možnost, resp. povinnost, prostřednictvím svých **stanovisek**, jež jsou závazným podkladem pro PÚR a pro opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona (tj. všechny ostatní koncepční nástroje územního plánování)³⁵⁷. V případě, že dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů je tentýž orgán veřejné správy, a pokud nejsou požadavky na ochranu veřejných zájmů v rozporu, vydává se **tzv. koordinované stanovisko**, které zahrnuje požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů³⁵⁸. Protičudná stanoviska dotčených orgánů projednají orgány územního plánování, případné rozpory se řeší podle SRŘ (§ 136 odst. 6).
- Vedle stanovisek dotčených orgánů může být pro ochranu životního prostředí v rámci územního plánování významná i účast ostatních subjektů. Tyto zájmy bývají zpravidla prosazovány **občanskými sdruženími a zástupcem veřejnosti**. Zatímco občanská sdružení mohou v rámci pořízení všech koncepčních nástrojů územního plánování uplatňovat pouze méně procesně účinné **připomínky**³⁵⁹, zástupce veřejnosti má oprávnění vznášet **námítky**. Zástupci veřejnosti však toto oprávnění náleží pouze při pořízení ZÚR a ÚP; poměrně citelně chybí při pořízení RP. Přestože by bylo teoreticky možné uvažovat o tom, aby postavení „námítkám“ náleželo při pořízení ZÚR i vlastníkům dotčených pozemků, s ohledem na podrobnost zpracování této územně plánovací dokumentace je stávající právní úprava po-

³⁵⁷ Dotčené orgány jsou vázány svými předchozími stanovisky, pokud však dojde k podstatné změně podmínek či podkladů, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, může (resp. musí) dotčený orgán v téže věci uplatnit nové (navazující stanovisko).

³⁵⁸ Pokud je v rámci jednoho dotčeného orgánu jedno nebo více rozporných stanovisek, nabízí se několik variant postupu: 1. vydá se negativní koordinované stanovisko, 2. vydá se koordinované stanovisko ohledně nerozporných požadavků a ve zbytku se vydá negativní stanovisko, 3. stanoviska jednotlivých (odborů) dotčeného orgánu se vydají samostatně. K tomu viz též BLAŽKOVÁ, M. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2006; Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 94–95.

³⁵⁹ I s těmi je však pořizovatel povinen se v odůvodnění opatření obecné povahy vypořádat. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, s uplatněními připomínkami není možné se zabývat toliko formálně, pomocí obecných frází, aniž by byla zohledněna jejich podstata. „Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“

chopitelná. Deficit právní úpravy lze však spatřovat v absenci účasti obcí na přípravě návrhu ZÚR (tedy před jejich veřejným projednáním).

- Významným nástrojem napomáhajícím ochraně životního prostředí v řešeném území je **posouzení vlivů na životní prostředí**, včetně případného naturového posouzení. V případě PÚR a ZÚR se provádí obligatorně, v rámci tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je důležitým podkladem, resp. součástí, vyhodnocení vlivů příslušné koncepce na udržitelný rozvoj území, což je logické s ohledem na požadavek integrace přírodních, hospodářských a sociálních podmínek v území. V případě územního plánu či jeho změn záleží na požadavcích dotčených orgánů (dle zákona EIA, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení), v případě regulačního plánu, který se případně posuzuje jako záměr, pak rovněž záleží na jeho obsahu, zda se vyhodnocení, resp. posouzení, provede či nikoliv. Posouzení vlivů na životní prostředí se neprovádí pouze v případě samostatného vymezení zastavěného území, které s ohledem na svůj charakter (určení hranice mezi zastavěným a nezastavěným územím) nemá charakter koncepce posuzované podle zákona EIA.
- Je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem, potom by měly plánované zásahy do jeho stavu být v dostatečně předstihu představeny veřejnosti. Důležitým institutem (byť nikoliv jen samotné ochrany životního prostředí) je **veřejné projednání** plánovaných změn v území. To probíhá ze zákona v případě ZÚR, ÚP a RP; jeho zavedení je žádoucí v případě PÚR, a to i při ponechání stávající nemožnosti podat k návrhu PÚR námitky. Přínosem veřejného projednání v případě PÚR, zejména pro osoby z řad veřejnosti, by jistě byl odborný výklad tohoto dokumentu (srov. § 22 odst. 4 StZ).

Právní úprava na úseku územního plánování, ve spojení se souvisejícími předpisy, poskytuje (až na některé dílčí výjimky) dostatečný prostor k tomu, aby byla ochrana životního prostředí hájena a prosazována a mohlo tak případně dojít k ovlivnění výsledné podoby jednotlivých nástrojů územního plánování ve prospěch tohoto zájmu. I přes formální existenci těchto nástrojů je třeba poukázat i na důležitost jejich materiálního naplnění. Záleží totiž na jednotlivých subjektech, zejména pak na dotčených orgánech, které mají v tomto ohledu výsadní postavení, s jakou razancí budou zájem na ochraně životního prostředí prosazovat.

Literatura:

- BLAŽKOVÁ, M. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2006. 203 s.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. 223 s.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- MALÝ, K. *Komentář k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. 732 s.
- PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. 672 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- SKLENÁŘ, T. Vymezování zastavěného území a ochrana nezastavěného území. In *Stavební právo – Bulletin*, č. 1–2/2009, s. 55–60.
- SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. 416 s.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. In *Veřejná správa*. 2009, č. 4., s. 15–17.

KAPITOLA 11: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ OPATŘENÍ

Autorka: Lenka Bahýřlová

11.1 ÚVOD

Územní opatření představují další z nástrojů stavebního zákona, kterým se za stanoveným účelem upravují poměry v území. Jedná se o nástroje dočasného charakteru, které se vydávají ve formě opatření obecné povahy, což odpovídá jejich povaze a účelu, tj. úpravě poměrů na konkrétně vymezeném území, závazné vůči neurčitě vymezeným (pouze definičně určitelným) adresátům. Stavební zákon zakotvil dva druhy územních opatření – územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Na rozdíl od územně plánovací dokumentace, vydávané stejnou formou, však územní opatření nesměřují ke komplexnímu řešení využití území, ale sledují dílčí cíle. Stejně jako v případě územně plánovací dokumentace je i v procesu přijímání územních opatření (obecně upraveném v ustanovení § 171 a násl. SŘ) zohledňována ochrana životního prostředí. Lze dokonce uvést (jak bude rozvedeno níže), že v případě územního opatření o asanaci území je zájem na příznivém životním prostředí hlavním důvodem jeho přijetí.

Stavební zákon nejprve vymezuje oba typy územních opatření z hlediska jejich účelu (§ 97), dále zakotvuje některé procesní aspekty přijímání těchto nástrojů (§ 98 – jedná se o speciální úpravu vůči obecnému postupu přijímání opatření obecné povahy ve správním řádu), a konečně stanoví obsahovou stránku územního opatření o stavební uzávěře (§ 99) a územního opatření o asanaci území (§ 100). Cílem této kapitoly je rozbor hmotněprávních a procesněprávních aspektů územních opatření s důrazem na ochranu životního prostředí v regulovaném území. Vzhledem k tomu, že se po formální (i materiální) stránce jedná o opatření obecné povahy, je možné využít i judikaturních závěrů v této oblasti³⁶⁰, zatím však pouze v návaznosti na soudní přezkum územních opatření o stavební uzávěře.

³⁶⁰ Viz řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle ustanovení

11.2 ÚZEMNÍ OPATŘENÍ O STAVEBNÍ UZÁVĚŘE

Toto územní opatření je „staronovým“ institutem právní úpravy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. bylo vyhlášováno ve dvojí formě – územním rozhodnutím a obecně závazným předpisem (nařízením) obce; stavebním zákonem tak došlo k „přetavení“ tohoto nástroje do právní formy lépe odpovídající jeho charakteru – opatření obecné povahy³⁶¹. Územní opatření o stavební uzávěře se vydává za situace, kdy by realizace stavební činnosti ve vymezeném území mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání³⁶², nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.³⁶³ Předpokladem vydání tohoto územního opatření tak vedle územně plánovací dokumentace (resp. schválené zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje s požadavkem na jejich aktualizaci, schválení zadání územního plánu nebo regulačního plánu) může být i Politika územního rozvoje, dále např. územní rozhodnutí či veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí či územní opat-

§ 101a a násl. SŘS, k jehož vedení a vydání rozhodnutí ve věci je pověřen Nejvyšší správní soud, s účinností od 1. 1. 2012 pak krajské soudy rozhodující v prvním stupni správního soudnictví.

³⁶¹ K tomu lze z hlediska soudního přezkumu poznamenat, že nařízení (či územní rozhodnutí) o stavební uzávěře vydané za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 je možné nyní přezkoumat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a SŘS. Viz nálezh ÚS ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08.

³⁶² Podle návrhu novely stavebního zákona by však mělo dojít k úpravě ustanovení § 97 odst. 1 v tom směru, že namísto schválení zadání územně plánovací dokumentace jako jedné z podmínek pro přijetí územního opatření o stavební uzávěře bude pracováno s momentem rozhodnutí o pořízení (či změně) územně plánovací dokumentace. Dále dojde k doplnění možnosti vydat toto územní opatření také v případech, jestliže je zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

³⁶³ Jak k tomu uvedl NSS v rozsudku ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60, pojmem „opatření, jímž se upravuje využití území“ měl zákonodárce na mysli zejména akty, které tak stavebně právní předpisy nejen výslovně označují, ale které též mají ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření patřičnou relevanci. Za takové opatření tedy nebylo lze považovat např. usnesení zastupitelstva, kterým se schválí pořízení územního plánu (k tomu srov. návrh novely stavebního zákona) či programové prohlášení zastupitelstva typově určující stavební činnosti, které nejsou ve veřejném zájmu města.

ření o asanaci území³⁶⁴. Nutno zdůraznit, že zamezení stavební činnosti opatřením obecné povahy o stavební uzávěře je pouze prostředkem k dosažení jiného cíle, vyjádřeném připravovanou územně plánovací dokumentací nebo jiným rozhodnutím či opatřením o využití území.³⁶⁵ Může (ale nemusí) se tak jednat o nástroj, jehož účelem je ochrana životního prostředí, to záleží právě na tom, zda prosazování tohoto zájmu (v podobě různých opatření, případně staveb či zařízení ve prospěch ochrany životního prostředí) je na území, pro které je vydáno územní opatření o stavební uzávěře, upřednostněno.

Z hlediska obsahového musí územní opatření o stavební uzávěře zahrnovat především následující náležitosti (§ 99 odst. 1 StZ): stanovení rozsahu omezení nebo zákazu stavební činnosti (nikoliv však udržovacích prací)³⁶⁶, vymezení dotčeného území (včetně grafické přílohy v měřítku katastrální mapy, event. v případě zvlášť rozsáhlého území včetně mapového podkladu v méně podrobném měřítku)³⁶⁷ a dobu trvání stavební uzávěry. Trvání stavební uzávěry zákon časově nevynezuje, z díky § 97 odst. 1 StZ lze s podporou judikatury dovozovat, že by se mělo jednat o dobu nezbytnou³⁶⁸. V tomto ohledu tedy nemohla obstát stavební uzávěra (ve formě nařízení z roku 1986) v oblasti klidu Hostýnské vrchy, z jejíhož obsahu vyplynulo, že má být uzávěrou trvalou. Jak k tomu podotknul Nejvyšší správní soud, „*byť by tedy daná stavební uzávěra sledovala jistě legitimní účel*

³⁶⁴ Viz též POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

³⁶⁵ Nová stavební uzávěra však nesmí sloužit k ochraně a zachování starší stavební uzávěry. Viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141.

³⁶⁶ Jak uvádí K. Malý, „*důvodem je skutečnost, že udržovat stavbu je zákonná povinnost vlastníka stavby podle § 154 odst. 1 písm. a) StZ*“. Viz MALÝ, K. *Komentář k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer, 2007.

³⁶⁷ Podle ustanovení § 17 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, obsahuje územní opatření o stavební uzávěře vymezení území s uvedením parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra. Pokud se územní opatření týká zvlášť rozsáhlého území, nahradí se tento údaj popisem dotčeného území a jeho hranic.

³⁶⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103. Soud zde uvedl, že „*časová rovina působení územního opatření o stavební uzávěře, tedy doba mezi jeho vydáním a zrušením, po kterou územní opatření o stavební uzávěře zasahuje do práv dotčených subjektů tím, že je omezuje, resp. zakazuje stavební činnost ve vymezeném území, představuje jeden z jeho pojmových, definičních znaků. Doba působení stavební uzávěry (...) proto představuje jeden z přezkumných bodů posouzení souladu územního opatření a stavební uzávěře se zákonem*“.

*spočívající v ochraně přírody a krajiny na území daného přírodního parku, nemůže, pokud nebyla postupem vyplývajícím z (...) 189a StZ změněna tak, aby odpovídala požadavkům současné právní úpravy, obstát*³⁶⁹.

K obsahovým náležitostem stavební uzávěry je nutno řadit i podmínky stanovené ve stanoviscích dotčených orgánů, jsou-li v procesu pořízení tohoto územního opatření uplatněny. Z hlediska ochrany životního prostředí lze předpokládat, že dotčené orgány zmocněné na základě zvláštních zákonů k prosazování zájmu na ochranu tohoto veřejného statku zřejmě budou svá nesouhlasná či podmíněná souhlasná stanoviska³⁷⁰ k tomuto opatření obecné povahy uplatňovat spíše ojediněle, neboť je to zpravidla realizace stavební činnosti, která do těchto chráněných zájmů zasahuje. Vedle uvedených obsahových náležitostí opatření obecné povahy, kterým se vydává územní opatření o stavební uzávěře, je třeba poukázat na obecné obsahové náležitosti tohoto druhu správního aktu, konkrétně na odůvodnění, jehož součástí je i rozhodnutí o uplatněných námitkách³⁷¹ a vypořádání podaných připomínek.

Územní opatření o stavební uzávěře směřuje k omezení nebo zákazu stavební činnosti ve vymezeném území, zákon pak výslovně pracuje s pojmem „nezbytný rozsah“ tohoto omezení či zákazu, přičemž by mělo platit, že „*důvody nezbytnosti přijetí opatření o stavební uzávěře by měly být co nejvíce konkretizovány*“³⁷². I bez explicitního zákonného omezení zásahu v míře nezbytně nutné by nicméně byl tento požadavek – s ohledem na zásadu proporcionality omezení (jak je ustálené dovozována judikaturním výkladem při přezkumu opatření obecné povahy) – respektován. V tomto ohledu je třeba podotknout, že institut stavební uzávěry by měl být využíván jen ve výjimečných případech³⁷³. Jak vyplývá z praxe, územní opatření o stavební uzávěře budou zpravidla vydávána za situace, kdy na dotčeném území, které je stávající územně plánovací dokumentací určeno k zastavění, zamýšlen připravovanou územně plánovací dokumentací jiný způsob využití tohoto

³⁶⁹ Cit. z rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30.

³⁷⁰ K ukládání podmínek v závazných stanoviscích viz kapitola 19 Ochrana veřejného zdraví v postupech podle stavebního zákona.

³⁷¹ Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění, na něž je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí, a sice jak jsou specifikovány v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. K tomu viz již ustálená judikatura NSS, konkrétně např. rozsudek ze dne 23. 7. 2009, 9 As 71/2008-109, či rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

³⁷² Cit z rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2011, č. j. 3 Ao 7/2010-73, bod 41.

³⁷³ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60.

území, resp. jeho vymezení jako území nezastavitelného. Může se jednat např. o zákaz novostaveb, přístaveb a nástaveb, zákaz staveb pro živočišnou výrobu, zákaz staveb pro bydlení a přechodné ubytování, zákaz staveb pro rodinnou rekreaci nebo zákaz jednoduchých staveb³⁷⁴. Stávající právní úprava (obdobně jako úprava předchozí) výslovně počítá s možností povolení výjimek z omezení nebo zákazu stavební činnosti (§ 99 odst. 3 StZ, k řízení o povolení výjimek viz níže).

Zákaz či omezení stavební činnosti je nutno vztáhnout i na záměry, pro něž již bylo vydáno stavební povolení či pro něž stavebník disponuje jiným titulem k realizaci stavební činnosti; jinak by došlo ke zmaření účelu územního opatření o stavební uzávěře. V případech, kdy jsou na základě tohoto územního opatření omezena užívací práva vlastníka pozemku nebo stavby, počítá stavební zákon s náhradou za tato omezení (§ 102 odst. 1)³⁷⁵.

11.3 ÚZEMNÍ OPATŘENÍ O ASANACI ÚZEMÍ

Na rozdíl od územního opatření o stavební uzávěře je územní opatření o asanaci území zcela novým nástrojem stavebního zákona³⁷⁶. Vydává se rovněž jako opatření obecné povahy a jeho účelem je uvedení území postiženého živelní pohromou či závažnou havárií, případně území, na němž se nacházejí závadné stavby, do stavu „nezávadného“. Vztahuje se k území, které bylo postiženo – ať již důsledkem přírodních vlivů či lidskou činností – a je třeba jej uvést do předchozího stavu; řeší tedy mimořádné situace a závadné stavy. V ustanovení § 97 odst. 2 jsou uvedeny dvě situace vedoucí k vydání územního opatření o asanaci území. Jednak jde o situaci, kdy je v důsledku živelních pohrom nebo závažných havárií, které podstatně zasáhly do využití území, nezbytné stanovit podmínky pro odstranění ná-

³⁷⁴ Viz DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, s. 193, též HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 256.

³⁷⁵ Oproti tomu stavební zákon neřeší náhradu za omezení vlastnického práva v případě územního opatření o asanaci území.

³⁷⁶ Za účinnosti předchozí právní úpravy bylo na problémy řešené tímto územním opatřením reagováno buď individuálně (nařízením odstranění stavby) nebo v rámci pořizování územně plánovací dokumentace, což nebylo příliš efektivní. Viz DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, s. 193, též HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 191.

sledků těchto mimořádných situací, a jednak se jedná o situaci, kdy je v zastavěném území nutné ve veřejném zájmu provést asanaci území z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních či ochrany životního prostředí.

Lze tedy uvést, že zatímco v případě územního opatření o stavební uzávěře se význam tohoto nástroje pro ochranu životního prostředí odvíjí od podoby koncepce, pro jejíž realizaci určité území ochraňuje před nežádoucí stavební činností, územní opatření o stavební uzávěře je možno označit za institut, který je významným nástrojem ochrany životního prostředí v území sám o sobě. Slouží totiž k nápravě nežádoucího stavu v území, který může být způsoben mj. právě nepříznivým stavem životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek. Může se přitom jednat jak o reakci na řešení mimořádných událostí a stavů, ať již způsobených přírodními živly (požáry, povodně) či člověkem (havarijní události), ale též může být tímto nástrojem řešen nežádoucí stav v území, který byl způsoben v dlouhodobém časovém horizontu, typicky lze poukázat na likvidaci tzv. starých ekologických zátěží jakožto typických pozůstatků nesprávné a neodpovědné péče o území v minulosti zatížených průmyslovými provozami.

Podmínkou vydání územního opatření o asanaci území je provedení průzkumu dotčeného území, včetně vyhodnocení stavu staveb a pozemků z hlediska ohrožení života nebo zdraví osob nebo z hlediska požadavků na využití území v důsledku odstraňování živelní pohromy nebo havárie (§ 100 odst. 1 StZ). Není stanoveno, který subjekt bude tento průzkum provádět a bude zřejmě záležet na konkrétním případě, komu pořizovatel tohoto územního opatření provedení průzkumu svěří. Lze předpokládat, že v některých případech bude nutné pro tuto činnost vybrat (na základě výběrového řízení) specializovaný odborný subjekt disponující nezbytnými oprávněními a technologiemi.

Obsahem územního opatření o asanaci území je stanovení územních a stavebně technických podmínek pro odstraňování dopadů živelní pohromy nebo havárie anebo závad v území a stanoví podmínky pro budoucí využití dotčeného území (§ 100 odst. 2 StZ). Konkrétní obsahové náležitosti tohoto územního opatření lze shrnout následovně: vymezení území s uvedením pozemků a staveb podle katastru území; seznam pozemků, které musí být upraveny nebo zabezpečeny s uvedením způsobu provedení; seznam staveb a zařízení, které musí být odstraněny, zabezpečeny nebo upraveny s uvedením způsobu provedení; stanovení územních, stavebně technických a bezpečnostních podmínek pro provádění asanace území, stanovení

územních, architektonických a urbanistických podmínek pro budoucí využití území a rovněž podmínky plynoucí ze stanovisek dotčených orgánů.³⁷⁷

Vzhledem k tomu, že dnem nabytí účinnosti územního opatření o asanaci území pozbývá v dotčeném území účinnosti vydaná územně plánovací, a to do doby její změny či vydání nové územně plánovací dokumentace, kdy vydané územní opatření zase své účinnosti pozbude (§ 100 odst. 4 StZ), je obsahovou náležitostí tohoto územního opatření též označení územně plánovací dokumentace a jejího rozsahu, v němž pozbývá účinnosti. Územní opatření o asanaci území tak dočasně nahrazuje územně plánovací dokumentaci, v příslušném území by se tak mělo jednat o náhradu po obsahové stránce (alespoň rámcově) dostatečnou³⁷⁸. V případě tohoto územního opatření lze s ohledem na jeho charakter uvažovat i o případné aplikaci ustanovení § 173 odst. 1 věta čtvrtá SR, podle něhož hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Stavební zákon nicméně neumožňuje, aby se tak stalo ještě před postupem podle § 172 SR, tedy před projednáním návrhu opatření obecné povahy s dotčenými subjekty.

11.4 ÚZEMNÍ OPATŘENÍ – VYBRANÉ PROCESNÍ ASPEKTY

Postup vedoucí k přijetí opatření obecné povahy, jak je vymezen v části šesté správního řádu, je v některých aspektech modifikován (upřesněn) ustanovením § 98 StZ. Orgánem příslušným k vydání územního opatření o stavební uzávěře či asanaci území je rada obce, která tak činí v přenesené působnosti. V případě nečinnosti rady obce ji může v tomto ohledu nahradit rada kraje; ta je rovněž oprávněna územní opatření vydat, je-li dotčeno území více obcí.

Zvláštní pravidla obsahuje stavební zákon pro projednání územního opatření s **dotčenými orgány**. S nimi je třeba návrh písemně projednat, což spočívá v tom,

³⁷⁷ Viz § 18 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Stejně jako v případě územního opatření o stavební uzávěře je možné u zvláště rozsáhlého dotčeného území nahradit vymezení území s uvedením pozemků a staveb podle katastru nemovitostí popisem dotčeného území a jeho hranic. Výkres kopie katastrální mapy s vyznačením dotčeného území (§ 100 odst. 2 StZ) lze nahradit mapovým podkladem v měřítku 1:5000 s vyznačením území, kterého se územní opatření týká.

³⁷⁸ Viz DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 194.

že ve lhůtě 30 dnů od obdržení návrhu mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska, jinak se k nim nepřihlíží. Pokud dotčený orgán uplatnil v zákonné lhůtě stanovisko, návrh územního opatření s ním musí být dohodnut, což znamená, že by mělo dojít mezi pořizovatelem územního opatření a příslušným dotčeným orgánem ke shodě. Pro řešení případných rozporů bude aplikován postup podle ustanovení § 136 odst. 6 SŘ. Pro stanoviska dotčených orgánů nicméně platí, že jsou závazným podkladem pro opatření obecné povahy (§ 4 odst. 2 StZ)³⁷⁹. Po projednání, resp. dohodě, s dotčenými orgány musí být návrh opatření obecné povahy s odůvodněním na úřední desce zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů (§ 172 odst. 1 SŘ). Jelikož stavební zákon nestanoví jiný postup, je řízení o územních opatřeních vedeno písemnou formou, ledaže by pořizovatel územního opatření určil konání veřejného projednání návrhu (§ 172 odst. 3 StZ).

Námítky k návrhu územního opatření o stavební uzávěře či asanaci území mohou vedle vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy souvisejí s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu územního opatření rovněž **zástupce veřejnosti** a další osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Zde zákon obsahuje odkaz na ZOPK, těmito dalšími osobami tak měl zřejmě zákonodárce na mysli občanská sdružení, jejichž hlavním cílem je dle stanov ochrana přírody a krajiny (§ 70 ZOPK). Nedomluví se v případě územních opatření i možnost (určí-li tak správní orgán), aby námítky mohly uplatnit i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy by mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny (§ 172 odst. 5 SŘ). Veřejnosti („každému“) zůstává možnost uplatnit připomínky k návrhu územního opatření. Vydaní územní opatření se oznámí veřejnou vyhláškou (§ 173 odst. 1 SŘ) a nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.

³⁷⁹ Stanou-li se přitom podmínky uvedené ve stanoviscích dotčených orgánů součástí opatření obecné povahy, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování (§ 4 odst. 5 StZ).

11.5 ROZHODOVÁNÍ O VÝJIMKÁCH Z ÚZEMNÍHO OPATŘENÍ O STAVEBNÍ UZÁVĚŘE

V návaznosti na část věnovanou procesním aspektům je vhodné se podrobněji zmínit o některých aspektech řízení, kterým se z územního opatření o stavební uzávěře povolí výjimka³⁸⁰ (§ 99 odst. 3 StZ). Tuto výjimku je možné povolit na žádost, o níž rozhoduje příslušná rada obce, tedy stejný orgán, který vydává v přenesené působnosti územní opatření o stavební uzávěře³⁸¹. Podmínkou vydání povolení o výjimce je, že **neohrozí sledovaný účel územního opatření**³⁸². O výjimce se rozhoduje ve správním řízení, uplatní se tedy postup podle části druhé a třetí správního řádu, jehož výstupem je vydání konstitutivního rozhodnutí, proti němuž však není možné se odvolat. To však nebrání využití jiných opravných prostředků podle správního řádu (obnova řízení, přezkumné řízení), případně soudnímu přezkumu ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 SŘS).

Je zřejmé, že rozhodnutí o udělení výjimky bez dalšího nezakládá oprávněně osobě právo na realizaci stavební činnosti, která je jinak územním opatřením o stavební uzávěře zakázána nebo omezena, takové oprávnění je třeba získat v samostatných řízeních³⁸³. Je však otázkou, zda je nutné – v případě udělení výjimky – taková oprávnění získat opětovně, pokud již byla pro konkrétní záměr jednou udě-

³⁸⁰ K povolování výjimek obecně viz I. Průchová In Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Masarykova univerzita: Brno, 2010. s. 209–309.

³⁸¹ Problémy se vyskytly v případě udělování výjimek radou obce ze stavebních uzávěr vydaných nařízením za účinnosti stavebního zákona z roku 1976, neboť k tomu rada obce neměla zákonné zmocnění; takové rozhodnutí muselo být kvalifikováno jako nicotné. Viz nálezy ÚS ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, a rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, č. j. 9 As 92/2007-63, publ. pod č. 1735/2008 Sb. NSS. Udělování výjimek ze stavební uzávěry vydané nařízením je nicméně v současnosti možné na základě § 99 odst. 3 ve spojení s § 189a StZ (viz rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Ao 2/2011-30).

³⁸² Návrh novely stavebního zákona počítá ve vztahu k řízení o povolování výjimek z územního opatření o stavební uzávěře doplnění ustanovení § 99 odst. 1 StZ, a to v tom smyslu, že obsahem tohoto opatření fakultativně bude i případné stanovení podmínek pro povolení výjimek. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

³⁸³ K tomu podrobněji např. HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 266.

lena (např. již bylo vydáno stavební povolení). Pokud je předpokladem povolení výjimky z územního opatření o stavební uzávěře to, že nesmí dojít k ohrožení jím sledovaného účelu, znamenalo by trvání na opětovném získání nutných povolení (oprávnění) pro žadatele zbytečnou zátěž. Na druhou stranu, pokud by udělením výjimky k realizaci stavby, jak byla dříve povolena, mohlo dojít k ohrožení sledovaného účelu územního opatření o stavební uzávěře, nelze výjimku v tomto smyslu (tj. s možností realizovat již povolenou stavbu) vydat; žadatel by si musel požádat o výjimku k realizaci takové stavební činnosti, která účel územního opatření neohrozí a následně by si musel nutná oprávnění k této činnosti zajistit znovu.

Účastenství v řízení o žádosti o povolení výjimky se řídí obecnou právní úpravou (§ 27 SŘ), možnost hájit mj. i zájmy na ochraně životního prostředí ze strany těchto osob (typicky environmentálních občanských sdružení) je tak zachována. Nelze souhlasit s názorem, že účastníkem tohoto řízení bude pouze žadatel³⁸⁴; jednak to stavební zákon výslovně nestanoví³⁸⁵ a jednak lze argumentovat tím, že navazující rozhodnutí jsou ve vztahu k rozhodnutí o udělení výjimky rozhodnutími řetězícími a dotčené subjekty by pak neměly možnost vůbec ovlivnit vydání rozhodnutí o výjimce řešící „zda“ stavební činnost realizovat. Navíc v případech, kdy žadatel o udělení výjimky získal příslušná oprávnění k realizaci stavební činnosti ještě před vydáním opatření o stavební uzávěře, a výjimka by byla povolena s tím, že není nutné o tato oprávnění žádat opětovně, po řízení o udělení výjimky by pak již žádná další řízení následovat nemusela.

Stavební zákon výslovně nestanoví, že by v řízení o výjimce měl dát rozhodující orgán prostor k vyjádření dotčeným orgánům, tedy mj. i orgánům hájícím zájmy ochrany životního prostředí; to by mělo být *de lege ferenda* do stavebního zákona doplněno. Za této situace lze tak souhlasit s postupem, že by si stavební úřad měl od dotčených orgánů na základě ustanovení § 50 SŘ vyjádření těchto orgánů jako podkladu pro vydání rozhodnutí³⁸⁶.

³⁸⁴ Viz tamtéž, s. 266.

³⁸⁵ Srov. řízení o výjimce z požadavku na dodržení hygienických limitů hluku, jehož jediným účastníkem je ze zákona navrhovatel (§ 94 odst. 2 ve spojení s § 31 odst. 1 ZOVZ).

³⁸⁶ Viz HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 266–267.

11.6 ZÁVĚR

Územní opatření o stavební uzávěře i územní opatření o asanaci území jsou nástroji, které reagují na nestandardní situace v území. V případě stavební uzávěry se jedná o reakci na plánovanou změnu využití území v některém z „řádných“ nástrojů územního plánování či v jiném opatření či rozhodnutí o využití území; jejím účelem je možnost realizace této změny. Pokud je územně plánovací dokumentace, jiné opatření či rozhodnutí o změně využití území ve prospěch ochrany životního prostředí, pak lze územní opatření o stavební uzávěře považovat za ochranný nástroj této změny. Oproti tomu územní opatření o asanaci území samo o sobě směřuje k nápravě (životního) prostředí v dotčeném území, resp. k nápravě nežádoucích poměrů v tomto území. Může být reakcí jak na mimořádné události a stavy (přírodní katastrofy, havárie), tak na nutnost řešení dlouhodobých ekologických problémů v území (např. potřeba odstranění starých ekologických zátěží).

Forma opatření obecné povahy zajišťuje, že při pořízení územního opatření bude umožněno všem dotčeným subjektům vyjádřit se k jeho obsahu prostřednictvím stanovisek (dotčené orgány), námitek (dotčení vlastníci nemovitostí, příp. jiné osoby, zástupce veřejnosti, a dokonce i občanská sdružení podle § 70 ZOPK) či připomínek (ostatní dotčení). Prostřednictvím všech těchto subjektů pak může být zajištěna ochrana životního prostředí v dané lokalitě. Oba typy územních opatření jsou spíše doplňkem ke kontinuálně vytvářené územně plánovací dokumentaci, která využití území řeší komplexně, to však nemění nic na požadavku dodržení zákonného postupu jejich přijímání, včetně přezkoumatelného rozhodnutí o uplatněných námitkách a dostatečného vypořádání připomínek.

Literatura:

DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. 703 s.

HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.

Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.

MALÝ, K. *Komentář k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. 732 s.

POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

KAPITOLA 12: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

Autor: Petr Vaculík

12.1 ÚVOD

Územní řízení je systematicky řazeno mezi nástroje územního plánování (srov. část třetí StZ), i když v něm již nejde o samotný proces plánování, ale o konkrétní záměry v daném území směřujících k jejich realizaci. Jestliže územní plánování můžeme definovat jako systematické a stálé zpřesňování a harmonizaci zájmů společnosti s využitím konkrétního území³⁸⁷, poté územní řízení je konkrétní proces týkající se tohoto území, který směřuje k vydání územního rozhodnutí o záměru žadatele s cílem vymezit určité území pro navrhovaný účel a stanovit podmínky, za kterých lze záměr realizovat. *Jedná se o nástroj územního plánování v nejkonkrétnější poloze, přičemž tato problematika má jak ve věcném, tak potom zejména v procedurálním pojetí v daném systému územního plánování relativně samostatné postavení.*³⁸⁸ Z povahy věci vyplývá, že samotné územní řízení je z hlediska ochrany veřejných zájmů, a to včetně ochrany životního prostředí, důležitější než stavební řízení. Právě v územním řízení se rozhoduje, zda a za jakých podmínek se daný záměr uskuteční.

Východiskem pro výklad k územnímu rozhodování je §76 odst. 1 StZ – „*umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhod-*

³⁸⁷ Územní plánování v souladu s udržitelným rozvojem usměrňuje změny v území, koordinuje a harmonizuje požadavky na kvalitní životní prostředí, ekonomické aktivity i sociální potřeby. Vytváří předpoklady pro účelné a hospodárné umístění veřejné infrastruktury v území. Viz důvodová zpráva ze dne 1. června 2005 k zákonu č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), k § 19 [online]. [cit. 1. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.mmr.cz/Územni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Dalsi-pravni-informace/Duvodove-zpravy-k-novym-pravnim-predpisum---puvodn>>.

³⁸⁸ MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*, Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 66.

nutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak“. Územní řízení je upraveno stavebním zákonem v části třetí, díl pátý, konkrétně §§ 84 až 96, a rozvedeno jednou z prováděcích vyhlášek Ministerstva pro místní rozvoj, konkrétně vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů. Pokud není stanoveno odlišně, je používán subsidiární správní řád.

12.2 ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

Územní řízení se zahajuje na základě žádosti³⁸⁹ o vydání územního rozhodnutí podané žadatelem věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu. Žádost³⁹⁰ musí obsahovat mimo obecných náležitostí základní údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje pozemků a staveb. Společně s žádostí je žadatel povinen předložit i dokumenty³⁹¹ dle § 86 odst. 2 až 5 StZ. V případě, kdy má stavební úřad za to, že předložená dokumentace neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení žádosti, vyzve žadatele, aby žádost doplnil a případné nedostatky odstranil³⁹².

Zahájení územního řízení stavební úřad oznámí a nařídí veřejné ústní jednání (zásada ústnosti řízení), které v případě účelnosti může spojit s ohledáním na místě. Obligatorním účastníkům a dotčeným orgánům se oznámení o zahájení doručuje vždy jednotlivě. Způsob doručení oznámení ostatním účastníkům územního řízení odvisí od existence regulačního či územního plánu³⁹³. Kromě toho je povinen žada-

³⁸⁹ Žádost musí být na předepsaných formulářích a kromě písemné podoby může být podána i v elektronické podobě za předpokladu, že žadatel má elektronický podpis. Tato povinnost vyplývá z § 196 odst. 1 StZ.

³⁹⁰ Vyhláška týkající se Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb. v § 3 až 7 podrobně stanoví požadavky na jednotlivé žádosti na vydání rozhodnutí (žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby, žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území, atd.)

³⁹¹ Jedná se o doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a dokumentaci záměru. Za podmínek stanovených zákonem též musí přiložit stanovisko k posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí, popřípadě žádost o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu.

³⁹² Srovnej s rozsudkem NSS ze dne 4. 2. 2008 č. j. 9 As 36/2009-78.

³⁹³ V případě existence územního nebo regulačního plánu se oznámení o zahájení doporu-

tel zveřejnit informace o záměru a zahájení územního řízení v souladu s § 87 odst. 2 StZ a § 8 vyhlášky č. 503/2006 Sb., aby byla zaručena veřejnost územního řízení, tj. aby mohly být vzneseny námitky či připomínky jinými subjekty, nejen dosud známými účastníky řízení (zásada veřejnosti řízení).

Účastníci územního řízení³⁹⁴ jsou taxativně vymezeni v § 85 StZ³⁹⁵. Kromě obligatorních účastníků územního řízení, tj. žadatele a obce, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, se územního řízení mohou zúčastnit za předpokladu dotčenosti jejich práv a právem chráněných zájmů i vlastníci pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno³⁹⁶, osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis³⁹⁷ a společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu.

V souladu se zásadou koncentrace řízení³⁹⁸ musí být námitky účastníků, závazná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů a připomínky veřejnosti uplatněny nejpozději během veřejného ústního jednání. Je nutné podotknout, že k námitkám či závazným stanoviskům k věcem, o kterých již bylo rozhodnuto při vydávání územního nebo regulačního plánu se nepřihlíží.

Výsledkem je rozhodnutí, kterým se schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, pokud nejsou naplněny podmínky pro zamít-

čuje jednotlivě dotčeným orgánům, žadateli a obci, ve které se má daný záměr uskutečnit, ostatním účastníkům územního řízení pak veřejnou vyhláškou.

³⁹⁴ Více viz kapitola 7 Účastníci.

³⁹⁵ Srov. § 27 odst. 2 SŘ – „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

³⁹⁶ Zařazení těchto subjektů mezi účastníky řízení má za cíl zabezpečení ochrany jejich věcných práv, např. ochrana před imisemi ze sousedních pozemků. Blíže např. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111. Pouze zprostředkovaně tak mohou hájit např. právo na příznivé životní prostředí.

³⁹⁷ Z právních předpisů (zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákona) vyplývá, že se jedná o občanská sdružení, jejichž primárním cílem je ochrana veřejného zájmu, zejména pak ochrany životního prostředí. Blíže např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80.

³⁹⁸ Srov. KOPECKÝ, M. *Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení*, [online]. iPravnik, [cit. 7. 9. 2011]. Dostupné z: <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_5173/uplatnovani-zasad-jednotnosti-a-koncentrace-ve-spravnim-řízení.aspx>.

nutí žádosti. Jde o právní prostředek, kterým lze ovlivnit stav životního prostředí v konkrétním území, což vyplývá již ze samotného vymezení podstaty územního rozhodování v § 76 StZ (viz výše), a také z vymezení jednotlivých druhů územního rozhodnutí. V jednotlivých územních rozhodnutích se úroveň ochrany životního prostředí promítá různým způsobem. Stavební zákon rozeznává následující druhy územního rozhodnutí – rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, rozhodnutí o dělení nebo scelení pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu.

Rozhodnutí o umístění stavby, které je nejběžnějším druhem územního rozhodnutí v České republice³⁹⁹, vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu⁴⁰⁰, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Stavební zákon v § 79 odst. 3 také taxativně stanoví případy, kdy není vyžadováno rozhodnutí o umístění stavby. Z povahy věci lze vyvodit, že se jedná o stavby, které vzhledem ke svému charakteru nebudou mít významný vliv na dané území.

Rozhodnutí o změně využití území stanovuje nový způsob užívání pozemků a podmínky jeho využití. Má tak vliv na vzhled pozemku, odtokové poměry, budoucí účelové určení pozemku apod. Stavební zákon také taxativně vymezuje v § 80 odst. 2 případy, ve kterých je rozhodnutí nezbytné, typicky terénní úpravy, stanovení dobývacího prostoru, změny druhu pozemku.

Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území stanovuje podmínky pro požadovanou změnu stavby a její nové využití nebo podmínky upravující vliv na životní prostředí a nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků patří mezi ta rozhodnutí, kde se vazba na ochranu životního prostředí projevuje v nižší míře než u ostatních druhů územního rozhodnutí.⁴⁰¹

Poslední druh územního rozhodnutí o ochranném pásmu má dvojí charakter. Jednak chrání pozemek, stavbu nebo zařízení před negativními vlivy okolí nebo naopak chrání okolí před negativními účinky stavby, zařízení nebo území. Toto

³⁹⁹ Srov. PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada, 2007. s. 73.

⁴⁰⁰ Podrobněji se požadavky na umístění staveb zabývá vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰¹ Nicméně i tato rozhodnutí mohou mít vliv na otázky spojené s ochrannou životního prostředí, srovnej např. s rozhodnutí NSS ze dne 12. 8. 2004, č. j. A 4/2003-53.

rozhodnutí nebývá zpravidla vydáváno samostatně, ale současně s jiným druhem územního rozhodnutí. Rozhodnutí o ochranném pásmu plní důležitou roli při ochraně životního prostředí, neboť stanoví podmínky, které mají zamezit zhoršení životního prostředí v daném území (např. omezení těžby, omezení či zákaz určitých činností, apod.). V některých případech je právní úprava ochranných pásem podle stavebního zákona použita jako obecná, a to tehdy, jestliže ke vzniku ochranných pásem je podle zvláštních zákonů⁴⁰² potřeba územního rozhodnutí podle StZ. Ochranná pásma vznikají nejen postupem upraveným ve stavebním zákoně, ale zvláště v oblasti životního prostředí je vznik ochranným pásem upravený specificky v některých složkových zákonech. Např. podle zákona o ochraně přírody a krajiny vznikají ochranná pásma zvláště chráněných území s výjimkou CHKO *ex lege*, není-li ochranné pásmo vymezeno při vyhlášení zvláště chráněného území normativním právním aktem. Vodní zákon naopak stanoví pro vyhlášení ochranného pásma vodního zdroje formu opatření obecné povahy stejně tak jako zákon o ochraně veřejného zdraví pokud jde o stanovení ochranných hlukových pásem mezinárodních letišť⁴⁰³.

Platnost územního rozhodnutí je obecně stanovena na dva roky ode dne nabytí jeho právní moci, vyjma rozhodnutí o ochranném pásmu, které platí po celou dobu trvání stavby, zařízení nebo chráněného útvaru. Stavební úřad může v odůvodněných případech stanovit dobu delší, a to pro všechny typy rozhodnutí. Doba platnosti územního rozhodnutí může být na základě žádosti prodloužena.

Územní rozhodnutí lze změnit na základě žádosti oprávněného⁴⁰⁴, tedy toho, komu přísluší vykonávat práva z něho vyplývající. O změnu může oprávněný požádat, jestliže se změnila územně plánovací dokumentace, jiné další podklady pro vydání původního územního rozhodnutí, popřípadě podmínky v území. Nedochozí ke změně celého územního rozhodnutí, nahrazuje se pouze příslušná část výroku územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí lze také změnit či zrušit z moci úřední v rámci řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření. Územní rozhodnutí se nevydává v případě, že je pro předmetné území vydaný

⁴⁰² Například podle zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, nebo zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰³ K tomu viz kapitola 19 Ochrana veřejného zdraví v postupech podle stavebního zákona.

⁴⁰⁴ Jediným odlišným případem je rozhodnutí o ochranném pásmu, to lze změnit nebo zrušit i na základě žádosti toho, komu z něj vyplývá povinnost. Zrušit nebo změnit jej lze i z podnětu dotčeného orgánu v případě veřejného zájmu, srovnaj např. § 66 ZOPK.

regulační plán, který nahrazuje územní rozhodnutí týkající se zastavěného území. Územní rozhodnutí může být dále nahrazeno veřejnoprávní smlouvou⁴⁰⁵ uzavřenou mezi stavebním úřadem a žadatelem, pokud s tím souhlasí dotčené orgány a potenciální účastníci řízení. Obecně je veřejnoprávní smlouva upravena SŘ, stavební zákon pouze stanoví některé zvláštní podmínky. Jedná se však pouze o ty případy, kdy by výsledkem bylo územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na životní prostředí. K uzavření veřejné smlouvy je také potřeba mít souhlas dotčených orgánů, k její účinnosti pak také souhlas těch, kteří by byli účastníky podle SŘ (§27 odst. 2).

Konečně územní rozhodnutí může nahradit v taxativně vymezených případech územní souhlas. Územní souhlas může stavební úřad vydat na základě oznámení o záměru, a to v případě, pokud je záměr v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nezmění, záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a závazná stanoviska dotčených orgánů vyjadřují výhradně souhlas bez stanovení dalších podmínek a jsou splněny další podmínky stanovené v § 96 StZ (např. pokud záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu). StZ také taxativně vyjmenovává případy, ve kterých postačí územní souhlas.

Vyjma klasického územního řízení je možné využít tzv. zjednodušeného územního řízení, a to v případě, kdy je záměr umístěn v zastavitelné ploše nebo zastavěném území, nevyžaduje se posouzení vlivu na životní prostředí a žadatel vybaví žádost potřebnými dokumenty (závazná stanoviska a souhlas zúženého okruhu účastníků řízení).

Stavební zákon též umožňuje u všech druhů staveb a při splnění určitých podmínek územní a stavební řízení spojit. Toto se nazývá zjednodušený postup stavebního úřadu. Tento postup se využije v případech, kdy situace v daném území je jednoznačná a nevyžaduje hlubší posouzení (např. tehdy, je-li pro dané území schválen územní nebo regulační plán a zároveň není pro daný záměr vyžadováno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí).

⁴⁰⁵ Novela stavebního zákona by měla detailněji upravit postupy při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, a to zejména v případech, které vyžadují posuzování vlivů na životní prostředí v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Srov. Důvodová zpráva k novele stavebního zákona [online]. Vláda ČR: Knihoznačková úřadovna legislativy [cit. 1. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

12.3 PRÁVNÍ PROSTŘEDKY K ZAJIŠTĚNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ

12.3.1 Závazná stanoviska

Jedním z nejdůležitějších právních prostředků sloužících k zajištění ochrany životního prostředí v procesu územního řízení jsou závazná stanoviska⁴⁰⁶. Závazným stanoviskem se rozumí podle § 149 SŘ úkon provedený správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím⁴⁰⁷ ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. „Z hlediska procesního je závazné stanovisko úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu, tedy určitým kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu k určité otázce“⁴⁰⁸.

Z pohledu ochrany životního prostředí jsou závazná stanoviska velmi důležitým, závazným podkladem pro výrokovou část územního rozhodnutí. Závazná stanoviska vydávají dotčené orgány, které zastupují veřejný zájem na ochraně životního prostředí a jsou povinny tento zájem chránit. Dotčené orgány sice nejsou účastníky řízení, do řízení samotného však vstupují prostřednictvím uplatňování svých závazných stanovisek.

Mezi dotčené orgány v územním řízení patří v oblasti ochrany životního prostředí např. ministerstvo životního prostředí (jako dotčený orgán např. podle zákona EIA nebo ZOPK), správy národních parků a CHKO, (jako dotčené orgány např. podle ZOPK nebo LesZ), újezdní úřady (jako dotčené orgány např. podle VZ), vojenské lesní úřady (jako dotčené orgány např. podle LesZ), krajské úřady (jako dotčené orgány např. podle VZ nebo ZOPK), pověřené obecní úřady (jako

⁴⁰⁶ K tomu viz též Kapitola 5 Dotčené orgány.

⁴⁰⁷ Závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006 – „Závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 správního řádu. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu“.

⁴⁰⁸ VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. Praha: Nakladatelství Polygon. 2006. s. 829.

dotčené orgány např. podle ZOPK) a obecní úřady obcí s rozšířenou působností (jako dotčené orgány např. podle ZoZPF nebo ZoSPP).

Dotčený orgán může ve svém závazném stanovisku stanovit podmínky, jejichž splnění je závazné pro vydání územního rozhodnutí. Stavební úřad je též povinen v případě negativního závazného stanoviska zamítnout žádost o vydání územního rozhodnutí (viz § 90 a 92 odst. 2 StZ)⁴⁰⁹. Případné rozpory mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem lze jednak řešit na základě § 5 SR, tj. smířčího řešení, v případě neúspěchu přichází řešení postupem podle § 136 odst. 6 SR⁴¹⁰.

Dotčené orgány mají právo v průběhu celého územního řízení nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů. V případě, že dotčené orgány nesouhlasí s tím, jakým způsobem se vypořádá správní orgán s jejich závaznými stanovisky, mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení (podle § 136 odst. 4 SR). Dotčené orgány též mohou kontrolovat plnění podmínek, které stanovily ve svých závazných stanoviscích.

Typickým příkladem závazných stanovisek uplatňovaných v rámci územního řízení jsou:

- Souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s odnětím půdy ze ZPF (viz § 9 a 10 ZoZPF) v případě, že má být zemědělská půda využita k nezemědělským účelům. V rámci svého souhlasu orgány ochrany ZPF stanoví další podmínky, např. provedení skrývky, etapizaci odnámání, rekulтивace apod.
- Závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší s umístěním staveb zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje (blíže viz §§ 4, 5 a 17 OvzZ), ve kterém na základě odborného posudku a rozptylové studie stanoví orgán ochrany ovzduší podmínky jejich provozu z hlediska ochrany ovzduší (blíže viz § 17 odst. 8 OvzZ).

⁴⁰⁹ Zde neplatí pro rozhodování správních orgánů zásada volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 SR).

⁴¹⁰ Při řešení sporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.

12.3.2 Stanoviska dotčených orgánů – EIA

Zvláštním prostředkem ochrany životního prostředí v rámci územního řízení je stanovisko k posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí⁴¹¹. Zákon EIA stanovuje v § 4, které záměry jsou předmětem posuzování. V těchto případech musí být stanovisko, resp. závěr zjišťovacího řízení, standardně připojeny k žádosti o vydání územního rozhodnutí, to znamená, že záměr byl posouzen již před podáním žádosti. Jiný případ nastane, jestliže příslušným úřadem podle zákona EIA je krajský úřad a varianty řešení záměru z hlediska umístění se nezpracovávají. Poté se uplatní postup podle § 91 StZ⁴¹², kdy probíhá proces posuzování vlivů souběžně s územním řízením a k žádosti tak žadatel dokládá pouze posudek a dokumentaci vlivů.

Stanoviskem k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí se rozumí podle § 10 zákona EIA odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů (např. StZ) v procesu posuzování vlivu záměru na životní prostředí. Stanovisko EIA není podle výše zmíněného zákona samostatným správním rozhodnutím.

Hlavním rysem, jímž se odlišuje stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí od závazných stanovisek, je míra jeho závaznosti. Na rozdíl od závazného stanoviska zde chybí závaznost pro výrokovou část územního rozhodnutí stavebního úřadu. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je stavební úřad do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně (§ 10 odst. 4 zákona EIA). Je tedy možné, aby stavební úřad vydal územní rozhodnutí, jehož obsah neodpovídá stanovisku nebo podmínkám v něm stanoveným⁴¹³, vždy však toto musí řádně odůvodnit.

⁴¹¹ K tomu podrobně viz kapitola 17 Posuzování záměrů v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona.

⁴¹² Novela stavebního zákona počítá s částečnou integrací posuzování vlivů na životní prostředí do územního řízení, blíže např. důvodová zpráva k novele stavebního zákona [online]. Vláda ČR: Knihovna připravované legislativy. [cit. 1. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>, nebo ZÁRUBA, L. *Připravovaná „velká“ novela stavebního zákona* [online]. EIA-IPPC-SEA, 2011, č. 3 [cit. 7. 9. 2011]. Dostupné z: <[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/C357122674CB1BB9C12578FC003903EB/\\$file/OVV-EIA_03_2011-20110830.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/C357122674CB1BB9C12578FC003903EB/$file/OVV-EIA_03_2011-20110830.pdf)>.

⁴¹³ Především občanská sdružení se několikrát domáhala toho, aby bylo možné soudně přezkoumat stanovisko, a to s odkazem na čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy a dále na čl. 10a

Je nutné dodat, že specifické postavení má stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí vydané podle § 45i ZOPK⁴¹⁴. V případě, že bude ze strany orgánu ochrany přírody shledán a ve stanovisku konstatován významný negativní vliv záměru na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, může stavební úřad záměr schválit (vydat územní rozhodnutí) pouze tehdy, pokud varianta záměru bez negativního vlivu neexistuje a zvolena bude varianta nejšetrnější, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího jiného veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření⁴¹⁵ nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy evropsky významných lokalit a ptačích oblastí.⁴¹⁶ Toto stanovisko je tak pro stavební úřad závazné jak do své existence, tak do svého obsahu.

12.3.3 Další vyjádření dotčených orgánů

Dotčené orgány mohou do územního řízení zasáhnout i svými vyjádřeními, které nemají povahu závazného stanoviska. Tato vyjádření jsou jedním z podkladů, kterými je povinen se stavební úřad zabývat, vypořádat jejich relevantnost a odůvodnit jejich (ne)zohlednění v rámci odůvodnění územního rozhodnutí. Toto postavení má například úřad územního plánování podle § 6 odst. 1 StZ z hlediska uplatňování záměrů územního plánování. K tomu dodává Macháčková⁴¹⁷, že pod

směrnice 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí. Jak Nejvyšší správní soud (např. rozsudek NSS dne 29. srpna 2007, č. j. I As 13/2007-63, nebo rozsudek NSS ze dne 15. 05. 2008 č. j. 2 Aps/1/2008-77), Ústavní soud (např. usnesení ÚS ze dne 24. 7. 2008 sp. zn. III. 23 ÚS 2738/07) zatím vždy odpověděli záporně s odůvodněním, že stanovisko EIA není podle české právní úpravy závazným rozhodnutím. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud potvrdil, že stanovisko je možné přezkoumat v pozdější fázi, tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí. Takovouto možnost podle Nejvyššího správního soudu představuje postup podle § 75 odst. 2 SŘS., tedy možnost žalobce navrhnout, aby soud přezkoumal také akty, jež jsou podkladem žalobou napadeného rozhodnutí.

⁴¹⁴ Srov. PODSKALSKÁ, S. *Není stanovisko jako stanovisko*. [online]. Via Iuris [cit. 7. 10. 2011]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=117>>.

⁴¹⁵ Probíhající územní řízení musí být v takovémto případě přerušeno do doby vydání rozhodnutí orgánu ochrany přírody o uložení a zajištění kompenzačních opatření.

⁴¹⁶ Přísnější podmínky pro schválení záměru jsou pak stanoveny v případě, že může být negativně ovlivněna lokalita s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy. Srov. § 45i odst. 10 ZOPK.

⁴¹⁷ BLAŽKOVÁ, M., MACHÁČKOVÁ, J. *Územní rozhodování a ohlašování – jednodu-*

uplatňování záměrům územního plánování lze podřadit posuzování záměru ve vztahu k územně plánovacím podkladům a územně plánovací dokumentaci. Tímto samozřejmě není dotčena povinnost stavebního úřadu vyplývající z posouzení souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování a územně plánovací dokumentací stanovená v § 90 StZ. Obdobně se musí stavební úřad vypořádat s vyjádřením orgánu ochrany přírody podle § 65 ZOPK⁴¹⁸.

12.3.4 Námitky účastníků řízení

Námitky účastníků řízení mohou představovat právní prostředek k hájení zájmů veřejných i soukromých, včetně zájmů na ochraně životního prostředí. Námitky představují kvalifikovanou formu vyjádření, kterou uplatňují účastníci územního řízení⁴¹⁹. Pro samotné uplatňování námitek v rámci územního řízení platí, že účastníci jsou povinni v námitce uvést skutečnosti, které zakládají jejich postavení účastníka řízení a zároveň musí uvést důvody podání námítky. Námitky mohou podat účastníci písemně nebo ústně do protokolu o územním řízení. Účastníci musí v námitce uvést, na základě jakých skutečností jsou oprávněni účastnit se řízení, a také námitka musí být konkrétně zaměřena⁴²⁰.

V případech, kdy se v řízení vyskytnou námitky, o kterých nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad o nich rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho

chých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, Praha: Linde, 2007. s. 227 a 228.

⁴¹⁸ Blíže viz MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 268.

⁴¹⁹ V územním řízení okruh účastníků specificky vymezuje § 85 StZ. K tomu blíže viz kapitola 7 Účastníci.

⁴²⁰ Srovnej s rozsudkem NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83. „Dává-li zákon v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona účastníku řízení právo vznést námitky, a ukládá-li stavebnímu úřadu v § 39 o těchto námitkách rozhodnout, je zřejmé, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit; to znamená, že jsou vzneseny konkrétní výhrady proti umístění stavby, jímž může dojít k dotčení práv účastníka námitku uplatňujícího (...). Toto rozhodnutí se vztahuje k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, tedy předcházejícímu stavebnímu zákonu, podle rozsudku NSS ze dne 11. listopadu 2010, č. j. 1 As 88/2010-90 jej lze nicméně aplikovat i na stávající stavební zákon.

působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci (vyjma existence práva nebo rozsahu vlastnického práva⁴²¹). Vždy platí, že stavební úřad se musí s námitkou vypořádat ve svém rozhodnutí, tj. že o ní musí rozhodnout a řádně své rozhodnutí odůvodnit.

Obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. To znamená, že by měla brát v potaz otázky ochrany přírody jako veřejného zájmu a tudíž i občanů a obce samotné⁴²².

Vlastník pozemku, popřípadě dotčení vlastníci sousedních nemovitostí, stejně tak i oprávnění z jiných věcných práv a společenství vlastníků jednotek mohou uplatňovat námitky v rozsahu, ve kterém je jejich právo přímo dotčeno. I zde mohou tyto osoby vystupovat v pozici subjektů chránících životní prostředí, např. v případě, že by v jejich sousedství měl být postaven výrobní podnik, jehož činnost by ohrožovala půdu, odpadní vody, atd.⁴²³

Poslední, z hlediska ochrany životního prostředí však nejdůležitější, kdo může uplatňovat námitky, jsou osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)⁴²⁴. Jedná se o způsob, jakým může veřejnost přímo, nikoliv pouze konzultativním způsobem, ovlivnit podmínky realizace záměru, který se dotýká zájmů na ochraně životního prostředí. Z uvedených právních předpisů vyplývá, že se jedná o občanská sdružení⁴²⁵ nebo obecně prospěšné společnosti⁴²⁶, případně dotčené obce,

⁴²¹ K tomu viz kapitola 21 Ochrana životního prostředí v kontextu sousedských práv.

⁴²² Podle § 2 odst. 2 zákona o obcích obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

⁴²³ Příkladem budiž kontroverzní stavba hliníkárný NEMAK. Blíže viz *Sedlák Jan* [online]. [cit. 1. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.sedlakjan.cz/index-sedlak.php?cat=01.prib&art=01.02>>.

⁴²⁴ Obecně účast veřejnosti na rozhodování vychází z požadavků Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva).

⁴²⁵ Např. na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně § 70 odst. 2, kdy *občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*. Občanské sdružení musí tedy podat věcně a místně specifikovanou žádost příslušnému orgánu ochrany přírody. Na základě této žádosti je občanské sdružení oprávněno zúčastnit se správních řízení (tedy v tomto případě územních

přičemž námitky mohou tyto osoby uplatňovat v rozsahu, v jakém je dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se zabývají.

12.3.5 Připomínky veřejnosti

Samotná veřejnost, tj. každá fyzická nebo právnická osoba, vyjma případů, kdy má postavení účastníka řízení (občanská sdružení), má možnost zasáhnout do územního řízení pouze ve formě podávání připomínek. Každý je oprávněn nejpozději při veřejném ústním jednání (zásada koncentrace) uplatnit připomínky. Stavební úřad je povinen tyto v územním rozhodnutí vyhodnotit. Jelikož veřejnost není účastníkem řízení, neexistuje právní nárok na přezkoumání nebo zrušení rozhodnutí v případě nevypořádání se s připomínkami.

12.3.6 Územní rozhodnutí

Veškeré výše uvedené aspekty se střetávají v územním rozhodnutí. Vydání územního rozhodnutí předchází komplexní posouzení záměru žadatele stavebním úřadem z hledisek, které vymezuje § 90 StZ. Závazným podkladem pro vydání územního rozhodnutí je platná územně plánovací dokumentace, zásady územního rozvoje, příp. územní či regulační plán. Z územně plánovací dokumentace může vyplývat omezení, zejména pokud se jedná o umístování staveb a změny ve využití území, ve vazbě na vymezení územních rezerv, zastavěného území a zastavitelných ploch, příp. existenci nezastavitelných pozemků, ploch a koridorů s podmínkami pro jejich využití, včetně ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

Na posouzení souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování se stavební úřad zvláště zaměřuje v případech, kdy chybí platná územně plánovací dokumentace pro dotyčné území. Nicméně i v případě existence platné územně plánovací dokumentace by měl stavební úřad posoudit ty aspekty, které nejsou dostatečně

řízení), a to za podmínky, že svoji účast oznámí písemně do osmi dnů ode dne oznámení správním orgánem.

⁴²⁶ V návrhu nového stavebního zákona je nově přidán § 85a, který již občanské sdružení vyjmenovává přímo jako fakultativní účastníky územního řízení. Blíže viz Důvodová zpráva k novele stavebního zákona [online]. Vláda ČR: Knihovna připravované legislativy. [cit. 1. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

specifikovány v územně plánovací dokumentaci a vyplývají až z projednávané konkretizace záměru. Stavební úřad se také musí vypořádat s požadavkem na hospodárné využívání zastavěného území ve vazbě na zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Mimo zastavěné území je možné v souladu s § 18 odst. 5 StZ umísťovat pouze stavby, zařízení a jiná opatření, které uvedené ustanovení taxativně vymezuje a reguluje tak, byť s výhradou a vědomím přechodného ustanovení § 188a, neudržitelné a nekoncepční rozpínání např. průmyslové a bytové výstavby do volné krajiny. Stavební úřad je také povinen zkoumat, zda se v projednávané věci nejedná o tzv. nezastavitelný pozemek, které jsou ze zákona vymezeny v těch obcích, které nemají vydaný územní plán. Na takovémto pozemku může stavební úřad povolit umístění toliko technické infrastruktury způsobem, který neznemožní jeho dosavadní využívání.

Záměr žadatele musí stavební úřad posoudit z hlediska jeho souladu s požadavky, které vyplývají ze stavebního zákona a prováděcích právních předpisů, zejména na obecných zásadách na využívání území. Posouzení tohoto požadavku se částečně překrývá s posouzením souladu záměru s územně plánovací dokumentací, územním plánem, je-li vydán, především se jedná o reflektování členění dotčeného území na plochy podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití nebo podle významu. Nemá-li vydán územní plán, musí vycházet stavební úřad z obecného cíle, kterým je dle § 18 StZ dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území prostřednictvím účelného využití a prostorové uspořádání území, které chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a současně respektuje společenský a ekonomický potenciál rozvoje v daném území.

Bližší požadavky na vymezení a využívání konkrétních pozemků pak vyplývají z charakteru jednotlivých druhů územních rozhodnutí a z části III vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Základní zásadou je vymezovat pozemky a stanovovat podmínky jejich využívání a umísťování staveb na nich tak, aby nedocházelo ke zhoršování kvality prostředí a hodnoty území.

Zejména při umísťování staveb a změnách ve využití území mohou vyvstat nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, jejíž kvantita i kvalita může ovlivnit stav životního prostředí. Z toho důvodu musí být nové nároky např. na bezproblémové zpřístupnění pozemku, zvýšení kapacity čistírny odpadních vod či zařízení na odstraňování odpadu, již předem vyřešeny nejčastěji platnou plánovací smlouvou.

Poslední bod § 90 byl pak již z podstatné části rozveden výše. Týká se povinnosti stavebního úřadu vypořádat se:

- s požadavky, které jsou požadovány zvláštními právními předpisy. Zejména vyžaduje-li zvláštní právní předpis existenci určitého správního aktu, ať již ve formě samostatného rozhodnutí (např. rozhodnutí o výjimce podle § 43 ZOPK), závazného stanoviska (např. souhlas s odnětím půdy ze ZPF), stanoviska (např. stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí), či pouze dohodu/konzultaci/vyjádření (např. dohoda s orgánem ochrany přírody. Podle § 66 (není-li stanoven zákonem jiný postup) nemůže být přinejmenším bez existence takového správního aktu přistoupeno k vydání územního rozhodnutí. V případě závazných stanovisek pak navíc přistupuje i nemožnost ze strany stavebního úřadu odchýlit se od jejich obsahové stránky včetně začlenění podmínek stanovených dotčenými orgány do územního rozhodnutí.
- s právy a právem chráněnými zájmy účastníků řízení jako součásti výroku územního rozhodnutí. Námitkám účastníkům územního řízení může stavební úřad vyhovět a učinit z nich podmínky pro realizaci záměru, nebo naopak je z formálních či materiálních důvodů zamítnout, s čímž se musí vždy řádně vypořádat v odůvodnění rozhodnutí.

12.4 ZÁVĚR

Proces územního řízení patří z hlediska ochrany životního prostředí v rámci stavebního zákona mezi nejdůležitější nástroje. Jak uvádí Průcha⁴²⁷, „územní řízení je specifický rozhodovací postup příslušných správních orgánů, jehož výsledkem je autoritativní rozhodnutí o konkrétním opatření, jež se má v daném území uskutečnit, resp. o konkrétním využití pozemku k navrhovanému účelu“. Na rozdíl od ostatních nástrojů tedy řeší podstatné charakteristiky konkrétních záměrů v daném území. Během samotného procesu se uplatňuje celá řada právních prostředků, které by měly být využity k zajištění udržitelného rozvoje území, včetně ochrany životního prostředí. Lze říci, že územní řízení představuje první (není-li efektivně využíván institut regulačního plánu⁴²⁸) a současně poslední procesní fázi, ve které lze

⁴²⁷ PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 44.

⁴²⁸ Srov. např. MAREČKOVÁ, M. *Ubyvá krajina, města řídnou. Chybí regulace výstavby*. Hospodářské noviny, 2. listopadu 2011, Praha: *Economia*. s. 20.

ovlivnit zásadním způsobem podobu a využití konkrétního území, při zohlednění ochrany veřejného zájmu včetně životního prostředí⁴²⁹.

Literatura:

- BLAŽKOVÁ, M., MACHAČKOVÁ, J. *Územní rozhodování a ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. 240 s.
- KOPECKÝ, M. *Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení*, [online]. iPravnik, [cit. 7. 9. 2011]. Dostupné z <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_5173/uplatnovani-zasad-jednotnosti-a-koncentrace-ve-spravnim-rizeni.aspx>.
- MAREČKOVÁ, M. *Ubývá krajina, města řádnou. Chybí regulace výstavby*. Hospodářské noviny, 2. listopadu 2011, Praha: Economia, s. 20.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2.vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 607 s.
- PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Grada, 2007. 672 s.
- PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 410 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. Praha: Nakladatelství Polyglon. 2006. 1042 s.
- PODSKALSKÁ, S. *Není stanovisko jako stanovisko*. [online]. Via Iuris [cit. 7. 10. 2011]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=117>>.
- JÁRUBA, L. *Připravovaná „velká“ novela stavebního zákona*, [online]. EIA-IPPC-SEA, 2011, č. 3 [cit. 7. 9. 2011]. Dostupné z: <[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/C357122674CB1BB9C12578FC003903EB/\\$file/OVV-EIA_03_2011-20110830.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/C357122674CB1BB9C12578FC003903EB/$file/OVV-EIA_03_2011-20110830.pdf)>.

⁴²⁹ Výše uvedené potvrzuje např. mediální kauza hliníkárný NEMAK, blíže viz *Sedlák Jan* [online]. [cit. 1. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.sedlakjan.cz/index-sedlak.php?cat=01.prib&art=01.02>>.

KAPITOLA 13: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A POVOLOVÁNÍ STAVEB

Autorka: Marie Poláčková

13.1 ÚVOD

V části stavebního zákona – stavebním řádu – jsou vymezeny podmínky, za nichž vzniká fyzické nebo právnické osobě subjektivní veřejné oprávnění budovat stavby nebo zařízení nebo provádět terénní úpravy nebo udržovací práce (dále jen „provádění staveb“).⁴³⁰

Proces povolování realizace staveb navazuje na územní plánování, v rámci něž je v obecné rovině řešeno využití území, a na územní rozhodnutí, případně územní souhlas, které už přesně určují umístění stavby na konkrétním pozemku. Ve stavebním řádu jsou upraveny další postupy, na jejichž základě může stavebníkovi vzniknout právo provádět stavbu. Mezi tyto postupy patří dle stavebního zákona ohlášení, oznámení certifikátu autorizovaného inspektora příslušnému stavebnímu úřadu a stavební povolení. V případech zákonem vymezených staveb vzniká stavebníkovi oprávnění provádět stavbu, aniž by byl některý z výše uvedených postupů nutný (§ 103 StZ).

Procesu povolování staveb se zúčastňují také dotčené orgány.⁴³¹ „Činnost vykonávají dotčené orgány tehdy, dotýká-li se stavební záměr zájmu chráněných zvláštními právními předpisy.“⁴³² Dotčené orgány v procesech dle stavebního řádu vydávají závazná stanoviska⁴³³, popřípadě koordinované závazné stanovisko, jejichž prostřednictvím se vyjadřují, zda plánovaná stavba může zasáhnout do zájmu

⁴³⁰ KRECHT, J. K některým správním postupům podle stavebního řádu. *Bulletin stavební právo*. 2011, č. 1, s. 1.

⁴³¹ K tomu viz kapitola 5 Dotčené orgány.

⁴³² KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo – praktická příručka*. Praha: Linde, 2007. s. 82.

⁴³³ Bližší charakteristika závazných stanovisek viz KOCOUREK, T., POLÁČKOVÁ, M. In Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 87 a násl.

na ochraně životního prostředí, resp. té které konkrétní složky životního prostředí, přičemž v závazném stanovisku mohou stanovit také podmínky vycházející ze zvláštních právních předpisů, bez jejichž splnění nelze záměr provést.⁴³⁴ Splnění těchto podmínek jsou dotčené orgány oprávněny také dozorovat, ať již v průběhu provádění stavby nebo po jejím dokončení.

V oblasti povolování staveb hrají velmi důležitou roli občanská sdružení, která jsou v řadě případů odborně způsobilá hájit zájmy ochrany přírody a krajiny v procesech vedených dle stavebního zákona. V rámci stavebního řádu má účast těchto kvalifikovaných osob svoje místo především v rámci stavebního řízení, zkráceného stavebního řízení, popřípadě v řízení o změně stavby před jejím dokončením. Účast občanských řízení na povolovacích procesech dle stavebního řádu je však poněkud komplikovanější než je tomu například u územního řízení (viz níže).⁴³⁵

S ohledem na skutečnost, že v současné době je připravena novela stavebního zákona, bude v této kapitole reagováno i na tuto problematiku.⁴³⁶ Na připravované změny stavebního zákona bude poukázáno zejména tam, kde se v dnešní aplikační praxi objevují problémy. Tyto problémy by měly být v řadě případů novelou vyřešeny, nebo alespoň zmírněny.

Tato kapitola se tedy bude věnovat především zmíněným povolovacím postupům dle stavebního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí a úloze dotčených orgánů a občanských sdružení v těchto procesech.

⁴³⁴ K podmínkám v závazných stanoviscích více viz kapitola 19 Ochrana veřejného zdraví v postupech podle stavebního zákona.

⁴³⁵ K roli občanských sdružení v postupech dle stavebního zákona viz PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

⁴³⁶ Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

13.2 STAVBY, TERÉNNÍ ÚPRAVY, ZAŘÍZENÍ A UDRŽOVACÍ PRÁCE NEVYŽADUJÍCÍ STAVEBNÍ POVOLENÍ ANI OHLÁŠENÍ

Jednoduché stavby, které ke svému provedení nevyžadují kvalifikované stavebně právní posouzení stran jejich přípustnosti⁴³⁷, je možné zrealizovat bez stavebního povolení nebo ohlášení. Jedná se o stavby, které jsou taxativně vymezeny v § 103 StZ. Ve stanoveném okruhu těchto staveb nalezneme i stavby, které nepotřebují pro svoji realizaci ani územní rozhodnutí či územní souhlas. Obecně ovšem platí, že stavby, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas jsou vymezeny v § 79 odst. 3 StZ a jejich okruh nelze ztotožňovat s taxativním výčtem staveb nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení.⁴³⁸

Stavební úpravy pozemních komunikací a udržovací práce na nich, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení jsou vymezeny v § 15 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Například se jedná o činnosti a úpravy, kterými nemohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy a práva jiných osob, včetně práv, která plynou ze styku komunikace s jinými dopravními cestami, inženýrskými sítěmi, jinými vedeními, vodami a vodohospodářskými díly a s chráněným územím.

Jestliže stavbu, kterou chce stavebník provést, nelze podřadit pod ustanovení § 103 StZ nebo § 15 výše zmíněné vyhlášky, je pro její realizaci potřeba buď stavební povolení, nebo je nutné provádění stavby stavebnímu úřadu oznámit spolu s přiložením certifikátu autorizovaného inspektora, anebo je nutné ohlášení stavby.

U staveb, k jejichž provedení není zapotřebí ohlášení ani stavební povolení, se dá předpokládat, že jejich realizací zpravidla nedojde k ohrožování či poškozování životního prostředí, resp. některé z jeho složek, a zásahu do práv třetích osob. Stavební zákon proto nestanoví žádný postup, v jehož rámci by se k plánovanému záměru měla vyjadřovat občanská sdružení hájící zájmy ochrany přírody a krajiny,

⁴³⁷ PRŮCHA, P., MAREK K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 94.

⁴³⁸ Novelou stavebního zákona dojde k rozšíření a ke zpřehlednění okruhu staveb, které ke svému provedení nepotřebují ani ohlášení ani povolení stavebního úřadu. Dojde také k odstranění některých výkladových problémů. K tomu více viz MALÝ, S. Základní povolovací ustanovení podle stavebního zákona. *Právní rádce*, 2011. č. 8, s. I–XI.

či v jehož rámci by bylo nutné k provedení záměru získat kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu.

Je koncipováno, že za provádění staveb nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení nese odpovědnost pouze stavebník⁴³⁹. V případě, že by tyto stavby procházely určitým formalizovaným procesem před stavebním úřadem za účasti dotčených orgánů, byla by odpovědnost také na těchto subjektech s ohledem na to, že danou stavbu umožnili provést.

Jedním z dnešních trendů správního práva je zbytečně neztěžovat výkon veřejné správy. Proto bylo zvoleno současně platné řešení – vymezení určitého okruhu staveb, u nichž je velmi málo pravděpodobné, že by mohly ohrožovat životní prostředí, popřípadě zasahovat do práv třetích osob, a které ke svému provedení nepotřebují ani stavební povolení ani ohlášení, čímž nedochází ke zbytečnému zatěžování jak stavebních úřadů, dotčených orgánů, tak adresátů výkonu veřejné správy.

13.3 OHLAŠOVÁNÍ STAVEB

V případech realizace jednodušších staveb postačí jejich ohlášení příslušnému stavebnímu úřadu. Oproti předchozí skupině staveb, ke kterým nebylo nutné získat stavební povolení ani je ohlašovat, se jedná o stavby, které jsou již konstrukčně složitější a které se vyznačují větším záborem půdy při své realizaci. Jedná se o stavby, ke kterým již zpravidla bylo vydáno územní rozhodnutí či územní souhlas. Přičemž u staveb uvedených v § 104 odst. 2 písm. a) až d) StZ, jejichž návrh je v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, s územně plánovací informací a které jsou umístěovány v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se jimi podstatně nemění a které nevyžadují nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu, postačí ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

Jestliže stavebník o územně plánovací informaci nepožádá v případě staveb uvedených v § 104 odst. 2 písm. a) až d) StZ, musí mít územní rozhodnutí či územní souhlas. Samotný fakt, že stavebník před ohlášením jednoduché stavby ne-

⁴³⁹ PRUDILOVÁ, M. Nový stavební zákon. *Právní rádce*. 2007, č. 4, příloha s. II.

požádal o poskytnutí územně plánovací informace, však není důvodem pro vydání rozhodnutí o zákazu provedení ohlášené stavby ve smyslu § 107 odst. 1 StZ.⁴⁴⁰

Spolu s ohlášením stavebník stavebnímu úřadu musí doložit, že o svém stavebním záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich. „*Je nutné informovat pouze „mezující“ sousedy. Povinnost informovat i „přeshraniční“ sousedy by byla nepřiměřená a zákonodárce toto nemůže vyžadovat. Není totiž možné, aby sám stavebník posuzoval, kdo ze sousedů bude jeho zamýšlenou stavbou přímo dotčen a kdo nikoli.*“⁴⁴¹ Stavebník může o stavebním záměru tyto osoby informovat osobně nebo písemně „doporučeně na dodejku“. Tyto osoby mohou příslušnému stavebnímu úřadu oznámit své případné námitky proti stavbě do 15 dnů ode dne, kdy byly stavebníkem informovány.

Stavební zákon vymezuje ve svém ustanovení § 105 náležitosti ohlášení.⁴⁴² V ohlášení stavby musí být uvedeny údaje o stavebníkovi, o pozemku, ohlášené stavbě, jejím rozsahu a účelu, o způsobu a době provádění stavby a zpravidla její jednoduchý technický popis. V případech zákonem přesně vymezených staveb je k ohlášení nutno připojit projektovou dokumentaci [§ 104 odst. 2 písm. a) až d) StZ] nebo „zjednodušenou“ projektovou dokumentaci, kterou tvoří situační náčrt podle katastrální mapy s vyznačením jejich umístění, hranic se sousedními pozemky, polohy staveb na nich a jednoduché stavební nebo montážní výkresy specifikující navrhovanou stavbu nebo terénní úpravy.⁴⁴³

K ohlášení je nutné připojit i závazné stanovisko dotčeného orgánu vyžadované zvláštním právním předpisem. Z této zákonem dané povinnosti je patrné, že již u provádění jednoduchých staveb se předpokládá, že může dojít k ohrožení či poškození životního prostředí. Proto je nutné, aby stavbu ještě před její realizací posoudily dotčené orgány a vydaly k záměru závazné stanovisko. Projekt výstavby by měl být stavebníkem koncipován tak, aby dotčené orgány mohly vydat kladné závazné stanovisko bez stanovení dalších podmínek provádění stavby, přestože dotčené orgány mají možnost stanovení vlastních podmínek v závazném stanovisku na základě zvláštních právních předpisů. Na závazná stanoviska je totiž nutno na-

⁴⁴⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 16. června 2009, č. j. 52 Ca 15/2009-40.

⁴⁴¹ K tomu viz MALÝ, S. a kol. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Aspi, 2007, s. 188.

⁴⁴² Novelou stavebního zákona má dojít k promítnutí některých ustanovení prováděcích předpisů stanovících obsah dokumentace ohlašovaných staveb přímo do stavebního zákona.

⁴⁴³ Stavby a terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 2 písm. e) až i) a n) StZ.

hlížet ve smyslu § 149 SŘ, který stanoví že „závazné stanovisko 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“. Souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavby však není s největší pravděpodobností správním rozhodnutím. Není proto v praxi možné do tohoto souhlasu začlenit podmínky dotčených orgánů tak, aby jimi byla stavebníkovi stanovena povinnost provést stavbu podle stanovených požadavků dotčených orgánů. V podstatě není ani nutné, aby stavební úřad souhlas s provedením stavby skutečně vydal (postačí fiktivní souhlas). V takovém případě by již vůbec nebylo možné podmínky stanovené jednotlivými dotčenými orgány kamkoli začlenit.

Jestliže ohlášení nebude mít všechny předepsané náležitosti, stavební úřad usnesením věc podle § 105 odst. 4 StZ odloží. Spolu s usnesením o odložení věci je stavební úřad povinen zaslat stavebníkovi poučení o správném postupu při ohlašování staveb. Povinností stavebního úřadu však není vyzývat stavebníka k odstranění vad podání před vydáním usnesení.⁴⁴⁴

Podle § 105 odst. 4 bude stavební úřad postupovat také tehdy, „je-li podáno ohlášení na stavbu, jež podléhá řízení o povolení stavby.... stavební úřad takové podání odloží podle § 105 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Institut odložení podání zajišťuje, že o podání stavebníka bude rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, že bude poučen, co může dále ve věci stavby činit, že proti usnesení o odložení může podat odvolání a případně, že rozhodnutí odvolacího orgánu může napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.“⁴⁴⁵ V předmětném rozhodnutí je dále uvedeno, že „pokud bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu o odložení věci, začala od právní moci tohoto rozhodnutí ... opět běžet zákonná lhůta 40 dnů podle ust. § 106 odst. 1 věty druhé stavebního zákona“. Dále z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že pokud stavební úřad v průběhu této lhůty stavebníkovi nezakáže stavbu provést, vznikne stavebníkovi oprávnění stavbu realizovat. Nejvyšší správní soud tak připustil možnost ohlášenou stavbu podléhající povolovacímu režimu zakázat podle § 107 StZ, ačkoli to předtím výslovně vyloučil s odůvodněním, že důvody pro zákaz stavby podle § 107 odst. 1 nebo 2 StZ jsou stanoveny taxativně a není mezi nimi uveden důvod, že stavba podléhá povolovacímu režimu. V důsledku nečinnosti stavebního úřadu tak může dojít k tomu, že i stavbu podléhající povolovacímu režimu stavebního řízení a nepodléhající ohlášení, bude možno

⁴⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 16. června 2009, č. j. 52 Ca 15/2009-40.

⁴⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009-86.

provést na základě fiktivně i skutečně vydaného souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby. Může tak dojít ke zkrácení práv osob, které by byly účastníky stavebního řízení.⁴⁴⁶

K provedení ohlášené stavby zpravidla vydá stavební úřad písemný souhlas, pokud ohlášení neodloží nebo ohlašovanou stavbu nezakáže. Doposud nebylo ve správním soudnictví vydáno rozhodnutí, na základě něhož by bylo možné jednoznačně určit povahu souhlasu s provedením ohlášené stavby. Praxe se zatím s touto formou vyrovnává tak, že souhlas vydává v režimu části čtvrté správního řádu, přičemž proti takto vydanému souhlasu je možno podat stížnost proti postupu správního orgánu dle § 175 SŘ. Dá se ovšem připustit i myšlenka, že by souhlas s ohlášenou stavbou byl správním rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS a byla by proti němu přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.⁴⁴⁷

Jestliže písemný souhlas stavebního úřadu nebude stavebníkovi doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz stavbu provést podle § 107 StZ, platí, že stavební úřad souhlas udělil.

Jestliže by byla stavba podle § 104 odst. 1 StZ navržena v rozporu s územně plánovací informací nebo s obecnými požadavky na výstavbu nebo umístěována v nezastavěném území anebo byla v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu, stavební úřad zakáže záměr provést. Ustanovení § 107 odst. 1 StZ tedy předpokládá, že před ohlášením stavby si stavebník zažádá o územně plánovací informaci. „*Skutečnost, že stavebník před ohlášením jednoduché stavby (§ 104 odst. 1 citovaného zákona) nepožádal o poskytnutí územně plánovací informace (§ 21 citovaného zákona), není důvodem pro vydání rozhodnutí o zákazu provedení ohlášené stavby ve smyslu § 107 odst. 1 citovaného zákona.*“ Dále se uvádí, že „*jednoduché stavby uvedené v § 104 odst. 2 písm. a) až d) stavebního zákona*

⁴⁴⁶ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011 nebo DIENSTBIER, F. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In *Pocta Petru Průchovi*. Brno: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 326–328.

Uvedený problém řeší novela stavebního zákona, ve které je uvedeno, že „*Právo nevznikne, jestliže je ohlášen stavební záměr, který vyžaduje stavební povolení, nebo jestliže nebylo vydáno nebo nenabýlo právní mocí zákonem požadované územní rozhodnutí, popřípadě územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouva nebo regulační plán územní rozhodnutí nahrazující, nebo ohlášení nemá náležitosti podle § 105*“. Ex lege tedy stavebník nemůže stavbu, která by podléhala stavebnímu povolení, provést na základě ohlášení stavebnímu úřadu.

⁴⁴⁷ K tomu viz POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

z roku 2006, posuzuje stavební úřad z hlediska jejich souladu s územně plánovací dokumentací *ex officio*.“⁴⁴⁸

Pokud by ohlášená stavba, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 písm. d) až p) StZ byly v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, s regulačním plánem, územním rozhodnutím nebo územním souhlasem anebo se závazným stanoviskem dotčeného orgánu, stavební úřad jejich provedení zakáže. Toto rozhodnutí musí být vydáno do 30 dnů ode dne ohlášení stavby.

Z výše uvedeného je patrné, že v případě, že dotčený orgán vydá negativní stanovisko k předkládanému záměru, nemá stavební úřad jinou možnost, než provedení ohlašované stavby zakázat. Role dotčených orgánů hájících veřejné zájmy je tak i v procesu ohlašování velmi silná. Stavební úřad nemůže přehlížet stanoviska dotčených orgánů, musí je respektovat. Rozhodnutí o zákazu provést stavbu je prvním krokem ve správním řízení. Stavebník se může proti tomuto rozhodnutí odvolat, přičemž odvolání nemá odkladný účinek. V rámci odvolacího řízení je potom možné přezkoumat také stanovisko dotčeného orgánu.⁴⁴⁹

V ustanovení § 107 StZ zákonodárce ponechává zcela bez povšimnutí námitky osob, které byly informovány o provedení záměru a které se na stavební úřad následně s námitkami obrátily. V ustanovení není uvedeno, že podané námitky by mohly být důvodem pro zákaz stavbu provést. Je tedy otázkou, jak má stavební úřad na případné námitky reagovat. S ohledem na absenci námitek jako důvodu pro zákaz stavbu provést v § 107 StZ lze vyvozovat, že samotné vyhodnocení námitek není samo o sobě důvodem k vydání zákazu provést stavbu. Jestliže nebude zákaz vydán, bude osobě, která námitky vznesla, pouze sděleno, že její námitky k vydání zákazu provést stavbu nevedly.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 16. 06. 2009, čj. 52 Ca 15/2009-40. Novela stavebního zákona již nepředpokládá, že před ohlášením bude stavebník žádat o vydání územně plánovací informace a následně bude sledován její soulad s návrhem staveb dle § 107 odst. 1. Nadále však bude možné o územně plánovací informaci dle § 21 StZ před ohlášením požádat.

⁴⁴⁹ Více k režimu přezkumu závazných stanovisek viz KOCOUREK, T., POLÁČKOVÁ, M. In Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 87 a násl.

⁴⁵⁰ STAŠA, J. Nová právní úprava stavebního řádu a správního soudnictví. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 377.

Novela stavebního zákona v podstatě již po stavebníkovi nežádá, aby prokazatelně informoval vlastníky sousedních nemovitostí o svém záměru. Tito vlastníci tedy ani nemohou na

Námítky na stavební úřad může podávat také občanské sdružení, pokud jej stavebník o svém záměru informuje. Informovat jej musí, jestliže občanské sdružení bude vlastníkem sousední nemovitosti. Námítky občanského sdružení však mohou směřovat pouze k ochraně těch zájmů, jež jsou předmětem jeho stanov. Lze ovšem konstatovat, že ani v případě ohlašovacího procesu nejsou občanská sdružení opomenuta.

Na závěr kapitoly si ještě dovoluji položit otázku, zda je možné, aby stavebník podstoupil stavební řízení byt' by se jeho žádost týkala staveb, které se ohlašují⁴⁵¹, s ohledem na možný nedostatek kompetence stavebního úřadu vydávat povolení pro takové stavby.

13.4 STAVEBNÍ ŘÍZENÍ

K provedení staveb, které nemohou být realizovány na základě ohlášení, oznámení certifikátu autorizovaného inspektora nebo veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi stavebníkem a stavebním úřadem je nutné vést stavební řízení. Jedná se zpravidla o stavby technologicky a stavebně složitější. Stavebnímu řízení tedy nepodléhají stavby vymezené v § 103 StZ, které je možno vystavět takřka bez vměšování stavebního úřadu a které jsou typově velmi jednoduché.

Stavební řízení je řízením správním, přičemž stavební zákon vymezuje svůj vlastní postup v tomto řízení. Tam, kde stavební zákon nestanoví určitý postup, je nutno využít podpůrně správního řádu, který je ke stavebnímu zákonu předpisem obecným.

Níže uvedené platí s většími či menšími modifikacemi také pro řízení o dodatečném povolení stavby, které je zahajováno na žádost stavebníka v případech vedeného řízení o nařízení odstranění stavby.⁴⁵²

stavební úřad podávat námítky. Obrátí se na stavební úřad až v době, kdy stavebník začne svoji stavbu realizovat, což dle mého názoru není krok správným směrem.

⁴⁵¹ STAŠA, J. Nová právní úprava stavebního řádu a správního soudnictví. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 373.

⁴⁵² K tomuto více kapitola 15 Ochrana životního prostředí a odstraňování staveb.

13.4.1 Účastníci stavebního řízení

Okruh účastníků stavebního řízení je vymezen přímo stavebním zákonem, jedná se tak o úpravu speciální ke správnímu řádu.

Účastníkem stavebního řízení je vždy **stavebník**, který podává žádost o stavební povolení. Dalším účastníkem je **vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem**. Tito dva účastníci mají odlišné postavení oproti dalším účastníkům. „*Musejí být uvedeni ve výroku rozhodnutí a rozhodnutí nemůže nabýt právní moci, pokud jim není oznámeno.*“⁴⁵³ Dalšími účastníky stavebního řízení jsou **vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem**, a **osoby, kterým svědčí věcné právo ke stavbě na pozemku, na kterém má být stavba prováděna**, a **osoby, které mají věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě**. Účastníkem stavebního řízení, které se týká bytového domu nebo společných částí domu anebo pozemku, je také **společenství vlastníků jednotek**⁴⁵⁴, jestliže má právní subjektivitu. Jestliže společenství vlastníků právní subjektivitu nemá, je účastníkem daného řízení **vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu**. V této souvislosti je nutno položit si otázku, zda může být účastníkem řízení jak společenství vlastníků jednotek s právní subjektivitou, tak i jednotliví vlastníci bytů. Někteří autoři se domnívají, že je možné účastenství obou dvou subjektů: „*Jakkoli dikce § 109 odst. 1 písm. b) a g) napovídá možnému záměru zákonodárce, aby v takovém případě společenství vlastníků nebo majoritní spoluvlastník byly účastníkem řízení namísto jednotlivých vlastníků bytových jednotek a spoluvlastníků společných částí domu a pozemku, tato alternativa nemá dostatečnou oporu ani v textu zákon ani v důvodové zprávě ke StZ. Proto jediným akceptovatelným závěrem je ten, že společenství vlastníků je v takovém případě účastníkem vedle vlastníků všech jednotek a spoluvlastníků společných částí domu/pozemku.*“⁴⁵⁵

Naproti tomu existuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se starého stavebního zákona, které říká, že „*postavení SVJ jako „zákonného správce“ společného majetku členů tak v určitém rozsahu omezuje některá práva vlastníků jednotek, pokud se týkají podílového spoluvlastnictví společných částí domu a po-*

⁴⁵³ Viz POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁴⁵⁴ Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵⁵ Viz POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

zemku, neboť při výkonu a zajišťování správy společných částí domu vystupuje SVJ svým jménem a na vlastní účet (srov. k tomu Čáp, J. – Schödelbauerová, P. Zákon o vlastnictví bytů, Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2011).... Vlastník jednotky je povinen strpět výkon práv a povinností SVJ spojených se správou společných částí domu. Své zájmy může uplatňovat uvnitř SVJ, např. svou účastí a hlasováním na shromáždění vlastníků jednotek jako nejvyšším orgánu SVJ (§ 9 odst. 8, § 11 zákona o vlastnictví bytů). Pouhá skutečnost, že nesouhlasí se způsobem provedení opravy a změny společných částí domu a pozemku, však nemůže odůvodňovat jeho postavení jakožto účastníka stavebního řízení vedle SVJ. Opačný výklad, podle něhož by účastníky stavebního řízení, které se týká společných částí domu nebo pozemku, museli být vedle SVJ všichni vlastníci bytových jednotek, tj. všichni členové daného SVJ, by zcela pomíjel smysl povinného vzniku SVJ. Tak by mohl každý, byť i jediný tzv. „přehlasovaný“ člen SVJ i na několik let blokovat výkon správy společných částí nemovitosti na úkor vlastnických práv ostatních vlastníků bytových jednotek.“⁴⁵⁶

Velkou skupinu účastníků řízení dále tvoří **osoby s věcným právem k sousední nemovitosti**. Pojem „sousední“ je nutno vykládat ve světle judikatury Ústavního soudu, kterým došlo k vymezení pojmu „soused“ ve starém stavebním zákoně. Nálezem ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl ÚS 19/99 Ústavní soud zrušil § 139 písm. c) zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který vymezoval sousední pozemky jako „pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona a stavby na těchto pozemcích“. Ústavní soud konstatoval, že „je evidentní, že důvodem zařazení předmětné legální definice do stavebního zákona bylo posílení principu rychlosti a hospodárnosti příslušných řízení podle stavebního zákona, a to pevným uzavřením okruhu těch osob, které se účastenství domáhají s odkazem na vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem "soused" přímo v zákoně, bere tak správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového

⁴⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011-146. Připravovanou novelou stavebního zákona dojde ke zúžení okruhu účastníků stavebního řízení o společenství vlastníků jednotek.

Více k tomu viz kapitola 7 Účastníci řízení.

protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny). Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru "až kam" – do jaké šíře či vzdálenosti - mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“ V nálezu ze dne 7. 4. 2005 sp. zn. III. ÚS 609/04 Ústavní soud dále doplnil, že "mezujícího souseda" rozhodně nemínil z okruhu účastníků správního řízení vyloučit“.

Vždy tedy bude záležet především na posouzení stavebního úřadu, zda konkrétní osoba, které svědčí právo k určité nemovitosti, může být rozhodnutím stavebního úřadu dotčena a zda tato osoba z tohoto titulu bude účastníkem řízení. Výklad pojmu „sousední nemovitosti“ je tedy ponechán na stavebním úřadu. Role stavebního úřadu je v tomto směru nezáviděníhodná. Existuje řada variant dotčenosti na právech konkrétní osoby, která se následkem tohoto dotčení musí stát účastníkem řízení.

Účastníkem stavebního řízení tak může být také vlastník stavby umístěné pod povrchem země, jestliže jeho práva mohou být povolovanou stavbou dotčena.⁴⁵⁷

Za účastníka řízení je třeba považovat i vlastníka sousedního pozemku v případě, že stavební úřad dojde k závěru, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd., přímo dotčeno. Je třeba se proto nejprve pokusit o vymezení pojmu přímé dotčení pozemku nebo stavby. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., t j. různé imise (§ 127 odst. 1 obč. zák.)... Naproti tomu není zcela zřejmé, zda lze za přímé dotčení sousední nemovitosti považovat např. výrazné zhoršení nebo úplné odejmutí stávajícího výhledu ze sousedního pozemku nebo stavby nově umísťovanou stavbou, byť by odstupové vzdálenosti staveb stanovené prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu byly dodrženy. Takto

⁴⁵⁷ Rozsudek MS v Praze ze dne 29. 3. 2006, č. j. 9 Ca 198/2004-52.

Lze otázku položit zjevně i v případě stěžovatelem tvrzeného dotčení v důsledku snížení tržní hodnoty nemovitosti nebo změny krajinného rázu (ve výhledu). Svým charakterem je takové „dotčení“ nepochybně odlišné od předchozí řady případů shora uvedených, kdy jde nesporně vždy o přímé dotčení. Jakkoli Nejvyšší správní soud chápe úvahu žalovaného i krajského soudu o nutnosti stanovení určitého limitu pro vymezení okruhu účastníků v případě stavby, která může mít vliv na široké okolí, nelze takové kritérium měřit pouze hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice bez přihlédnutí k ostatním vlivům. (V daném případě min. hranici stroboskopického efektu, jehož možné negativní vlivy jsou obsaženy v přiloženém posudku). Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstát zásada „hospodárnosti“ či procesní ekonomie. Poměruje-li stavební úřad práva dotčených osob a administrativní náročnost řízení, nemůže se přiklonit k variantě druhé. Lze-li možné přímé dotčení na právech shledat u širokého okruhu osob, nutno zvolit i tomu odpovídající formu vedení takového řízení, nemůže však být zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.⁴⁵⁸

V praxi může docházet k dotčení práv vlastníka nemovitosti různými způsoby. Například i zvýšením dopravy při příjezdu k budoucímu nákupnímu centru⁴⁵⁹ nebo zhoršením výhledu na historické panorama města⁴⁶⁰ nebo narušením duchovního poslání památného místa⁴⁶¹.

Za účastníka stavebního řízení by měl být v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Stavební úřad usnesením v pochybnostech rozhoduje, zda osoba je účastníkem nebo není. Proti tomuto usnesení se může osoba, jíž se toto rozhodnutí týká, odvolat, přičemž odvolání nemá odkladný účinek. Jestliže bylo odvolání osoby vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání (§ 28 SŘ).

Zvláštní okruh účastníků stavebního řízení potom tvoří **účastníci na základě zvláštního zákona**. Ve výčtu účastníků v § 109 StZ chybí výslovný odkaz na osoby, o nichž tak stanoví zákon, tak jak je tomu v případě účastníků územního

⁴⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111.

⁴⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126 nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48.

⁴⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008- 68.

⁴⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, č. j. 1 As 46/2007-150.

řízení. Mezi odbornou veřejností se tak utvořily dva tábory, přičemž jeden z těchto táborů zastával názor, že osoby dle zvláštního zákona jsou z účastenství na stavebním řízení vyloučeny, druhý tábor se domníval, že tomu tak není. Řeč je především o občanských sdruženích. Stanovisko k této věci zaujal i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že *„občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, řádně a včas oznámí.“*⁴⁶² Následně Nejvyšší správní soud uvedl, že občanská sdružení mohou být účastníky stavebního řízení pouze za podmínek daných § 70 ZOPK. V řízení mohou uplatňovat pouze námitky, které mají vazbu na jejich poslání, tzn., pouze námitky související s ochranou přírody a krajiny. S takto koncipovanými námitkami je stavební úřad povinen věcně se vypořádat. V opačném případě postačí, když stavební úřad zdůvodní, proč se námitky občanského sdružení netýkají zájmů na ochraně přírody a krajiny.⁴⁶³ I v tomto směru je role stavebních úřadů nezáviděníhodná, protože musí vždy pečlivě zvažovat, zda budou ve stavebním řízení zájmy na ochraně přírody a krajiny dotčeny či nikoli. Mohou nastat situace, kdy stavební úřad vyhodnotí, že zájmy na ochraně přírody ve stavebním řízení dotčeny nebudou, protože již byly posuzovány v předchozím řízení. K tomuto ale Nejvyšší správní soud uvedl: *„Skutečnost, že o povolení ke kácení dřevin rozhoduje orgán ochrany přírody a krajiny v samostatném řízení, ještě neznamená, že zájmy ochrany přírody a krajiny spočívající v zájmu na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením nebo ničením nemohou být dotčeny ve stavebním řízení. Již v tomto řízení se totiž v podstatné míře předurčí případný budoucí osud dřevin, neboť se určí (s ohledem zejména na technické, funkční a případně i estetické či architektonické požadavky na řádné provedení stavby), v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby pokácet určité dřeviny. K tomu, aby zájmy na ochraně dřevin byly patřičně chráněny, je na místě, aby v jejich prospěch vystupovala dotčená veřejnost reprezentovaná občanským sdružením podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.“*⁴⁶⁴

⁴⁶² Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.

⁴⁶³ Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80.

⁴⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-59.

Nejvyšší správní soud také konstatoval, že „*taxativní výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 má za následek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 správního řádu z roku 2004. Nemá však za následek vyloučení zvláštních ustanovení o účastenství v řízení, která nejsou v přímém rozporu s definicí účastníků stavebního řízení. Ustanovení § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je proto možné aplikovat souběžně.*“⁴⁶⁵

Postavení účastníka ve stavebních řízeních vedených ohledně záměru podléhajících posouzení vlivů na životní prostředí, mají na základě zvláštního zákona (zákon EIA) také občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a obce, které podaly vyjádření v procesu posuzování vlivů dle zákona EIA a které bylo zahrnuto do stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. Stavební úřad však může tyto osoby na základě ustanovení § 23 odst. 9 písm. c) zákona EIA ze stavebního řízení vyloučit s odůvodněním, že jimi zastupované zájmy nejsou v řízení dotčeny.⁴⁶⁶

Občanská sdružení, která mohou být účastníky stavebního řízení na základě § 70 ZOPK a osoby, které mohou být účastníky na základě zákona EIA, mohou proti stavebnímu povolení podat žalobu dle § 65 odst. 2 SŘS. V řízení před správním soudem však mohou namítat pouze porušení svých procesních práv. „*K žalobě aktivní žalobní legitimace musí občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v řízení před soudem tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení. Procesní práva žalobce v sobě přitom zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jeho námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly.*“⁴⁶⁷

Účastníkem řízení není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.

Připravovaná novela stavebního zákona stanoví, že v případě záměrů s více než 30 účastníky se v žádosti o stavební povolení vlastníci sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, nebo ti, kdož mají k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno, identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí přímo dotčených vlivem záměru.

⁴⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 01. 06. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.

⁴⁶⁶ Viz POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁴⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251.

13.4.2 Průběh stavebního řízení

Stavební řízení je zahajováno na základě žádosti⁴⁶⁸ stavebníka o stavební povolení. Dnem zahájení stavebního řízení je den, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu.⁴⁶⁹

Žádost o stavební povolení musí kromě obecných náležitostí, které jsou dány správním řádem, obsahovat základní údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje o pozemcích a stavbách. V současnosti se žádost o stavební povolení podává na formuláři⁴⁷⁰, aby podání žádosti o stavební povolení nebylo komplikované především pro běžného stavebníka. K žádosti je stavebník povinen připojit doklady prokazující jeho věcné právo⁴⁷¹ nebo právo založené smlouvou⁴⁷² provést stavbu nebo opatření, pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí; je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, připojí také

⁴⁶⁸ Stavební řízení nelze zahajovat ex offio. Podle rozsudku VS v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 5 A 98/98 [SJS 888/2001] „pokud by soud uvedeným způsobem změnil stavební povolení, nutil by stavebníka, aby postavil jinou stavbu, než jakou zamýšlí (na kterou by event. neměl ani dostatek finančních prostředků), která však by byla zřejmě přijatelnější pro žalobce. Tímto postupem by soud popřel zásadu, že řízení o povolení stavby (stavební řízení) je řízením návrhovým, ve kterém jak správní orgány, tak i soud, musí posuzovat stavbu, kterou chce stavebník postavit a ne rozhodovat o zcela jiné stavbě, jejíž výstavbu stavebník v úmyslu nemá.“

⁴⁶⁹ Novela stavebního zákona stanoví, že „v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených stavebníkem, rozhodne stavební úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení; ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle do 90 dnů.“

⁴⁷⁰ Vyhláška č. 526/2006 Sb.

⁴⁷¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, sp. zn. 15 Ca 220/2004: „Povinnost prokázat vlastnické právo ke stavbě nebo k pozemku má výhradně stavebník, nelze toto břemeno přenést na jiného účastníka řízení.“

⁴⁷² Rozsudek VS v Praze ze dne 19. 7. 1996, sp. zn. 7 A 175/95 [SJS 305/1999] k této formě prokazování práva provést stavbu uvádí: „Stavební úřad ve stavebním řízení hodnotí doklad, jímž stavebník prokazuje své právo k pozemku nebo ke stavbě, jako každý jiný důkaz. Z ničeho však nelze dovodit, že stavební úřad je povinen zkoumat platnost dohody, popř. jiné listiny dokládající toto právo, pokud z těchto listin či jiných skutečností nevyplývají o této platnosti pochybnosti a neplatnost není ani některým z účastníků řízení namítána. Pochybnosti o platnosti této dohody či jiné listiny, vzniklé po vydání pravomocného rozhodnutí o stavebním povolení, či teprve některým z účastníků řízení dodatečně vznesené námítky, nemohou být samy o sobě důvodem ke zrušení rozhodnutí o stavebním povolení v řízení, mohou však být důvodem k obnově řízení.“

smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek. K žádosti o stavební povolení je třeba předložit také projektovou dokumentaci, jejíž rozsah je dán prováděcími právními předpisy⁴⁷³, plán kontrolních prohlídek stavby a závazná stanoviska, popřípadě stanoviska nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy, pokud je stavebník obstaral předem. Stavební povolení pro stavby vymezené zákonem IPPC je vydáváno pouze na základě pravomocného integrovaného povolení⁴⁷⁴, které je nutno k žádosti také doložit.

Projektová dokumentace se předkládá ve dvojím vyhotovení, a není-li obecní úřad v místě stavby stavebním úřadem, vyjma staveb v působnosti vojenských a jiných stavebních úřadů, předkládá se trojmo. Pokud stavebník není vlastníkem stavby, připojuje se jedno další vyhotovení.

Pokud předložená projektová dokumentace není zpracována oprávněnou osobou, stavební úřad musí řízení zastavit.

Stavebník podzemních staveb podléhajících tomuto zákonu není povinen prokazovat věcné právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření, jde-li o veřejně prospěšné stavby, které funkčně ani svou konstrukcí nesouvisejí se stavbami na pozemku ani s provozem na něm a které ani jinak nemohou mít vliv na využití pozemku k účelu, pro který je určen.

Stavební úřad přezkoumá žádost o stavební povolení s připojenými podklady, zda lze stavbu provést tak, jak je v projektové dokumentaci a ve stavebním povolení uvedeno. Jednou z nejdůležitějších součástí žádosti o stavební povolení je projektová dokumentace. Stavební úřad musí ověřit, zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu⁴⁷⁵. Z této povinnosti stavebního úřadu je patrná návaznost stavebního řízení na územní plánování a územní řízení. Stavební úřad rovněž musí ověřit, zda je projektová dokumentace úplná, přehledná a zda byla zpracována oprávněnou osobou a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu. Stavební úřad rovněž zjišťuje, zda je zajištěn příjezd

⁴⁷³ Vyhláška č. 499/2006 Sb.

⁴⁷⁴ Bližší charakteristika institutu integrovaného povolení viz PRŮCHOVÁ, I. In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 235 a násl.

⁴⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009-107 „*Stavební úřad i ve stavebním řízení, kterému předcházelo rozhodnutí o umístění stavby, ověří v souladu s § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, zda projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací i s podmínkami územního rozhodnutí. Při dodržení tohoto zákonem stanoveného postupu nedochází ke znovuotevření již pravomocně rozhodnutých otázek.*“

ke stavbě a včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem, čímž je zajištěn veřejný zájem na trvale udržitelném rozvoji území. V neposlední řadě stavební úřad také zkoumá, zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány.

Již ve fázi stavebního řízení jsou předběžně ověřovány účinky budoucího užívání stavby. Na této povinnosti lze příkladně demonstrovat, že postupy dle stavebního zákona jsou vzájemně provázány a navazují jeden na druhý.

Jestliže stavební úřad zjistí, že v projektové dokumentaci nejsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, nebo že projektová dokumentace není v souladu s požadavky dotčených orgánů, s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, vyzve stavebníka k odstranění uvedených nedostatků a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu.

V rámci dobré správy by stavební úřad měl žadateli pomoci s odstraněním vad žádosti či projektové dokumentace. Stavební úřad může také řízení podle správního řádu přerušit, dokud stavebník vady neodstraní.⁴⁷⁶ Lhůta pro vydání stavebního povolení se však nepřerušuje až spolu s vydáním usnesení o přerušování řízení, ale již v okamžiku, kdy stavebnímu úřadu dojde žádost, která má vady.⁴⁷⁷

Jestliže žadatel vady v určené lhůtě neodstraní a řízení pokračuje, stavební úřad rozhodne o zastavení řízení. Jak je uvedeno výše, jednou z vad žádosti je také to, že projektová dokumentace není v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Jestliže stavebník tuto vadu neodstraní, může být stavební řízení již ve svém počátku zastaveno. Postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení je tak velmi silné, což samozřejmě koresponduje se zájmem společnosti na ochraně životního prostředí.

Vadou žádosti o stavební povolení nemusí být nesprávné označení záměru, které chce stavebník provést. „Na stavebním úřadu je, aby vždy posoudil kvalifikaci předmětné stavby (v daném případě zda se jedná o rodinný či bytový dům), přičemž vychází ze všech skutečností zjištěných v průběhu stavebního řízení, především z projektové dokumentace. Samotné nepřesné označení v žádosti o povolení stavby či v projektové dokumentaci nemůže být zásadní překážkou pro vyhovění žá-

⁴⁷⁶ V novele stavebního zákona je již uvedeno, že „pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušování se doručuje pouze stavebníkovi.“

⁴⁷⁷ Viz § 65 SR a POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

*dosti stavebníka za situace, kdy se jedná toliko o formální nepřesnost bez dopadu na hmotná či procesní práva účastníků řízení, či bez vlivu na jiné skutečnosti, které by bránily vydání stavebního povolení.*⁴⁷⁸ Stavebník si může podat novou žádost o stavební povolení, jestliže bylo předchozí stavební řízení zastaveno.

Stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení. Jestliže je počet účastníků větší, může stavební úřad zahájení řízení oznamovat rovněž formou veřejné vyhlášky. Stavebníkovi a vlastníkově stavby, na které má být provedena změna, se však oznámení doručuje do vlastních rukou. Jestliže účastník řízení provozuje datovou schránku, je možno mu doručovat do ní, namísto do vlastních rukou. Oznámení o zahájení řízení musí být učiněno nejméně 10 dnů před ústním jednáním. V praxi bývá ústní jednání často spojeno s ohledáním na místě. Od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání, může stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. Stavební úřad určí v souladu se zásadou koncentrace účastníkům řízení a dotčeným orgánům lhůtu, do kdy mohou závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy, uplatňovat s upozorněním, že jestliže tuto lhůtu nedodrží, nebude k nim přihlédnuto. „*Možnost uplatňovat námítky a připomínky, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy jen do určitého procesního stádia je totiž jedním z pojmových znaků zásady koncentrace, která je opakem zásady jednotnosti, podle níž lze takové úkony činit po dobu celého řízení až do vydání rozhodnutí. Dalším pojmovým znakem koncentrační zásady je však nemožnost přihlížet k opožděně učiněným procesním úkonům. Bez toho by totiž omezení procesní aktivity účastníků do určitého stádia řízení postrádalo jakýkoliv smysl a představovalo by tak nevynutitelnou právní normu. Takto vymezené pojmové znaky koncentrační zásady jsou v souladu i s právní naukou, podle níž „koncentrace v správním řízení značí, že určité úkony je třeba učinit v určité etapě správního řízení, typicky do skončení ústního jednání, popř. ve lhůtě stanovené správním orgánem. Na později učiněné úkony nesmí, popř. nemusí být brán ohled. Zásada koncentrace musí být výslovně vyjádřena ve speciální zákonné úpravě. Koncentraci bývají nejčastěji podrobeny návrhy, připomínky nebo námítky účastníků řízení, někdy též stanoviska dotčených vykonavatelů veřejné správy.“ (Hendrych D. a kol. Právní slovník. 2. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 303). Dále teorie správního práva sice s odkazem na ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb. považuje za koncentraci řízení i pouhé omezení účastníka řízení*

⁴⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 51/2008-101.

činit návrhy do stanovené lhůty. Takový případ však pokládá za nepravou či neúplnou koncentraci oproti koncentraci plné, která nastává, pokud zákon zároveň stanoví, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží (srov. Skulová S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 82). ... Ve stavebním řízení je koncentrace vyjádřena v ustanovení § 112 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, které ukládá stavebnímu úřadu povinnost upozornit „dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto“.⁴⁷⁹

Existují však situace, kdy stavební úřad musí přihlédnout rovněž k námitce účastníka či k závaznému stanovisku dotčeného orgánu i po lhůtě stanovené stavebním úřadem. Jedná se o případ, kdy námitka nebo závazné stanovisko poukazuje na porušení právních předpisů. „Koncentrační zásada v řízení o povolení stavby má omezené užití v tom smyslu, že porušení kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení nesmí správní orgán přejít již z úřední povinnosti. Je-li námitka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, učiněna v průběhu řízení jeho účastníkem i po uplynutí lhůty k námitkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat“.⁴⁸⁰

13.4.2.1 Námitky účastníků řízení

V rámci stavebního řízení mohou účastníci podávat námitky. Námitky jsou největší zbraní účastníků.⁴⁸¹ Stavební úřad se s nimi musí vypořádat tak, že o nich rozhodne ve stavebním povolení a toto svoje rozhodnutí musí řádně odůvodnit. Účastníci řízení mohou uplatnit námitky proti projektové dokumentaci. Jestliže dojde v průběhu řízení k přepracování projektové dokumentace stavebníkem, musí stavební úřad stanovit novou lhůtu, do které účastníci mohou k upravené projektové

⁴⁷⁹ Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 4 Ads 114/2009-49.

⁴⁸⁰ Rozsudek VS v Praze ze dne 17. 5. 1999, sp. zn. 6 A 95/94 [SJS 619/2000].

⁴⁸¹ Podle rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68 „námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona mají dvojí povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení. Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky ... Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné. Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem.“.

dokumentaci opět podat námitky. „Je nutno před konáním ústního jednání zajistit kompletní podkladovou dokumentaci, na základě které mohou účastníci své námitky uplatnit. Jestliže je při ústním jednání uplatněna námitka, na kterou stavebník reaguje změnou podkladové dokumentace ... pak je povinností stavebního úřadu dát dle povahy změny nejméně účastníkům, jichž se tato dodatečná úprava povolované stavby týká, možnost na takovou změnu opět reagovat a vyjádřit k ní své stanovisko. Účastníci se před ústním jednáním seznamují s projektovou dokumentací a navrhovanou podobou stavby v určité podobě, zákon jim dává právo uplatnit proti ní své námitky. Pokud se tato podoba změní, pak je z logiky věci nutno jim toto právo zachovat, tj. dát jim možnost se seznámit se změněnou podobou stavby a uplatnit i proti ní své námitky. Jiný výklad by byl popřením smyslu konání ústního jednání.“⁴⁸²

Účastníci řízení mohou podávat námitky také ke způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Stavební úřad však nemůže závazná stanoviska změnit nebo dokonce zrušit, naopak musí je obsahově respektovat. Jestliže tedy vyhodnotí námitku účastníka k závaznému stanovisku jako oprávněnou, bude postupovat dle § 4 odst. 7 StZ, resp. dle ustanovení § 136 odst. 6 SŘ.

K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží. Dle judikatury „může účastník řízení uplatnit námitky ... Stavební úřad se přitom nebude zabývat námitkami nad jejich zákonem stanovený rozsah, stejně tak, v souladu se zásadou koncentrace řízení, nebude přihlížet k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území; mezi takové námitky přitom jistě patří i námitky týkající se podmínek pro umístění navrhované stavby na pozemku, její výšky či odstupu od hranic sousedních pozemků. Pokud tedy stěžovatelé namítají nerespektování minimální odstupové vzdálenosti 2 m od společné hranice pozemku, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajším soudem uvádí, že tato námitka měla být uplatněna v územním řízení.“⁴⁸³

⁴⁸² Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127.

⁴⁸³ Rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2010, č. j. 2 As 69/2010-122.

O námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti.

Stavební zákon také předpokládá, že účastníci budou vznášet občanskoprávní námitky, které mají vazbu na ustanovení § 127 občanského zákoníku⁴⁸⁴. Jestliže některý z účastníků řízení bude namítat, že zamýšlenou stavbou dojde k jeho obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, např. hlučností, prašností, zápachem, zastíněním pozemků či staveb, nemůže stavební úřad účastníky odkazovat na civilní soud, ale naopak si o námitce učiní úsudek a rozhodne ve věci. To však neplatí v případech námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.⁴⁸⁵

13.4.2.2 Stavební povolení

Stavební povolení je správní rozhodnutí vydané vrchnostenskou formou orgánem veřejné správy, na základě něhož vzniká stavebníkovi subjektivní veřejné právo provést stavbu či její změnu.

Ve stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby. „*Podmínkami se rovněž stanovuje návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem. Podmínky se týkají především hlediska komplexnosti a plynulosti, napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, odvádění povrchových vod, úprav okolí stavby, či ochrany zeleně.*“⁴⁸⁶ Pokud je to třeba, stanoví stavební úřad v rozhodnutí také podmínky pro užívání stavby, tzn., může ve stavebním povolení určit, že pro užívání stavby bude zapotřebí získat ko-laudační souhlas.

Podmínky pro provedení stavby jsou stanovovány mimo jiné také na základě závazných stanovisek dotčených orgánů. Dotčené orgány totiž mohou v závazných stanoviscích stanovit svoje požadavky pro provedení stavby. Tyto požadavky je pak stavební úřad povinen zahrnout do výrokové části rozhodnutí. Jestliže však v průběhu řízení dotčené orgány předložily závazná stanoviska, která jsou z důvo-

⁴⁸⁴ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸⁵ K občanskoprávním námitkám vzneseným v územním a stavebním řízení viz kapitola 21 Ochrana životního prostředí v kontextu sousedských práv. Viz také rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52.

⁴⁸⁶ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

du různě nastavených podmínek provedení stavby v rozporu a nelze je tedy bez dalšího vtělit do výrokové části správního rozhodnutí (stavebního povolení“)⁴⁸⁷, pak není možné stavební povolení vydat. V takovémto případě musí stavební úřad postupovat dle § 136 odst. 6 SR. Teprve po vyřešení daného rozporu může vydat stavební povolení.

Stavební úřad ve stavebním povolení také rozhoduje o námitkách účastníků řízení. „Výrok o námitkách účastníků stavebního řízení není rozhodnutím o hmotném právu; nemá tedy samostatný význam, ale je obsahově závislý na výroku ve věci samé. Jednotlivými námitkami se správní orgán zabývá v odůvodnění svého rozhodnutí.“⁴⁸⁸

Podle potřeby může stavební úřad stanovit, které fáze výstavby mu stavebník oznámí za účelem provedení kontrolních prohlídek stavby. U stavby obsahující technologické zařízení, u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání, dodržení podmínek stavebního povolení nebo integrovaného povolení podle zákona IPPC, stavební úřad může uložit ve stavebním povolení provedení zkušebního provozu. V takovém případě předem projedná se stavebníkem dobu jeho trvání.

Ve stavebním povolení je nutno uvést druh a účel povolované stavby nebo její změny. U dočasné stavby nesmí být opomenuta doba jejího trvání. „Vzhledem k tomu, že rozhodnutí musí být určité, stavební povolení musí obsahovat parcelní čísla pozemků podle katastru nemovitostí, na kterých se stavba povoluje, popřípadě číslo popisné stavby, jejíž změna se povoluje.“⁴⁸⁹

Po dni nabytí právní moci stavebního povolení stavební úřad zašle stavebníkovi jedno vyhotovení ověřené projektové dokumentace spolu se štítkem obsahujícím identifikační údaje o povolené stavbě.⁴⁹⁰ Štítek značí, že stavba byla povolena a stavebník je povinen jej umístit na viditelné místo po celou dobu provádění stavby, případně až do vydání kolaudačního souhlasu. „Určitým nedostatkem stavebního zákona je, že institut štítku spojuje pouze se stavebním povolením. Jak jsme ovšem uvedli shora, nejen na základě stavebního povolení lze realizovat stavbu. Aby v praxi nedocházelo k nepříjemným situacím, bylo by vhodné, kdyby byl štítek

⁴⁸⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, s. 747.

⁴⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000-37.

⁴⁸⁹ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁴⁹⁰ Vyhláška č. 506/2006 Sb.

*předáván i v případě uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo při využití zkráceného řízení podle § 117.*⁴⁹¹

Po dobu účinnosti stavebního povolení je stavebník oprávněn provádět stavbu. Stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit, jestliže si o to stavebník před jejím uplynutím požádá. Žádost o prodloužení musí být odůvodněna. „*Prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení není formální záležitostí. Stavební úřad musí při rozhodování brát v úvahu i práva a oprávněné zájmy účastníků stavebního řízení i ochranu veřejných zájmů.*“⁴⁹² Podáním žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení. V opačném případě by byl žadatel o prodloužení platnosti stavebního povolení nucen „*zvažovat a odhadnout, jak dlouho před uplynutím doby platnosti stavebního povolení má žádost o prodloužení podat, ač sám nemůže předvídat délku rozhodovacího procesu do doby vydání pravomocného rozhodnutí, např. včetně případného odvolacího řízení. Stavebník je tak vystaven značné právní nejistotě. Byla-li tedy žádost o prodloužení stavebního povolení podána před pozbytím jeho platnosti, byť i poslední den, nemůže stavební povolení do doby, kdy bude o žádosti rozhodnuto, pozbyt platnosti. ... Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žádost o prodloužení doby platnosti stavebního povolení, byla-li podána před uplynutím této doby, stávala běh lhůty platnosti stavebního povolení i před nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2006, který již tento následek podání žádosti výslovně upravil v ust. § 115 odst. 4 věta třetí.*“⁴⁹³

„*Jestliže bylo stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů.*“ V tomto rozhodnutí dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*na územní rozhodnutí nahlížet jako na podklad stavebního povolení, jestliže tedy bylo zrušeno či změněno, zakládá to důvod pro obnovu stavebního řízení. Tento*

⁴⁹¹ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁴⁹² Viz § 73 odst. 3 SŘ a DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 220.

⁴⁹³ Rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2009, č. j. 7 As 64/2008-87.

*mechanismus umožní promítnout případnou změnu podmínek územního rozhodnutí do stavebního řízení, v němž budou vyvozeny patřičné důsledky.*⁴⁹⁴

Účastníkům řízení, kteří byli o zahájení stavebního řízení uvědoměni veřejnou vyhláškou, se stavební povolení oznamuje doručením veřejnou vyhláškou. Stavebníkovi a vlastníkovi stavby, na které má být provedena změna, se však doručuje stavební povolení do vlastních rukou. *I když to není ve stavebním zákoně upraveno, je pravomocné stavební povolení závazné také pro právní nástupce účastníků řízení.*⁴⁹⁵ „*Při změně vlastníka stavby není třeba měnit existující stavební povolení nebo vydávat povolení nové se jménem nového vlastníka – stavebníka.*“⁴⁹⁶

13.5 ZKRÁCENÉ STAVEBNÍ ŘÍZENÍ

Zkrácené stavební řízení je spojeno s činností autorizovaného inspektora. Institut autorizovaného inspektora se objevuje až spolu se současně platným stavebním zákonem. Důvodem pro jeho zavedení byla snaha o zjednodušení stavebního řízení v tom směru, že „řízení“ vedené autorizovaným inspektorem by mělo být rychlejší a efektivnější. „*Jeho podstata spočívá v přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení (posouzení projektové dokumentace stavby, souhlasných stanovisek dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení), ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora.*“⁴⁹⁷

Stavebník s autorizovaným inspektorem uzavře smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést. Nesmí jít přitom o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro krácené stavební řízení.⁴⁹⁸ Stavebník či autorizovaný inspektor si také musí opatřit vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, a souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů. Ani postupem, který probíhá mimo stavební

⁴⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128.

⁴⁹⁵ DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 220.

⁴⁹⁶ Rozsudek KS Ústí nad Labem ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 15 Ca 150/2002.

⁴⁹⁷ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁴⁹⁸ Např. podle § 15 odst. 9 VZ jsou za nezpůsobilé stavby pro zkrácené stavební řízení považována vodní díla (mimo staveb kanalizačních stok a kanalizačních objektů, které nevyžadují povolení k nakládání s vodami).

úřad, tedy nejsou dotčené orgány zkráceny na své pravomoci podávat k předloženému záměru svá stanoviska. Otázkou druhou však je možnost přezkumu certifikátu inspektora, jestliže jejich negativní závazná stanoviska nebyla v rámci zkráceného stavebního řízení respektována (k tomu viz níže).

V praxi se pochopitelně často stává, že namísto souhlasu s předpokládaným záměrem, osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, vysloví tyto osoby proti záměru námítky. V takovém případě je autorizovaný inspektor posoudí, projedná a vypořádá s osobami, které je uplatnily. „*Inspektor není oprávněn rozhodovat sám o tom, zda tu kterou námítku vypořádal, a odstranil tak rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, či zda je to vůbec námítka vhodná k vypořádání, když o ní již bylo rozhodnuto v jiném řízení, nebo zda jde o námítku absurdní, a proto se jí snad již ani není třeba zabývat...* Vypořádáním námitek v daném kontextu totiž krajský soud rozumí takový výstup, na jehož základě všechny námítky, a to je třeba zdůraznit, zcela odpadnou a po jejich projednání nastane naprosto bezkonfliktní stav.“⁴⁹⁹ Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž autorizovaný inspektor vycházel, připojí k případně vydanému certifikátu. Jestliže se ale autorizovanému inspektorovi při vypořádání námitek nepodaří odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu. Stavební úřad vypořádá námítky podle § 114 StZ. Má také možnost usnesením rozhodnout, že námítky přebere do své působnosti. Usnesením může také rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. V takovém případě nezbyde stavebníkovi nic jiného, než si podat žádost o stavební povolení, jestliže svůj záměr nezmění.

Výsledkem provedeného řízení autorizovaným inspektorem je certifikát, kterým autorizovaný inspektor stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených ve stavebním zákoně (§ 111 odst. 1 a 2 StZ) a že navrhovaná stavba může být provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem se státním znakem České republiky. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, a smlouvu uzavřenou mezi ním a stavebníkem. Podoba certifikátu je dána vyhláškou č. 526/2006 Sb. V certifikátu musí být uvedeny identifikační údaje stavebníka, identifikační údaje stavby, identifikační údaje projektové dokumentace a údaje

⁴⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 8. 2011, č. j. 30 A 13/2011-46.

o průběhu posuzování, včetně závěrů z jednání s osobami, které uplatnily námitky proti provedení stavby a údaje o splnění požadavků dotčených orgánů a vlastníků dopravní a technické infrastruktury, popřípadě i specifikaci dokladů o jednání s nimi. „*Posledně uvedené informace o průběhu posuzování navrhované stavby představují v podstatě "odůvodnění" certifikátu obdobné odůvodnění stavebního povolení.... Jedná se o samotné shrnutí výsledků činnosti autorizovaného inspektora při posuzování navrhované stavby.*“⁵⁰⁰ V certifikátu není možno stanovit podmínky provedení stavby, proto musí být projektová dokumentace a obsah souhrnné technické zprávy upraven tak, aby vyhovovala požadavkům dotčených orgánů, které se ve svých souhlasných stanoviscích řešení podle projektové dokumentace pouze odsouhlasí.⁵⁰¹ Domnívám se, že tento praktický postup má spojitost i s tím, že obsah závazných stanovisek se stává závazným až tím, že je začleněn do správního rozhodnutí. S ohledem na to, že certifikát není správním rozhodnutím, nebyly by případně do certifikátu začleněné podmínky závazné.⁵⁰²

Následně může stavebník certifikát s příloženou projektovou dokumentací prostřednictvím formuláře oznámit stavebnímu úřadu. Toto oznámení zakládá stavebníkovi subjektivní veřejné právo provést stavbu stejně jako stavební povolení. „*Stavební povolení má podle ustanovení § 115 odst. 4. stavebního zákona konkrétně stanovenou dobu platnosti. V úpravě stavebního řízení s autorizovaným inspektorem, kdy vydaný certifikát autorizovaného inspektora nahrazuje stavební povolení, však taková úprava chybí. Konformním výkladem však může být dovozováno, že certifikát má platnost obdobně jako stavební povolení, přičemž obdobný princip by mohl být aplikován překlenutí absence ustanovení prodlužování jeho platnosti, stejným mechanismem, jako je tomu u stavebního povolení.*“⁵⁰³

Certifikát a ověřenou projektovou dokumentací příslušný stavební úřad eviduje a využívá pro kontrolní prohlídky stavby.⁵⁰⁴ Nemůže tedy až na rozhodnutí ohledně námitek dle současného znění stavebního zákona do procesu vedeného autorizovaným inspektorem nikterak ingerovat.

Současná právní úprava institutu autorizovaného inspektora přináší mnoho nejasností a nedostatků. Nejvyšší správní soud k institutu autorizovaného inspektora

⁵⁰⁰ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁵⁰¹ Viz tamtéž.

⁵⁰² K tomu viz také KRECHT, J. K některým správním postupům podle stavebního řádu. *Bulletín stavebního práva*. 2011, č. 1, s. 3.

⁵⁰³ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁵⁰⁴ MALÝ, S. a kol. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Aspi, 2007. s. 219.

uvedl, že „*autorizovaný inspektor je oprávněn ve zkráceném stavebním řízení působit po jmenování ministrem pro místní rozvoj na základě splnění podmínek stanovených stavebním zákonem... Tímto aktem se autorizovaný inspektor stává v mezích stanovených stavebním zákonem nepřímým vykonavatelem státní správy. Jeho postup ve zkráceném stavebním řízení je iniciován uzavřením smlouvy se stavebníkem ...jednotlivé činnosti však vykonává dle imperativu § 117 odst. 1, 3, 4 stavebního zákona.*“⁵⁰⁵ Inspektor musí respektovat a dodržovat postup daný stavebním zákonem. Dále se v uvedeném judikátu hovoří o povaze certifikátu. Certifikát sám o sobě nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Ty však nabude ze zákona v okamžiku, kdy je oznámen stavebnímu úřadu. Stavebník tak získá oprávnění stavbu provést. Právní účinky certifikátu není stavební úřad oprávněn nijak revidovat. „*Na rozdíl od podobných institutů, kdy je soukromoprávnímu subjektu svěřeno rozhodování s veřejnoprávními důsledky... se oznámený certifikát týká (a je pro ně závazný) kromě osoby iniciující jeho vydání též širšího okruhu osob – potencionálních účastníků stavebního řízení. Z uvedených důvodů je nutno na certifikát oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona hledět jako na výsledek činnosti správního orgánu, přestože o něm nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení. I když zůstává sporným, zda postup autorizovaného inspektora předcházející oznámení certifikátu stavebnímu úřadu lze označit za správní řízení, vzhledem ke skutečnosti, že jak samotný postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení, tak i jeho výsledek, má veřejnoprávní charakter, je autorizovaný inspektor při této činnosti vázán základními zásadami činnosti správního orgánu a certifikát po oznámení stavebnímu úřadu má povahu přezkoumatelného správního aktu, který má právo napadnout stavebník i osoby, které by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení.*“⁵⁰⁶

Jedním z nedostatků současné právní úpravy je to, že osoby, které by byly „za normálních okolností“ účastníky stavebního řízení, se ani nemusejí dozvědět, že probíhá nějaké řízení za součinnosti autorizovaného inspektora. Velkým problémem je účast občanských sdružení, která hájí zájmy na ochraně životního prostředí. Doposud ani v praxi není vyjasněno, jak jejich okruh zjišťovat. Je otázkou, zda se má inspektor sám dotazovat na příslušném stavebním úřadě, která občanská sdružení žádala o informování zahajovaných řízení, ve kterých mohou být dotčeny zájmy na ochraně přírody a krajiny.⁵⁰⁷ Nejvyšší správní soud se k postavení občan-

⁵⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 04. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010-111.

⁵⁰⁶ Cit. tamtéž.

⁵⁰⁷ K této problematice také kapitola 9 Osoby se zvláštním oprávněním.

ských sdružení ve zkráceném stavebním řízení již vyjádřil, když uvedl, že „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v ust. § 109 stavebního zákona, jak to v nyní projednávané věci učinil městský soud, ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy u st. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ust. § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. V návaznosti na shora uvedené je potom třeba zkoumat, zda mohou být v takovém řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a zda jsou v daném případě splněny další požadavky stanovené ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.“⁵⁰⁸ A jestliže je již certifikát vydán, osoby nemají zpravidla možnost dozvědět se o něm jinak, než prostřednictvím stavebního úřadu, který jim tuto informaci může sdělit až po té, co mu byl certifikát stavebníkem oznámen.

Druhým vážným problémem současné právní úpravy je neexistence možnosti, jak změnit či zrušit vydaný certifikát ať již přímo autorizovaným inspektorem, který sám zjistí nedostatky ve splnění požadavků daných stavebním zákonem, které mohou mimo jiné spočívat v tom, že mu byly poskytnuty stavebníkem nepravdivé údaje, nebo osobami, které by byly účastníky stavebního řízení, či samotným stavebním úřadem. Tento nedostatek odstraňuje novela stavebního zákona, která umožňuje stavebnímu úřadu vydat rozhodnutí, kterým stavebníkovi zakáže provést stavbu, jestliže je oznámená stavba v rozporu s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující, anebo s územním souhlasem, s obecnými požadavky na výstavbu, nebo se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů.

K možnosti zrušení či změny certifikátu autorizovaného inspektora v případech, kdy některý z účastníků byl opomenut, se vyjádřil Nejvyšší správní soud. Uvedl, „že v případě *nejednoznačné právní úpravy ochrany opomenutých účastníků pro případ nesprávného postupu autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu odpovídá účelně ochraně jejich práv právě přímý soudní přezkum*.“⁵⁰⁹ Certifikát autorizovaného inspektora je tedy přímo přezkoumatelný ve správním soudnictví, přičemž prvoinstančními soudy jsou soudy krajské, s tím, že se proti němu nelze bránit žádnými řádnými opravnými prostředky. V předmetném rozsudku se Nejvyšší správní soud pokouší vypořádat také se lhůtou k podání žaloby proti certifikátu inspektora, když uvádí: „*Při hodnocení včasnosti podané žaloby je*

⁵⁰⁸ Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010-111.

⁵⁰⁹ Rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2011, č. j. 9 As 92/2011-186.

namíste vzít přiměřeně v úvahu právní názor obsažený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118 (č. 1838/2009 Sb. NSS), podle něhož „i rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabýt právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce oznámení rozhodnutí. ... Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny, opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.“

Jestliže dojde ke zrušení oznámeného certifikátu správním soudem, je na místě zahájit řízení o nařízení odstranění stavby, protože stavba je postavena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem. Certifikát autorizovaného inspektora tak lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS, přičemž toto „soudně přezkoumatelné rozhodnutí nemusí být nutně výsledkem správního řízení podle správního řádu, byť by mělo jít o výsledek určitého formalizovaného postupu“⁵¹⁰.

⁵¹⁰ VEDRAL, J. *K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů*. Zdroj ASPI.

13.6 VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVA

Stavební povolení může být nahrazeno veřejnoprávní smlouvou⁵¹¹ o provedení stavby uzavřenou mezi stavebním úřadem a stavebníkem, jestliže k ní dají příslušné dotčené orgány souhlas. Souhlas se vydává ve formě správního rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouva nabývá účinnosti dnem, kdy souhlas dotčeného orgánu nabude právní moci (§ 164 odst. 3 SŘ). I v tomto postupu dle stavebního řádu mají dotčené orgány svoje pevné zastoupení, ostatně jak je tomu i v již zmíněných procesech. Jestliže dotčené orgány nebudou souhlasit s provedením záměru s odůvodněním, že může dojít k ohrožení či poškození životního prostředí, nenabude veřejnoprávní smlouva nikdy účinnosti. Dotčené orgány tak získaly možnost výrazně hájit zájmy, které jim byly svěřeny zvláštními právními předpisy.

Stavební úřad musí do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy stavebníkem oznámit osobám, které by byly účastníky stavebního řízení, předložení návrhu smlouvy a požádat je o jejich písemný souhlas. Veřejnoprávní smlouva tak může být uzavřena, ale nebude účinná, pokud k ní osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, neposkytnou svůj souhlas. Rovněž občanské sdružení musí dát k veřejnoprávní smlouvě dát souhlas, jestliže touto smlouvou mohou být dotčeny zájmy na ochraně přírody a krajiny.⁵¹²

Problematické by však bylo řešení situace, kdy by byla veřejnoprávní smlouva uzavřena, avšak nebyl k ní získán souhlas některého z účastníků (byl opomenut např. nějaký dotčený vlastník). Zde je nutno namítat, že takováto smlouva dosud nemohla nabýt účinnosti, a proto by měl účastník z důvodu právní jistoty do 30 dnů, co se o opomenutí dozvěděl, podat podnět k přezkoumání dané smlouvy.⁵¹³

Náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy jsou stanoveny vyhláškou č. 526/2006 Sb. Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat označení smluvních stran a označení osob, které by byly účastníky stavebního řízení. S ohledem na to, že ve-

⁵¹¹ Za podmínek daných § 161 až § 168 SŘ. Bližší charakteristika veřejnoprávních smluv viz KOCOUREK, T. Veřejnoprávní smlouvy. In Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 112 a násl.

⁵¹² K tomu viz více PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 1964.

⁵¹³ TOŠNER O. Umíst'ování a povolování staveb z pohledu vlastníků dotčených nemovitostí, I. Díl [cit. 20. září 2011]. Dostupný z: <<http://www.viaiuris.cz>>.

veřejnoprávní smlouva nahrazuje stavební povolení, musí obsahovat totéž, co stavební povolení, tzn., musí obsahovat podmínky týkající se provádění, popřípadě užívání smlouvy. Podkladem smlouvy jsou závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními předpisy, jejichž podmínky na provádění stavby, případně k užívání stavby, musí být do veřejnoprávní smlouvy zahrnuty. Přílohu veřejnoprávní smlouvy tvoří projektová dokumentace, zpracovaná v rozsahu projektové dokumentace předkládané ke stavebnímu řízení. Na projektovou dokumentaci stavební úřad vyznačí číslo jednací a datum uzavření veřejnoprávní smlouvy.⁵¹⁴ Veřejnoprávní smlouvu může stavební úřad se stavebníkem uzavřít jak v případě, kdy si stavebník ještě nepodal žádost o stavební povolení, tak v případě, kdy už si tuto žádost podal. Jestliže po zahájení stavebním řízení dojde k uzavření veřejnoprávní smlouvy, stavební řízení stavební úřad usnesením zastaví.

Prostřednictvím novely stavebního zákona by mělo dojít ke značnému upřesnění postupu uzavírání veřejnoprávní smlouvy.⁵¹⁵ Dodnes nebyl institut veřejnoprávní smlouvy v praxi příliš využíván. Ani stavební úřady ani stavebníci si nebyli dostatečně jisti, jak postupovat. Novela tedy tuto nejistotu odstraňuje a navíc i stanoví možnosti přezkumu veřejnoprávní smlouvy.⁵¹⁶

⁵¹⁴ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁵¹⁵ Stavební úřad přezkoumá, zda návrh veřejnoprávní smlouvy obsahuje předepsané náležitosti, zda projektová dokumentace byla zpracována projektantem a zda návrh splňuje hlediska uvedená v § 111 odst. 1 a 2. Stavební úřad návrh veřejnoprávní smlouvy do 30 dnů ode dne předložení přijme, nebo odmítne a sdělením poučí stavebníka o důvodech odmítnutí; návrh odmítne vždy, pokud projektová dokumentace není zpracována projektantem. Stavebník zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky stavebního řízení, s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Stavebník je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu k vyznačení účinnosti spolu se souhlasu osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Po vyznačení účinnosti smlouvy stavební úřad ověří projektovou dokumentaci. Jedno její vyhotovení si ponechá, druhé bez zbytečného odkladu doručí stavebníkovi spolu se štítkem obsahujícím identifikační údaje o povolené stavbě. Další vyhotovení ověřené projektové dokumentace doručí vlastníkovi stavby, pokud není stavebníkem, a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, vyjma stavby v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu.

⁵¹⁶ Veřejnoprávní smlouvu lze přezkoumat z moci úřední v přezkumném řízení podle správního řádu nebo soudem na základě žaloby obdobně jako v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do 1 roku od účinnosti veřejnoprávní smlouvy; usnesení o zahájení přezkumného řízení se pouze poznamenává do spisu. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Žalobu proti veřejnoprávní smlouvě lze podat do 3 měsíců ode dne účinnosti veřejnoprávní smlouvy.

13.7 ZMĚNA STAVBY PŘED JEJÍM DOKONČENÍM

Institut změny stavby dopadá na situace, kdy v průběhu realizace stavby dojde k odchýlení od vydaného stavebního povolení nebo ověřené projektové dokumentace. Tento institut nelze zaměňovat s institutem změny dokončené stavby, kdy již byla stavba realizována dle stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace je, ale má dojít k její změně. Postup podle tohoto ustanovení § 118 StZ lze využít i v případě, že stavebník provádí stavbu na základě ohlášení, oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora či veřejnoprávní smlouvy.

Stavební úřad může na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením. Žádost musí být odůvodněna a kromě obecných náležitostí musí obsahovat popis změn a jejich porovnání se stavebním povolením a s projektovou dokumentací ověřenou stavebním úřadem, popřípadě autorizovaným inspektorem ve zkráceném stavebním řízení. Řízení o změně stavby před dokončením se tedy vede o projektové dokumentaci, která musí být vypracována. K žádosti se připojí projektová dokumentace změn stavby, nebo kopie ověřené projektové dokumentace s vyznačením navrhovaných změn. „*Nesplňuje-li v řízení o změně stavby před dokončením předložená projektová dokumentace obecné technické požadavky na výstavbu stanovené zvláštním předpisem, již sama tato skutečnost bez dalšího (není-li odstraněna) vede k zamítnutí podaného návrhu.*“⁵¹⁷ Před zamítnutím žádosti je však stavební úřad povinen vyzvat stavebníka k odstranění nedostatků, přičemž musí být „*seznatelné, v čem konkrétně je vytykány nedostatky spatřované a musí v ní být stanovena přiměřená lhůta k jeho odstranění*“.⁵¹⁸

Žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná s účastníky řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna dotýká práv účastníků stavebního, případně územního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, a rozhodne o ní. Na řízení a povolení se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním, případně územním řízení. Změnu stavby lze projednat a povolit též ve zkráceném stavebním, případně územním řízení.

Stavební úřad, popřípadě autorizovaný inspektor, bylo-li ve věci vedeno zkrácené stavební řízení, může změnu stavby před jejím dokončením schválit při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stav-

⁵¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 As 72/2006-167.

⁵¹⁸ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

bě, jestliže se změna stavby nedotýká práv účastníků stavebního řízení. V ověřené projektové dokumentaci vyznačí změnu. Tento postup je možno provést jen za předpokladu, že se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo za předpokladu, že příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

V praxi může nastat také situace, že stavebník, jemuž bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení, se ještě před samotnou realizací stavby rozhodne, že změní vnitřní dispozici stavby. Nebude tedy zapotřebí nové územní rozhodnutí, protože obvod stavby zůstane stejný. Bude ale nutná změna projektové dokumentace. I v takovýchto případech je podle některých odborníků možné postupovat dle § 118 StZ. *„Během doby, která plyne od právní moci stavebního povolení, se mohou změnit okolnosti, za nichž stavebník o povolení stavby žádal. Může mít vážné důvody (finanční, rodinné či jiné), aby se rozhodl stavbu realizovat jinak, a to ještě dříve, nežli ji zahájil.“*⁵¹⁹ Tento postup odpovídá zásadám, že *„dotčené osoby nemají být zbytečně zatěžovány a že správní orgán má postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady“*.⁵²⁰ Tomuto názoru však plně nekoresponduje rozsudek MS v Praze, který říká, že *„změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen tehdy, jestliže s ohledem na stavebně technické určení a účel budoucího užití jde stále o tutéž stavbu, a jen tehdy, byla-li stavba podle schváleného projektu zahájena a nebyla dosud dokončena. Zahájením stavby se přitom rozumí práce, s nimiž bylo započato a které směřují jednoznačně k provedení stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace.“*⁵²¹

Výše uvedený postup směřující k povolení změny stavby před dokončením není možno aplikovat v případech, kdy je stavba již zcela dokončena. *„Takovou změnu nemůže stavebník nejprve provést a pak si ji pouze nechat dodatečně schválit, neboť by takto, bez součinnosti se stavebním úřadem, mohl změnou stavby narušit zájmy chráněné stavebním zákonem a eliminovat omezení vyplývající pro něho ze stavebního povolení. Postup podle citovaného ustanovení tedy nelze chápat jinak než jako jakési „malé“ stavební řízení, to ostatně vyplývá i z dikce odst. 2 citovaného ustanovení, v němž teprve na základě kladného rozhodnutí o žádosti o změnu stavby je stavebník oprávněn (do budoucna, nikoli zpětně) změnu provést.“* Nejvyšší správní soud proto vyslovil závěr, že *„postup podle § 118 ... lze*

⁵¹⁹ VOBRÁTILOVÁ, Z. K povolování změny stavby před jejím dokončením. *Správní právo*. 2011, č. 2, s. 34.

⁵²⁰ Viz tamtéž.

⁵²¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, sp. zn. 10 Ca 171/2003.

použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede. Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 ... ,jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 ... ,jde-li o podstatnější změnu .“⁵²²

13.8 ZÁVĚR

Ve všech výše zmíněných povolovacích postupech, které se odehrávají před stavebním úřadem nebo v rámci činnosti autorizovaného inspektora, mají dotčené orgány jakožto osoby hájící veřejný zájem na ochraně životní prostředí velmi silné postavení. V podstatě se dá konstatovat, že jestliže dotčený orgán s předkládaným záměrem nesouhlasí, vysloví se proti němu, neexistuje možnost, jak tento nesouhlas překonat. Řešením je změna projektu. V některých případech má stavebník možnost požadovat přezkum aktu, jehož bylo závazné stanovisko podkladem.

Jak bylo výše popsáno, do všech povolovacích procesů mohou vstupovat občanská sdružení a mohou podávat námítky související se zájmy, jež dle stanov hájí. Jejich možnost uplatnění námitek proti předkládanému záměru je však omezena v rámci zkráceného stavebního řízení, kdy se občanská sdružení často ani nedozví, že vůbec nějaké posuzování stavby autorizovaným inspektorem probíhá. Ani připravovaná novela tento nedostatek neřeší.

⁵²² Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101.

Literatura:

- DIENSTBIER, F. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In *Pocita Petru Průchovi*. Brno: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 321–330.
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.
- KRECHT, J. K některým správním postupům podle stavebního řádu. *Bulletin stavební právo*. 2011, č. 1, s. 1–6.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: Aspi, 2007. 732 s.
- POTĚŠIL, L. A kol. *Stavební zákon - online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRŮCHA, P., MAREK K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 3197 s.
- PRUDILOVÁ, M. Nový stavební zákon. *Právní rádce*, 2007, č. 4, příloha I–XVII.
- STAŠA, J. Nová právní úprava stavebního řádu a správního soudnictví. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 370–382.
- TOŠNER, O. Umisťování a povolování staveb z pohledu vlastníků dotčených nemovitostí, I. Díl [citováno 20. září 2011]. Dostupný z: <<http://www.viaiuris.cz>>.
- VEDRAL, J. K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů. Zdroj ASPI.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Polygon, 2006. 1042 s.
- VOBRÁTILOVÁ, Z. K povolování změny stavby před jejím dokončením. *Správní právo*. 2011, č. 2, s. 33–34.

KAPITOLA 14: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A UŽÍVÁNÍ STAVEB

Autorka: Lenka Bahýřlová

14.1 ÚVOD

Cílem výstavby je obvykle dokončení stavby⁵²³, což je okamžik, který je předpokladem zahájení kýžené fáze „života“ stavby, a sice jejího užívání. Obecně platí, že vliv dokončené stavby na životní prostředí je dán především jejím charakterem či povahou (lze rozlišit např. stavbu sloužící k bydlení, stavbu využívanou k průmyslové činnosti či stavbu sloužící dopravě), roli zde hraje jistě i její umístění v území, velikost (rozloha) či použitý materiál (technologie). Rozhodně také není možné tvrdit, že stavby mají jen negativní vliv na životní prostředí (okolní prostředí), některé ze staveb totiž přímo slouží k ochraně tohoto statku, event. mohou přispět k jeho zlepšení (např. stavby sloužící k asanaci a rekultivaci skládek odpadů, stavby sloužící k pozorování stavu povrchových nebo podzemních vod, stavby sloužící k hrazení bystřin)⁵²⁴. Každá stavba, bez ohledu na své využití, však představuje menší či větší zásah do okolního prostředí – nepočítáme-li zábor půdy, jen prostý provoz stavby sloužící bydlení vyžaduje nemalé nároky na spotřebu vody a energie, je nutno počítat též s emisemi⁵²⁵. Cílem zákonných postupů

⁵²³ Stavební zákon pojmem „stavba“ 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“ (§ 2 odst. 3).

⁵²⁴ Srov. vyhlášku č. 12/1993 Sb., kterou se na základě ustanovení § 9 odst. 1 písm. m) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, vymezují stavby sloužící výlučně ke zlepšení stavu životního prostředí, pro účely osvobození daně ze staveb. V případě některých zde vymezených staveb, např. skládky odpadů nebo stavby sloužící alternativní výrobě energie, je však diskutabilní, zda jejich výlučným účelem je v konečném důsledku skutečně zlepšení stavu životního prostředí.

⁵²⁵ Pro zajímavost viz materiál US Environmental Protection Agency (EPA). Buildings and their Impact on the Environment: A Statistical Summary. Revised April 22, 2009. [cit. 11. 8. 2011] Dostupné z: <<http://www.epa.gov/greenbuilding/pubs/gbstats.pdf>>.

vedoucích k realizaci stavby a jejího následného užívání je přitom mj. zajistit, aby tento zásah byl přijatelný i z hlediska okolního prostředí stavby, které lze podřadit pod pojem životní prostředí v nejširším slova smyslu.

Zatímco v případě některých staveb právní úprava předpokládá, že stavebník začne užívat stavbu v bezprostřední návaznosti na její dokončení, u některých staveb je užívání podmíněno oznámením stavebnímu úřadu, resp. vydáním kolaudačního souhlasu⁵²⁶. Do první skupiny spadají stavby (dále též terénní úpravy, zařízení a udržovací práce), u nichž není vyžadováno stavební povolení ani ohlášení (§ 103 StZ). Do skupiny druhé se pak podřazují stavby vyžadující stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu. Cílem této kapitoly je souhrnně poukázat na jednotlivé právní instituty, nástroje a mechanismy, které jsou zakotveny za účelem ochrany životního prostředí po dokončení stavby. Pozornost bude nejprve věnována postupům podmiňujícím zákonné užívání stavby, zejména pak postupu, jehož výsledkem má být kolaudační souhlas, a posléze budou vystiženy mechanismy zajišťující ochranu životnímu prostředí před negativním vlivem staveb v průběhu jejich samotného užívání. S ohledem na zaměření publikace není ambicí této kapitoly podrobně analyzovat postupy stanovené ve stavebním zákoně k užívání staveb⁵²⁷, nýbrž pokud možno souvisle poukázat na jednotlivé záruky ochrany životního prostředí v těchto postupech a při dalším užívání stavby.

14.2 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V POSTUPECH PODMIŇUJÍCÍCH UŽÍVÁNÍ STAVBY

Vlivy stavby a jejího užívání na životní prostředí se sledují nejen ve fázi před její realizací (zde se jedná o zjišťování potenciálních budoucích vlivů) a v průběhu její realizace (vlivy na životní prostředí způsobené stavební činností), což by měly

⁵²⁶ Stavební zákon tak upustil od dosavadního tradičního kolaudačního řízení a rozhodnutí; v tomto ohledu tedy došlo ke značnému procesnímu zjednodušení (srov. § 76 a násl. zákona č. 50/1976 Sb.).

⁵²⁷ K tomu podrobně viz např. MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. ASPI (ID LIT28234CZ), 2007; DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 225 a násl.; či HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008.

zajistit příslušné zákonné postupy (nástroje a mechanismy)⁵²⁸, ale též ve fázi po jejím dokončení, resp. před započítáním jejího zákonného užívání. Stavby a jejich části schopné samostatného a bezpečného užívání, k jejichž realizaci bylo potřeba stavební povolení nebo ohlášení stavebního úřadu ve stanovených případech [§ 104 odst. 2 písm. a) až e) a n) StZ] anebo pokud byla stavba prováděna na základě veřejnoprávní smlouvy či certifikátu autorizovaného inspektora, lze užívat na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu; v obou případech se jedná o postupy mimo správní řízení.

14.2.1 Kolaudační souhlas

Stavební zákon vyžaduje kolaudační souhlas jako podmínku pro užívání *staveb, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit* (§ 122 odst. 1), jinak řečeno, staveb, na jejichž provádění se jejich budoucí uživatelé nepodílejí, resp. které bude užívat nespécifikovaný okruh uživatelů (stavby sloužící veřejnému užívání)⁵²⁹. K tomuto neurčitému právnímu pojmu je vymezen demonstrativní výčet typů staveb (např. nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl atd.). Kolaudační souhlas dále vždy vyžadují stavby, u nichž bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, typicky ve stavebním povolení (do této skupiny patří ty stavby, jejichž užívání může mít významnější vliv na životní prostředí, viz níže), a rovněž změny staveb, které jsou kulturními památkami ve smyslu zákona o státní památkové péči⁵³⁰. I v případě staveb, u nichž nebyl zkušební provoz stanoven, typicky průmyslových provozů, které budou mít vliv na životní prostředí, je přitom nutné vnímat silnou vazbu kolaudačního souhlasu na povolení vyžadovaná dle zvláštních právních předpisů k jejich provozu (např. souhlas k provozování zařízení pro nakládání s odpady dle § 14 OdpZ či povolení dle § 17 OvzdZ, též integrované povolení dle zákona IPPC); obecně vzato, tato zvláštní povolení vydání kolaudačního souhlasu podmiňují.

⁵²⁸ Podrobně viz předcházející postupy zakotvené stavebním zákonem rozebrané v jednotlivých kapitolách této publikace, tj. především územní a stavební řízení.

⁵²⁹ Srov. MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. ASPI (ID LIT28237CZ), 2007; či DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 229.

⁵³⁰ K tomu je nutné poukázat na ustanovení § 115 odst. 1 StZ podle kterého stavební úřad může ve stavebním povolení stanovit, že stavba, která by jinak podléhala oznamovacímu režimu, bude pro užívání potřebovat kolaudační souhlas.

Před podáním žádosti o vydání kolaudačního souhlasu příslušnému stavebnímu úřadu je stavebník povinen opatřit **závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby**, mezi něž spadají i orgány, které chrání zájmy životního prostředí na základě zmocnění v jednotlivých složkových zákonech (např. vodní zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o odpadech atd.). To je však poněkud matoucí s ohledem na ustanovení § 4 odst. 2 StZ, podle něhož dotčené orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů vydávají buď závazná stanoviska, a to pro vydání *rozhodnutí* (resp. *pro potřeby správních řízení*) podle stavebního zákona, nebo stanoviska, a to pro postupy podle stavebního zákona, které nejsou správním řízením. Pokud stavební zákon výslovně stanoví, že kolaudační souhlas je „dokladem o povoleném účelu stavby“, a že „není správním rozhodnutím“ (§ 122 odst. 3 StZ), je zřejmé, že v této fázi se z vůle zákonodárce nevede správní řízení a nevydává se správní rozhodnutí; kolaudační souhlas má tak povahu právního úkonu správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Tuto zjevnou diskrepanci ve vztahu k „logice“ ustanovení § 4 odst. 2 StZ je nutné vyložit ve prospěch vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů, nikoliv ve prospěch vydávání pouhých stanovisek těchto orgánů, která by vzhledem k tomu, že kolaudační souhlas není opatřením obecné povahy, nebyla závazným podkladem pro vydání tohoto právního aktu. Lze mít za to, že se jedná o opomenutí zákonodárce; v případě tohoto postupu totiž není důvodu degradovat pozici dotčených orgánů, jejichž úkolem je ochrana veřejných zájmů.

Při závěrečné kontrolní prohlídce⁵³¹, jejíž termín stavební úřad stavebníkovi určí ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení žádosti stavebníka o vydání kolaudačního souhlasu⁵³², je z hlediska ochrany životního prostředí podstatné, že stavební úřad mj. zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat **život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí**⁵³³. Nabízí se však otázka, do jaké míry bude příslušný stavební úřad vzhledem ke svému odbornému zaměření v praxi schopen posoudit případné vlivy stavby na

⁵³¹ Od závěrečné kontrolní prohlídky může stavební úřad upustit v případě, kdy stavebník svoji žádost doloží též certifikátem autorizovaného inspektora.

⁵³² Lhůta pro samotné konání závěrečné kontrolní prohlídky zákonem stanovena není; mělo by se nicméně jednat o lhůtu přiměřenou.

⁵³³ S výjimkou „bezpečnosti“ by přitom všechny vyjmenované hodnoty bylo možné podřadit pod pojem životní prostředí v širším slova smyslu. Viz doktrinální pojetí životního prostředí, jak jej zastává „brněnská“ škola – např. POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: UJEP, 1981; či PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

tyto chráněné hodnoty nad rámec posouzení provedeného jednotlivými dotčenými orgány, což platí zvláště pro oblast ochrany životního prostředí. Tuto povinnost stavebního úřadu tak lze ve vztahu k ochraně tohoto zájmu vnímat spíše jako kontrolu „na jistotu“, pro případ, že by dotčený orgán ve své působnosti selhal. To však samozřejmě neznamená (právě s ohledem na možnou nedůslednost výkonu činnosti dotčených orgánů) že by měl stavební úřad na kontrolu event. ohrožení chráněných složek rezignovat. Stavební úřad zároveň zjišťuje, zda skutečné provedení stavby není v rozporu se závaznými stanovisky dotčených orgánů, např. zda vyhovuje podmínkám v těchto stanoviscích uvedeným. Pokud stavební úřad zjistí **rozpor se závaznými stanovisky**, a dále též zjistí-li závady bránící běžnému užívání stavby, není-li stavba provedena v souladu s ohlášením nebo stavebním povolením a ověřenou projektovou dokumentací, či nejsou-li dodrženy obecné požadavky na výstavbu, je povinen vydat rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže; jinak kolaudační souhlas vydá.

Pokud stavební úřad po závěrečné kontrolní prohlídce zjistí, že nelze vydat kolaudační souhlas, je povinen vydat rozhodnutí o zákazu užívání stavby bezodkladně⁵³⁴ (§ 122 odst. 4 StZ). Teprve po odstranění nedostatků, které vedly k rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu užívání stavby, může být po oznámení stavebníka o této skutečnosti a po ověření skutečného stavu ze strany stavebního úřadu (konání kontrolní prohlídky) kolaudační souhlas vydán. Zákon k tomu stanoví lhůtu 15 dnů od oznámení stavebníka (§ 122 odst. 4 StZ), čemuž by měl stavební úřad přizpůsobit i naplánování kontrolní prohlídky. Tato lhůta je však relevantní v případě, kdy skutečně došlo k odstranění vytykánych závad, jinak platí dříve vydané rozhodnutí o zákazu užívání stavby.

14.2.1.1 Zkušební provoz

U staveb, jejichž užívání, resp. provoz, má významnější vliv na životní prostředí, bývá zpravidla vyžadována povinnost provedení zkušebního provozu. Jeho účelem je ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby podle projektové dokumentace. Zkušební provoz představuje užívání dokončené stavby⁵³⁵, jeho provedení proto musí být stanoveno ve stavebním povolení nebo zvláštním rozhodnutím

⁵³⁴ Viz MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. ASPI (ID LIT28237CZ), 2007.

⁵³⁵ Viz DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 231, či HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 335.

stavebního úřadu, a to zejména na žádost stavebníka či na základě požadavku dotčených orgánů. Lze mít za to, že pokud dotčený orgán ve svém (závazném) stanovisku o uložení zkušebního provozu stavby požádá, stavební úřad je povinen (v tomto případě slovo „může“ znamená „musí“) rozhodnutí o provedení zkušebního provozu vydat, resp. tento požadavek zahrnout do stavebního povolení. Provedení zkušebního provozu je pak podmínkou vydání kolaudačního souhlasu.

Obsahové náležitosti rozhodnutí o provedení zkušebního provozu vymezuje stavební zákon pouze demonstrativně; měla by být stanovena doba trvání zkušebního provozu, případně se stanoví podmínky zkušebního provozu či podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby (zpravidla u staveb s nepřetržitým provozem). Obsahové náležitosti budou jistě vycházet i z požadavků jednotlivých dotčených orgánů na úseku ochrany životního prostředí. U staveb vyžadujících vydání integrovaného povolení (zákon IPPC)⁵³⁶ pak bude stavební úřad vycházet z vydaného integrovaného povolení.

Po skončení zkušebního provozu musí být za účelem možnosti užívání stavby v běžném provozu podána žádost o vydání kolaudačního souhlasu. K této žádosti stavebník připojí vyhodnocení výsledků zkušebního provozu. Poté se obdobně postupuje podle ustanovení § 122 StZ. Z hlediska procesní úpravy je vhodné poznamenat, že rozhodnutí o zkušebním provozu (není-li součástí stavebního povolení) se vydává ve správním řízení, jehož účastníkem je stavebník a vlastník stavby (§ 124 odst. 2 StZ)⁵³⁷.

14.2.2 Oznámení stavebnímu úřadu

Pokud není nutné k užívání stavby realizované na základě stavebního povolení nebo ohlášení, či stavby prováděné na základě veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora, vydání kolaudačního souhlasu⁵³⁸, postačí k jejímu

⁵³⁶ Tj. stavby, resp. zařízení, vymezené v příloze č. 1 zákona IPPC, jejichž provoz (průmyslového charakteru) má zpravidla nezanedbatelný vliv na životní prostředí.

⁵³⁷ K tomu srov. právní úpravu ve stavebním zákoně z roku 1976, kdy byl účastníkem tohoto řízení rovněž vlastník pozemku, na kterém je stavba umístěna a uživatel stavby. Viz též PO-TĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁵³⁸ Jedná se zpravidla o stavby, které stavebníci zpravidla staví pro sebe a stavbu tak mohli ovlivnit (např. rodinné domy, garáže, stavby pro individuální rekreaci). Viz DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 227.

užívání oznámení stavebnímu úřadu (§ 120 odst. 1 StZ). V tomto případě jsou zájmy na ochranu životního prostředí chráněny toliko ze strany **stavebního úřadu**, který v průběhu závěrečné kontrolní prohlídky mj. zjišťuje, zda jsou splněny podmínky ochrany **života a zdraví osob nebo zvířat anebo životního prostředí nezbytné pro její užívání**, že stavba ohrožuje bezpečnost nebo nejsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu.⁵³⁹ Stavební úřad se tedy při kontrole musí přesvědčit, zda jsou splněny všeobecné požadavky pro ochranu zdraví, zdravých životních podmínek a životního prostředí, jak jsou demonstrativním výčtem vymezeny prováděcím právním předpisem (§ 10 vyhlášky č. 268/2009 Sb.), např. zda nedochází k uvolňování látek nebezpečných pro zdraví a životy osob a zvířat a pro rostliny, zda je dostatečně zajištěno zneškodňování odpadních vod a kouře či zda se ve stavebních konstrukcích nebo na povrchu stavebních konstrukcí uvnitř staveb nevyskytuje vlhkost atd. Provedení závěrečné kontrolní prohlídky však v těchto případech není obligatorní (viz § 133 odst. 1 StZ) a pokud stavební úřad při kontrolních prohlídkách prováděných v průběhu realizace stavby nezjistí závady, je možné od této závěrečné prohlídky upustit⁵⁴⁰.

Lze mít za to, že stavby určené k užívání na základě oznámení stavebnímu úřadu zpravidla nebudou mít vzhledem ke svému charakteru takový negativní vliv na životní prostředí při svém užívání, aby musely být předmětem pozornosti jednotlivých dotčených orgánů i v této fázi. Stávající režim ochrany, tj. kontrola pouze ze strany stavebního úřadu, tak postačuje, s tím, že prostor pro ochranu těchto zájmů byl poskytnut dotčeným orgánům v předcházejících řízeních. Je však nutno zdůraznit, že povinnost kontroly stavebního úřadu ve vztahu k zajištění ochrany veřejných zájmů (mezi nimi i ochrany životního prostředí) se nevycherpá shledáním souladu realizované stavby se stavebním povolením či ohlášením. Pokud by totiž některý z právních aktů, na jehož základě je stavba realizována, nedbal

⁵³⁹ Otázkou je, zda zákonodárce zamýšlel v tomto případě ze strany stavebního úřadu odlišný kontrolní režim, srovnáme-li jeho povinnosti při vydávání kolaudačního souhlasu. Zatímco totiž v případě oznámení stavby stavební úřad zkoumá splnění podmínek ochrany „*života a zdraví osob nebo zvířat anebo životního prostředí nezbytné pro její užívání*“, v případě kolaudačního souhlasu zkoumá, zda provedení či užívání stavby nebude ohrožovat „*život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí*“. Jistý rozdíl zde s ohledem na zvolenou dikci jistě spatřovat lze, a to směrem spíše k užší kontrole v případě staveb, jež jsou stavebnímu úřadu toliko oznamovány.

⁵⁴⁰ Viz HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 329.

zajištění ochrany těchto zájmů, je třeba tyto nedostatky zachytit právě v této fázi⁵⁴¹, neboť tím bude zajištěn účel tohoto postupu – neaprobovat k užívání stavby, které budou chráněné zájmy (nad míru stanovenou zákonem či příslušným povolením) poškozovat.

Pokud stavební úřad zjistí, že nejsou splněny podmínky ochrany života a zdraví osob nebo zvířat anebo životního prostředí nezbytné pro její užívání, že stavba ohrožuje bezpečnost nebo nejsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, či není-li stavba provedena v souladu s ohlášením nebo stavebním povolením a ověřenou projektovou dokumentací, je povinen vydat rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže; to musí stihnout ve lhůtě 30 dnů od oznámení stavebníka. V opačném případě bude stavba způsobilá k užívání uplynutím této lhůty. Pokud bylo užívání stavby rozhodnutím stavebního úřadu zakázáno, s jejím užíváním může být započato jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu, který by měl ověřit skutečnou nápravu vytykaných vad.

14.2.3 Užívání stavby před dokončením

Stavebník může na základě povolení stavebního úřadu vydaného na svou žádost započít s užíváním stavby před jejím úplným dokončením. Jednou z podmínek vydání tohoto – časově omezeného – povolení je, že takové užívání **nehrozí bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí**. Naplnění těchto podmínek by měl stavební úřad zkoumat ověřením skutečného stavu, tj. kontrolní prohlídkou.

Povolení k předčasnému užívání stavby, resp. zamítnutí žádosti o vydání tohoto povolení, se vydává ve správním řízení, jehož účastníky jsou stavebník, zhotovitel (pokud je stavba prováděna dodavatelsky) a vlastník stavby (pokud není zároveň stavebníkem). Povolení předčasného užívání stavby nemá vliv na povinnosti spojené s užíváním dokončené stavby. Po dokončení stavby se tak postupuje dle cha-

⁵⁴¹ Jak např. zdůraznil Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 13. 10. 2010, sp. zn. 9 Ca 414/2008, byť ještě ve vztahu ke kolaudačnímu řízení podle stavebního zákona z roku 1976, otázka, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a zdraví osob je v kolaudačním řízení podstatná, a skutečnost, zda se žalobci jako stavebníci podstatně odchýlili od projektové dokumentace je až druhotná. Z tohoto rozsudku lze dále vyvodit zobecnující závěr, že vykazuje-li vydané stavební povolení neúplnosti v zabezpečení ochrany veřejných zájmů po realizaci stavby, je třeba vady tohoto rozhodnutí napravit v kolaudačním řízení.

rakteru stavby podle § 120 (oznámení stavebnímu úřadu), podle § 122 (žádost o vydání kolaudačního souhlasu), popř. podle § 124 (zkušební provoz).

14.3 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PŘI UŽÍVÁNÍ STAVBY

Režim užívání dokončené stavby je provázen systémem kontrolních institutů, k jejichž využívání jsou oprávněny stavební úřady, a rovněž povinnostmi stavebníků. To platí jak pro stavby, k jejichž užívání po dokončení zákon vyžaduje oznámení stavebnímu úřadu či kolaudační souhlas, tak pro stavby, k nimž existence těchto užívacích oprávnění nebyla třeba; tyto povinnosti lze přitom v zásadě vztáhnout i na průběh výstavby. Ve vztahu k ochraně životního prostředí lze poukázat zejména na následující mechanismy (nástroje), s nimiž stavební zákon při užívání dokončené stavby počítá. V případě staveb a zařízení s potenciálně významným vlivem na životní prostředí (typicky stacionární znečišťovatelé ovzduší, držitelé integrovaného povolení obecně) se jedná o doplnění – byť podstatné – povinností vlastníků (provozovatelů) těchto staveb (zařízení) podle zvláštních právních předpisů.

14.3.1 Povinnosti vlastníka stavby a zařízení

Ustanovení § 154 StZ vymezuje vlastníkovi stavby a vlastníkovi zařízení⁵⁴² obdobné povinnosti. Kromě povinností případně stanovených pro užívání stavby ve stavebním povolení (§ 115 odst. 1 StZ) se jedná mj. o povinnost **neprodleně ohlásit** stavebnímu úřadu **závady na stavbě či zařízení, které ohrožují životy či zdraví osob nebo zvířat**. Jedná se přitom evidentně nejen o závady, které není vlastník stavby ve vlastní působnosti odstranit, ale též o závady, které nejsou odstranitelné běžnou údržbou stavby či zařízení (k níž je vlastník stavby či zařízení ze zákona povinen). V tomto ohledu však pod pojem „udržovací práce“, k nimž není nutné stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu, nelze podřadit takové udržovací práce, které by mohly negativně ovlivnit mj. zdraví osob, požární bez-

⁵⁴² Zařízením se rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu (§ 3 odst. 2 StZ). V širším slova smyslu bývá za zařízení považována technologická část stavby (soubor strojů, přístrojů a zařízení). Viz HEGEN-BART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 386.

pečnost, stabilitu a vzhled stavby, životní prostředí a bezpečnost při užívání [viz § 103 odst. 1 písm. e) StZ]. Další důležitou povinností vlastníka stavby nebo zařízení, která je rovněž jedním z předpokladů ochrany životního prostředí případně ohroženého v důsledku stavu stavby či jejího užívání, je povinnost **umožnit kontrolní prohlídku** stavby nebo zařízení. Provedení kontrolní prohlídky ze strany stavebního úřadu lze jistě předpokládat v případě, kdy stavebník ohlásí výše vymezené závady na stavbě.

Vedle toho je stanovena povinnost stavebním podnikatelům a vlastníkům staveb bezodkladně ohlašovat MMR a příslušnému stavebnímu úřadu havárie a často se opakující poruchy staveb, včetně výsledků šetření jejich příčin, a to za předpokladu, že při nich došlo ke ztrátám na životech, k ohrožení životů osob nebo ke značným škodám. Mezi tyto škody lze jistě podřadit i ztráty na životním prostředí, byť v tomto případě je zpravidla povinnost vlastníků zařízení tohoto charakteru podchycena jinými právními předpisy (viz zákon IPPC⁵⁴³ či zákon o ochraně ovzduší).

14.3.2 Oprávnění stavebního úřadu (a dotčených orgánů)

Stavební úřady jsou povinny vykonávat soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, mezi něž stavební zákon výslovně řadí i **zájem na tom, aby stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí**, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty, a dále též zájem na tom, aby se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo [§ 132 odst. 3 písm. c) a d) StZ]. K výkonu dozoru jsou stavebnímu úřadu taxativně vymezeny nástroje (např. provedení kontrolní prohlídky stavby, nařízení neodkladného odstranění stavby⁵⁴⁴ či zabezpečovacích prací na stavbě), přičemž rozhodnutí o jejich využití musí stavební úřad vždy opřít o konkrétní veřejný zájem, k jehož ochraně je takové rozhodnutí vydáváno.

Významným nástrojem mj. i ochrany životního prostředí (preventivního i následného charakteru) jsou **kontrolní prohlídky stavby**. V případě dokončené stav-

⁵⁴³ Podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona IPPC je provozovatel zařízení povinen neprodleně hlásit úřadu všechny mimořádné situace, havárie zařízení a havarijní úniky znečišťujících látek ze zařízení do životního prostředí.

⁵⁴⁴ K tomu blíže viz kapitola 15 Ochrana životního prostředí a odstraňování staveb.

by se kontrolní prohlídka stavby provádí vždy v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby, fakultativně pak v případě nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech dle potřeby (§ 133 odst. 1 StZ)⁵⁴⁵. Stavební úřad přitom může dle potřeby ke kontrolní prohlídce přizvat též **dotčené orgány**. K tomu je nutné poukázat na výslovně zakotvenou možnost dotčených orgánů kontrolovat dodržování podmínek stanovených v závazném stanovisku, stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí (§ 4 odst. 5 StZ).

Pokud užívání stavby nebo jejího zařízení ohrožuje životní prostředí, nepřiměřeně obtěžuje její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi, ořesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření nebo světelným zářením, může stavební úřad nařídit vlastníku stavby (stavebního pozemku) **provedení nezbytných úprav**, jimiž bude zabráněno těmto negativním vlivům stavby (zařízení)⁵⁴⁶. Stejně oprávnění má stavební úřad např. i za situace, kdy je třeba zajistit účinné odvádění a zneškodňování odpadních vod, usnadnit průtok přívalových vod nebo zamezit vnikání povrchových vod do staveb a na přilehlé pozemky.⁵⁴⁷ Tyto nezbytné úpravy však může stavební úřad bez dalšího nařídit jen v případě, že stavba (zařízení) není postavena a užívána v souladu s podmínkami uvedenými v jejím povolení (resp. v oprávněních umožňujících její výstavbu a užívání). To však vyvolává otázku, zda by spíše nemělo za této situace dojít k řízení o odstranění nepovolené stavby (§ 129 odst. 3 StZ)⁵⁴⁸. Lze mít za to, že v případě stavby provedené a užívané bez jakéhokoliv oprávnění („černá“ stavba) je nutné vždy zahájit řízení o odstranění stavby; ostatně s nařízením nezbytným úprav u těchto staveb ani stavební zákon výslovně nepočítá (§ 137 odst. 3 StZ). V případě staveb provedených a užívaných v rozporu s tímto oprávněním je pak rovněž na místě se přiklonit k závěru, že je nutno upřednostnit aplikaci ustanovení § 129 odst. 3 StZ, který neponechává prostor pro správní uvážení. Pokud by navíc tato stavba byla v rozporu s chráněnými veřejnými zájmy,

⁵⁴⁵ Na provádění kontrolních prohlídek se nevztahuje zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁶ V řízení o nařízení nezbytných úprav podle ustanovení § 137 StZ jsou účastníky osoby, které disponují vlastnickým nebo jiným věcným právem k předmětu řízení, případně nájemníci, pokud jejich práva vyplývající z nájmu mohou být realizací nařízení stavebního úřadu přímo dotčena (§ 142 StZ).

⁵⁴⁷ Další případy, kdy může stavební úřad uložit provedení nezbytných úprav, jsou taxativně vymezeny v ustanovení § 137 odst. 1 StZ.

⁵⁴⁸ Viz též MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. ASPI (ID LIT28252CZ), 2007.

není možné k ní ani vydat dodatečné povolení [§ 129 odst. 2 písm. c) StZ]; nezbytné stavební úpravy by tedy vlastník stavby musel provést ve vlastním zájmu.

Pokud je stavba (zařízení) užívána řádně, nezbytné úpravy lze nařídit **výhradně v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu** újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly⁵⁴⁹ (§ 137 odst. 3 StZ). Jedná se o ustanovení speciální k povinnosti provést nezbytné úpravy na základě rozhodnutí stavebního úřadu za účelem ochrany vymezených veřejných zájmů. Pokud tedy stavební úřad prokazatelně neshledá, že by bez provedení nezbytných úprav došlo k významnému ohrožení, není oprávněn jejich provedení vlastníkovi stavby nařídit. Tímto ohrožením se zřejmě rozumí jinak neodvratitelné ohrožení základních chráněných hodnot jako je život a zdraví, resp. s tím spjatá hrozba významných škod na majetku. Lze mít za to, že by pod toho významné ohrožení spadalo dle okolností i nebezpečí ohrožení či poškození životního prostředí.

14.3.3 Změna v užívání stavby

Dokončenou stavbu lze v zásadě užívat pouze k účelu vymezenému v dokumentech (oprávněních), na jejichž základě byla realizována, resp. je užívána⁵⁵⁰. Jakákoliv změna v užívání stavby musí obecně být v souladu s územně plánovací dokumentací a s chráněnými veřejnými zájmy. Změny závažnějšího charakteru v účelu užívání stavby jsou podmíněny písemným souhlasem stavebního úřadu. Pod tyto změny spadají všechny změny, jejichž účinky by mohly ohrozit chráněné veřejné zájmy, počítaje v to **ohrožení životního prostředí**. Má-li se přitom jednat o změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí, je souhlas stavebního úřadu vázán na předchozí vydání rozhodnutí o změně stavby (§ 81 StZ)⁵⁵¹.

Změna v účelu užívání stavby stavební úřad povolí pouze za předpokladu, že je tato změna souladná se záměry územního plánování a ustanoveními zvláštních zákonů na ochranu veřejného zájmu (§ 126 odst. 3 a § 127 odst. 2 StZ), mj. tedy

⁵⁴⁹ Z formulace „za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly“ lze usuzovat, že tato náhrada by měla být dotčenému vlastníkovi stavby poskytnuta v předstihu. K tomu viz ustanovení o poskytnutí stavebního příspěvku podle § 138 StZ.

⁵⁵⁰ Zejména v kolaudačním rozhodnutí (podle dosavadní právní úpravy), v ohlášení stavby, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby či v kolaudačním souhlasu; spadá sem též veřejnoprávní smlouva a certifikát autorizovaného inspektora.

⁵⁵¹ Podrobně viz kapitola 12 Ochrana životního prostředí a územní řízení.

i zákonů, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí a jeho jednotlivých složek. K oznámení o změně v účelu užívání stavby je proto nutno přiložit mj. i relevantní **závazná stanoviska dotčených orgánů**. Souhlas se změnou v užívání stavby stavební úřad vyjádří buď výslovně (oznamovateli zašle do 30 dnů písemný souhlas), zákon však počítá i s domněnkou souhlasu stavebního úřadu, pokud do 30 dnů od oznámení změnu v užívání stavby nezakáže. Pokud oznámená změna v užívání stavby vyžaduje podrobnější posouzení jejích účinků na okolí, stavební úřad o tom do 30 dnů od podání oznámení oznamovatele vyrozumí a zároveň určí podklady nezbytné pro řízení o změně v užívání stavby, které je zahájeno až předložením těchto podkladů. Oznamovatel je tedy povinen tyto podklady, mezi něž mohou dle okolností patřit i podklady týkající se vlivu změny v účelu užívání stavby na životní prostředí, včetně stanovisek dotčených orgánů, opatřit.

Vedle změny v užívání stavby na žádost je nutno poukázat i na případy „nucených“ změn v užívání stavby, které ovšem nemusí vyplývat pouze ze stavebního zákona. Tak podle ustanovení § 31 odst. 3 ZOVZ může stavební úřad zahájit řízení o změně užívání stavby (a případně též o odstranění stavby) za předpokladu, že u letiště (zajišťujícího ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a u vojenského letiště) nebude možné prostřednictvím protihlukových opatření zajistit alespoň uvnitř vymezených staveb dodržování hygienických limitů hluku⁵⁵².

K tomu lze dodat, že ke změně v užívání stavby může dojít též zcela nezávisle na stavebním úřadě, a to s ohledem na zvláštní oprávnění jednotlivých orgánů ochrany životního prostředí, které z tohoto hlediska nevystupují jako tzv. dotčené orgány. Tak např. ke změně v užívání stavby může dojít přímo na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 66 ZOPK (oprávnění stanovit podmínky pro výkon činnosti fyzických a právnických osob, která by mohla způsobit nedovolenou změnu částí přírody, příp. takovou činnost zakázat). Obdobně orgán státní památkové péče může svým rozhodnutím ovlivnit užívání stavby na základě § 10 (uložení opatření vlastníkům kulturních památek a národních kulturních památek) a § 11 (omezení či zákaz stavební činnosti na nemovitě kulturní památce či pozemku pod ní, stanovení podmínek pro další činnost) ZoSPP⁵⁵³. Změnu v užívání stavby nicméně mohou ve svém důsledku znamenat i některá preventivní a nápravná opatření, ukládaná za účelem ochrany konkrétního statku některým z orgánů ochra-

⁵⁵² K tomu viz též kapitola 19 Ochrana veřejného zdraví v postupech podle stavebního zákona.

⁵⁵³ K tomu blíže viz kapitola 20 Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí.

ny životního prostředí na základě složkových zákonů ochrany životního prostředí.⁵⁵⁴

14.4 ZÁVĚR

Právní úprava obsahuje nástroje k zajištění ochrany veřejných zájmů, konkrétně pak ochrany životního prostředí, po celou existenci stavby. Potřeba ochrany tohoto zájmu je naléhavější u staveb, které svým charakterem, resp. zamýšleným užíváním (provozem), mohou negativně ovlivnit své okolí, tj. životní prostředí v širším slova smyslu. Stavební zákon v zásadě koresponduje požadavku na odlišné mechanismy zajišťující tuto ochranu – v případě staveb s potenciálními významnými vlivy na životní prostředí se jedná o intenzivnější záruky (konkrétně v podobě vydávání závazných stanovisek ze strany dotčených orgánů), v případě staveb bez těchto vlivů postačí kontrola ze strany stavebního úřadu. U postupů podmiňujících užívání některých staveb (oznámení stavebnímu úřadu, kolaudační souhlas) by tedy tato ochrana měla být zajištěna výhradně ze strany státních orgánů – stavebního úřadu a dotčených orgánů. V případě staveb vyžadujících kolaudační souhlas se jedná v tomto směru o kontrolu dvojitou, u staveb podléhajících toliko oznámení stavebního úřadu je odpovědnost pouze na stavebním úřadě.

Samotné užívání všech dokončených staveb je z hlediska ochrany životního prostředí (ale též dalších chráněných zájmů) provázáno zákonnými povinnostmi (vlastníka stavby a zařízení) a oprávněními státních orgánů. Nezbytným nástrojem je kontrolní prohlídka ze strany stavebního úřadu, vyzdvihnout je však třeba i kontrolní oprávnění ze strany dotčených orgánů (§ 4 odst. 5 StZ). Jak bylo podrobně rozebráno, stavební úřad pak disponuje oprávněním nařídít nezbytné úpravy užívané stavby (zařízení), pokud významně ohrožuje chráněné veřejné zájmy; pokud je však stavba užívána řádně, tj. v souladu se všemi zákonem požadovanými povoleními, přísluší za omezení vlastníka v podobě povinnosti provést nezbytné úpravy náhrada. K tomu je možné obecně uvést, že po vlastníkovu nelze vyžadovat plnění povinností nad rámec zákona a vydaných povolení. Pokud by tedy případně došlo k selhání stavebního úřadu, např. v podobě nezahrnutí podmínek vymeze-

⁵⁵⁴ Viz BAHÝLOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. In Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Masarykova univerzita: Brno, 2010. s. 247–275.

ných v závazném stanovisku dotčeného orgánu do příslušných povolení ke stavbě, nebylo by možné jejich plnění po stavebníkovi (vlastníkovi stavby) bez dalšího požadovat⁵⁵⁵. Efektivní ochrana životního prostředí ve fázi užívání stavby tedy v podstatné míře závisí na důkladném a pozorném výkonu činnosti stavebních úřadů, svoji významnou úlohu však (na základě složkových zákonů ochrany životního prostředí) sehrávají i orgány ochrany životního prostředí.

Literatura:

- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. 223 s.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- MALÝ, K. *Komentář k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. 732 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.
- PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. 672 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1981. 294 s.

⁵⁵⁵ K tomu viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2007, č. j. 30 Ca 167/2007-25, podle něhož „nezahrnul-li stavební úřad podmínky ze závazného posudku veterinární správy přímo do podmínek uvedených ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976), pak nelze jejich splnění vyžadovat a kontrolovat v rámci řízení o užívání stavby podle § 119 a násl. StZ“.

KAPITOLA 15: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Autorka: Ivana Průchová

15.1 ÚVOD

Odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení sehrává v systému postupů podle stavebního zákona specifickou roli,⁵⁵⁶ a to jak v obecné rovině, tak se zřetelem na význam této problematiky ve vztahu k ochraně veřejných zájmů, včetně zájmů na ochraně životního prostředí, resp. jeho konkrétních složek či aspektů. Systematicky je ve vztahu k těmto postupům materie odstraňování staveb tradičně řazena za všechny postupy, jimiž se rozhoduje o umístění, povolení staveb a užívání staveb v území či jinak se mění podmínky využití území.

Těžiště právní úpravy odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení je obsaženo jmenovitě v části čtvrté (Stavební řád), hlavě I (Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, dílu 3 (Odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení) stavebního zákona. Úzce s touto úpravou souvisejí i § 135 a § 136 StZ týkající se neodkladného odstranění stavby, a to ve spojení s § 142 StZ, který upravuje účastenství v řízení o neodkladném odstranění stavby. V úvahu je třeba vzít ale i řadu dalších ustanovení stavebního zákona, a to jak ustanovení týkajících se vymezení základních pojmů, tak ustanovení, která je třeba aplikovat pro určení, zda jsou naplněny podmínky pro odstraňování staveb, a to zejména ve vztahu k posouzení, zda se jedná o stavbu (rozestavenou, dokončenou) postavenou v rozporu se stavebním zákonem. Významná jsou i ustanovení stavebního zákona, týkající se správně-právního trestání. Podrobnosti týkající se ustanovení o odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení obsahují i prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu, zejména vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zá-

⁵⁵⁶ Specifické proto, že v některých případech může být odstranění stavby řešením *in favorem* ochrany životního prostředí, ale v některých naopak není odstranění stavby z hlediska ochrany veřejného zájmu ochrany životního prostředí vhodné či dokonce může být z hlediska ochrany životního prostředí nevhodné či nežádoucí.

kona ve věcech stavebního řádu, a vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, a vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

Z hlediska okruhu dalších relevantních právních předpisů je třeba již na tomto místě poukázat na subsidiární použití správního řádu, pokud jde o procesní stránku dané problematiky. Aplikovat je třeba i další právní předpisy, které stanoví speciální požadavky, jež musí být zohledněny při rozhodování o odstranění stavby. Jedná se zejména o závazná stanoviska požadovaná jako podklad pro vydání rozhodnutí o povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav,⁵⁵⁷ dále o podmínky odstraňování staveb, terénních úprav nebo udržovacích prací podle zákona o státní památkové péči a v rámci něho stanovení zcela specifických požadavků pro režim odstraňování staveb, které jsou kulturní památkou [kdy nepřichází v úvahu povolení odstranění takové stavby a v případě rozhodování o event. nařízení odstranění kulturní památky se postupuje ve smyslu § 129 odst. 1 písm. a) StZ podle ZoSPP].⁵⁵⁸ Rovněž lze poukázat na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který v § 5 odst. 3 mj. stanoví, že při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí i při jeho ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace (pod něž lze jistě zahrnout i odstraňování staveb).

Vzhledem k tomu, že důvody, pro které je ve vztahu ke stavbě uvažováno o jejím event. odstranění, mohou mít nejen veřejnoprávní povahu, ale i (nebo dokonce pouze) povahu soukromoprávní (jmenovitě v případě neoprávněné stavby podle § 135c OZ), je třeba v konkrétních souvislostech aplikovat i občanský zákoník, resp. vypořádat se s vzájemným vztahem veřejnoprávního a soukromoprávního režimu konkrétní stavby a mechanismy uplatnitelnými k řešení „osudu“ takové stavby (blíže viz dále). Pokud soud řeší spor ohledně vypořádání právních vztahů týkajících se tzv. neoprávněné stavby, tj. stavby postavené v rozporu výlučně se soukromým právem (stavba postavena na cizím pozemku bez příslušného vztahu k pozemku ze strany stavebníka), musí při zvažování jedné z variant řešení, tj. odstranění stavby, vzít v úvahu možné limity veřejného práva bránící odstranění takové stavby a tyto limity respektovat.

⁵⁵⁷ Srov. např. ust. § 44 odst. 1 ZOPK, které se týká sice výslovně závazného stanoviska k rozhodnutí o povolení odstranění stavby či provedení terénních úprav ve zvláště chráněných územích, nicméně lze dovodit, že závazné stanovisko bude nezbytným podkladem i pro rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (její části) či nařízení provedení terénních úprav. Blíže viz dále v této kapitole pasáž o závazných stanoviscích a kapitola 5 Dotčené orgány.

⁵⁵⁸ K specifikům odstraňování staveb (jejich částí), které spadají do věcné působnosti ZoSPP samostatně viz dále v této kapitole, oddíl 15.5.

Ve vztahu k problematice odstraňování staveb, terénních úprav či zařízení je vhodné přihlédnout i k dalším skutečnostem, které tuto materii odlišují od ostatních procesů podle stavebního zákona, resp. postupů v režimu stavebního řádu. Na rozdíl od procesů spojených s „umísťováním staveb do území“, pro které je typické, že jsou zahajovány na návrh (na žádost osoby, která má záměr realizovat), je nutno v případě odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení zdůraznit, že kromě případů, kdy jde o procedury rovněž zahajované na návrh (na žádost osoby, která hodlá stavbu, terénní úpravu či zařízení odstranit), jsou (a jinak tomu ani není možné) ve stavebním zákoně upraveny i případy vynucených, nedobrovolných odstraňování staveb na základě nařízení stavebního úřadu.⁵⁵⁹ Další zřetele hodné specifikum je možné spatřovat v normách obsažených ve zvláštních právních předpisech, které brání vyhovění žádosti vlastníka o odstranění stavby, neboť vzhledem k charakteru dané stavby není možné připustit její odstranění (např. jmenovitě v případě kulturních památek). V praxi si lze jistě představit i další situace, kdy nebude možné vyhovět žádosti vlastníka o umožnění odstranění stavby (na základě ohlášení či povolení), které budou souviset s účelem takové stavby (např. stavba sloužící plnění veřejných služeb, jestliže by po jejím odstranění nebylo možno zajistit realizaci určitého veřejného zájmu jiným vhodným způsobem). Do této naposledy jmenované kategorie budou patřit zejména veřejně prospěšné stavby či zařízení, které mohou být významné mimo jiné i pro ochranu životního prostředí.

Konečně, snažíme-li se vyjádřit postavení a význam procesů souvisejících s odstraněním staveb, je nutno zdůraznit, že mimořádně složité jsou situace, kdy je třeba posoudit, zda lze či nelze přistoupit k autoritativnímu nařízení odstranění stavby v případech, kdy došlo ke zrušení pouze některých aktů „v časové ose“ sledované stavebním zákonem a některé zůstaly naopak v platnosti.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ Tato řízení lze zahájit pouze z moci úřední. Podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí. Nemají k dispozici žádný procesní prostředek, jímž by mohli donutit příslušný správní úřad, aby konal. Viz rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58.

⁵⁶⁰ Poukázat lze např. na otázku možnosti rozhodnout o odstranění stavby v případě, že k ní byl udělen kolaudační souhlas – srov. blíže rozhodnutí NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, které sice bylo vydáno pro režim dle zák. č. 50/1976 Sb., nicméně závěr, k němuž Nejvyšší správní soud dospěl, je aplikovatelný i na prostředí zák. č. 183/2006 Sb. Soud konkrétně dospěl k závěru, že „*sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 st.z.*“.

Úvodní úvahy k významu a koncepci veřejnoprávní úpravy odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení lze uzavřít poukazem na vztah této problematiky k § 66 ZOPK, který umožňuje orgánu ochrany přírody stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Lze si představit, že takové rozhodnutí o omezení, resp. dokonce zákazu vydané orgánem ochrany přírody se může týkat např. probíhající stavební činnosti či terénních úprav či provozu v rámci již existující stavby. Pokud by situace vyžadovala, aby stavba, terénní úpravy či zařízení v důsledku tohoto rozhodnutí byly odstraněny (zcela nebo zčásti), bylo by o tom rozhodováno v režimu stavebního zákona. Představit si přitom lze jak vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 129 StZ, tak event. v krajním a bezodkladném případě i aplikaci § 135 StZ v podobě nařízení bezodkladného odstranění stavby.

Níže budou postupně analyzovány jednotlivé postupy (a to při respektování systematiky stavebního zákona), v nichž je rozhodováno o odstranění stavby, terénní úpravy či zařízení, a to s důrazem na charakteristiku zajištění ochrany životního prostředí, a to jak u staveb, které samy o sobě nepředstavují „hrozbu“ pro životní prostředí, ale při jejich odstraňování by zájem na ochraně životního mohl být dotčen, a proto musí být v příslušném procesu posouzen a vyřešen, tak speciálně u staveb, které svými vlastnostmi (jako celek či i pouze jejich částí) ohrožují či poškozují životní prostředí (jeho složky), takže jejich setrvání v území není z tohoto důvodu nadále možné.

15.2 ODSTRANĚNÍ STAVBY Z PODNĚTU JEJÍHO VLASTNÍKA

Případy, kdy sám vlastník má zájem (vůli) odstranit stavbu, mohou být spojeny s různými situacemi, které svojí povahou více či méně souvisejí s požadavky na ochranu životního prostředí v dotčeném území.

Záměr vlastníka odstranit existující stavbu může být motivován různými důvody. Jmenujme např. důvod využít pozemek po odstranění stavby k realizaci jiného stavebního záměru nebo naopak důvod získat odstraněním stavby pozemek k jinému než stavebnímu využití (záměru). Specifické postavení zaujímají ty případy, kdy stavbu je třeba odstranit ve veřejném zájmu - buď proto, že v území bude realizována jiná veřejně prospěšná stavba nebo jiné veřejně prospěšné opatření nebo např. sám si uvědomuje její škodlivost pro životní prostředí a chce situaci řešit odstraněním stavby. Je na místě zdůraznit, že vlastníkovi by v zásadě – pokud

tomu nebrání zákonné překážky – nemělo být v úmyslu stavbu jako předmět svého vlastnictví odstranit. Problematiku odstranění vlastní stavby řeší i judikatura se závěrem, podle něhož: „vzhledem k ústavní ochraně vlastnického práva nelze až na výjimky dané důležitým veřejným zájmem, nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce ji odstranit, ať již z jakýchkoli důvodů“⁵⁶¹. Ve své argumentaci Nejvyšší správní soud současně připouští, že „při výkonu státní správy může docházet k excesům, kdy není dodržen zákonem stanovený postup a v důsledku toho není náležitě chráněn veřejný zájem.“⁵⁶² Ve vztahu k ochraně životního prostředí je podle našeho názoru třeba uzavřít, že oněmi výjimkami danými důležitým veřejným zájmem bude velmi často právě veřejný zájem na ochraně životního prostředí (konec konců i v argumentaci soudu je poukázáno např. na ochranu přírody, kulturních památek). Případy excesů ze strany orgánů veřejné správy by měly být zcela ojedinělé, a to z důvodu zapojení dotčených orgánů do procesů směřujících k odstranění stavby, které hájí příslušné veřejné zájmy, a bylo by nepřijatelné vnímat výše citovaný závěr jako akceptaci nezákonností při výkonu veřejné moci.

Dále je vhodné již na tomto místě uvést, že v případech, kdy vlastník získal oprávnění stavbu odstranit (ať již na základě ohlášení či na základě povolení), záleží pouze na jeho vůli, zda ji skutečně odstraní.⁵⁶³ Jinak je tomu samozřejmě již ve vztahu k samotnému odstraňování stavby, kdy je vlastník povinen dodržet stanovené podmínky.

15.2.1 Odstranění stavby bez ohlášení

Jde o případy, které právní úprava obsažená v § 128 odst. 1 StZ koncipuje jako výjimečné, vztahující se svojí věcnou povahou na méně významné stavby, jmenovitě na stavby uvedené v § 103 StZ. Jedná se tedy o stavby, které ke své realizaci nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. Z tohoto režimu jsou však výslovně vyloučeny stavby, které obsahují azbest. Uplatnění této výjimky ve vztahu ke stavbám s obsahem z azbestu je zcela legitimní a správné.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ Viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 54/2010-121.

⁵⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, č.j. 3 Ans 11/2010-193.

⁵⁶³ Viz blíže MALÝ, S. ASPI – Nový stavební zákon s komentářem. ASPI-2007, § 128. Odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení. Povolení odstranění stavby, terénní úpravy a zařízení. ASPI ID LIT28243CZ.

⁵⁶⁴ I připravovaná novela stavebního zákona počítá s tím, že nadále setrvá na stejné kon-

15.2.2 Odstranění stavby na základě ohlášení

Nejde-li o stavby, k nimž není zapotřebí ohlášení, je povinností vlastníka záměr stavbu odstranit ohlásit stavebnímu úřadu. Je vhodné zdůraznit, že předchozí právní úprava obsažená v zákoně č. 50/1976 Sb. institut ohlášení odstranění stavby neznala. Nově přijatá konstrukce je důsledkem tendence „zjednodušovat“ vybrané postupy podle stavebního zákona. Jakkoli je možno tomuto trendu rozumět a také jej neodmítat, je třeba pečlivě stanovit okruh případů, kdy je vhodné jejich využití a právní úpravu koncipovat tak, aby v důsledku jejich aplikace (vč. procesních otázek s nimi spojenými) nemohlo docházet k nevratným nežádoucím změnám, mezi něž nesporně náleží i eventuální odstranění stavby na základě ohlášení, pokud by v důsledku konstrukce vzniku práva na odstranění mohlo (a de lege lata může – viz dále) docházet k odstraňování staveb při nedodržení všech zákonných limitů.

Stavební zákon výslovně stanoví, že ve vztahu k taxativně uvedeným stavbám⁵⁶⁵ je vlastník povinen připojit k ohlášení záměru stavbu odstranit dokumentaci bouracích prací. Podrobnosti k obsahu této dokumentace stanoví § 5 ve spojení s přílohou č. 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, a dále doklad prokazující vlastnické právo ke stavbě, pokud stavební úřad nemůže existenci vlastnického práva ověřit v katastru nemovitostí. Je však třeba zdůraznit, že obsah ohlášení odstranění stavby (terénních úprav, zařízení), které se podává na předepsaném formuláři (viz příloha č. 7 vyhlášky č. 526/2006 Sb.) ukládá vlastníkovu ohlašujícímu záměr odstranit stavbu doložit další skutečnosti a připojit přílohy, z nichž některé mají význam pro možné dopady na životní prostředí. Jmenovitě je třeba poukázat na povinnost vlastníka uvést, zda k provádění bouracích prací má být použit sousední pozemek (stavba) a pokud ano, v jakém rozsahu a jaké době, a tyto sousední pozemky nezbytné k provedení bouracích prací identifikovat. Pokud by měl být odstraňován vodovod nebo kanalizace pro veřejnou potřebu, je povinností uvést počet odběratelů. K ohlášení je třeba přiložit mimo jiné závazná stanoviska dotčených orgánů k odstranění stavby, pokud jsou zvláštním zákonem vyžadována. Právě závazná stanoviska jsou nástrojem k tomu, aby při ohlašování odstranění staveb byla zajištěna ochrana životního prostředí, resp. jeho složek. Je třeba zdů-

strukci-viz ust. § 128 odst. 1 návrhu novely, viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>. Blíže srov. rovněž kapitola 19 Ochrana veřejného zdraví v postupech podle stavebního zákona.

⁵⁶⁵ Jde o stavby podle § 104 odst. 2 písm. a) až e) vyžadujících stavební povolení nebo oznámení.

raznit, že příloha č. 7 část. B bod 6 obsahuje pouze obecnou formulaci, ukládající povinnost přiložit k ohlášení závazná stanoviska dotčených orgánů k odstranění stavby, pokud jsou zvláštním zákonem vyžadována. Srovnáme-li tuto formulaci s formulací obsaženou např. ve formulářích k žádostem o územní rozhodnutí, stavební povolení, o oznámení užívání stavby, o vydání kolaudačního souhlasu, kde jsou výčtově naznačena požadovaná závazná stanoviska „oblastí“, kterých se týkají, je otázkou, co zákonodárce k tomuto řešení vedlo. Lze to podle nás považovat za řešení, kladoucí především zvýšené nároky na ohlašovatele odstranění stavby. Pokud bude ohlášení neúplné, tj. nebudou předložena závazná stanoviska, a stavební úřad nebude aktivní při odstraňování tohoto nedostatku podání, mohou *de lege lata* nastat situace, že marným uplynutím lhůty 30 dnů, ve které může stavební úřad ohlašovateli odstranění stavby oznámit, že stavbu lze odstranit jen na základě povolení, nastane fikce souhlasu stavebního úřadu s odstraněním stavby. Bude tomu tak i v případě, že ohlášení nemá předepsané náležitosti. Následné odstranění stavby na základě takto založeného práva vlastníka stavby může být v rozporu se zákonem. Je vhodné uvést, že správní praxe si je tohoto nedostatku vědoma, a proto v návrhu novely stavebního zákona je obsažena konstrukce, podle níž právo na odstranění stavby nevznikne, byť stavební úřad zůstal nečinný nebo byl činný až po zákonné lhůtě, pokud ohlášení nemá předepsané náležitosti.⁵⁶⁶

Shrneme-li tedy výše uvedené, vlastníkovi stavby vzniká oprávnění odstranit stavbu v případě, že stavební úřad do 30 dnů ode dne ohlášení záměru nesdělí vlastníkovi, že k odstranění je třeba povolení, a to na základě fikce souhlasu stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že zákon výslovně nestanoví, že v této lhůtě musí být sdělení vlastníkovi stavby doručeno, je třeba dovodit⁵⁶⁷, že pro posouzení toho, zda došlo ke vzniku fikce souhlasu je rozhodný den odeslání sdělení stavebního úřadu o tom, že odstranění stavby je možné pouze na základě povolení.

⁵⁶⁶ Srov. § 128 odst. 2 návrhu novely stavebního zákona, viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁵⁶⁷ Srov. též názor in POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

15.3 ODSTRANĚNÍ STAVBY NA ZÁKLADĚ POVOLENÍ

Proces rozhodování o povolení odstranění stavby je vázán na předchozí fázi, kterou je ohlášení odstranění stavby. Jak bylo uvedeno v subkapitole týkající se ohlášení, je věcí stavebního úřadu, aby po posouzení ohlášení rozhodl, zda je či není třeba „transformovat“ ohlašovací princip na princip povolovací. Docílit toho může tím, že včas (tj. ve lhůtě 30 dnů ode dne ohlášení) sdělí vlastníkovi stavby, že stavbu je možno odstranit jen na základě povolení. Povinnou obsahovou náležitostí tohoto sdělení je určení podkladů, které musí být k podanému ohlášení odstranění stavby doplněny. Správní řízení o povolení stavby je zahájeno až dnem, kdy stavebník (v tomto případě zákon nepoužívá pojem „vlastník stavby“, ale zjevně jej má na mysli) požadované doklady předloží stavebnímu úřadu.

Stavební zákon nestanoví speciální okruh účastníků tohoto řízení, proto se postupuje podle § 27 SŘ. Ve vztahu k zájmům na ochraně přírody a krajiny, které by mohly být odstraněním stavby (či v průběhu vlastního odstraňování) dotčeny, si lze představit, že účastníkem mohou být *de lege lata* ve smyslu § 27 odst. 3 SŘ i občanská sdružení za splnění podmínek stanovených v § 70 ZOPK. Kromě účastníků řízení⁵⁶⁸ budou subjekty tohoto řízení vedeného stavebním úřadem dotčené orgány⁵⁶⁹.

Rozhodnutí o povolení odstranění stavby obsahuje obecné náležitosti správního rozhodnutí podle SŘ a dále náležitosti vyplývající z § 128 a § 130 ve spojení s § 16 vyhlášky č. 526/2006 Sb. Za nejvýznamnější z hlediska ochrany životního prostředí je třeba považovat především stanovení způsobu bouracích prací [viz požadavek dle § 16 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb.] a dále stanovení podmínek, kterými se zajistí dodržení konkrétních technických předpisů, požadavků dotčených orgánů, podmínek pro úpravu pozemku po odstranění stavby, nezávadné odvádění povrchových vod, vysázení zeleně [srov. § 16 odst. 2 písm. a), b) f) vyhlášky č. 526/2006 Sb.]. Rozhodnutím může být vlastníkovi stavby uložena povinnost předložit návrh technologického postupu při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby.

⁵⁶⁸ K účastníkům řízení blíže viz kapitola 7 Účastníci.

⁵⁶⁹ K dotčeným orgánům státní správy blíže viz kapitola 5 Dotčené orgány.

Úpravy pozemku po odstranění stavby mohou podle povahy odstraňované stavby zahrnovat nejen běžné úpravy terénu, ale i náročnější rekultivační či sanační úpravy.

V souvislosti s rozhodováním o povolení odstranění stavby je dále možné, aby stavební úřad podle § 141 StZ v rozhodnutí o povolení odstranění stavby rozhodl o opatření na sousedním pozemku nebo stavbě. Stavební úřad může v případě, že mezi zúčastněnými osobami (vlastníky sousedních pozemků a staveb) nedošlo k dohodě, uložit vlastníkům pozemků a staveb, aby strpěli provádění některých prací na sousední stavbě ze své nemovitosti (pozemku, stavby). Tuto povinnost lze uložit jak v rozhodnutí o povolení odstranění stavby, tak samostatným rozhodnutím. Je vhodné zdůraznit, že tímto rozhodnutím nelze uložit povinnému (vlastníkovi sousedního pozemku či stavby), aby aktivně něco činil.⁵⁷⁰

I využití režimu obsaženého v § 141 StZ může mít svůj přímý význam pro zajištění ochrany životního prostředí při odstraňování stavby, neboť se může stát, že s ohledem na požadavky na zajištění ochrany vybraných objektů (složek) životního prostředí na pozemku vlastníka odstraňované stavby, bude vhodnější odstraňování stavby (bourací práce) provádět z jiného pozemku (např. z důvodu ochrany dřevin na pozemku, zdroje vody apod.).

15.4 ODSTRANĚNÍ STAVBY NA ZÁKLADĚ NAŘÍZENÍ

Odstranění stavby na základě nařízení stavebního úřadu představuje krajní, ale nezbytný způsob, kterým je třeba řešit situace, kdy je třeba ve veřejném zájmu autoritativně zasáhnout do vlastnického práva ke stavbě (event. její části). Existují různé důvody, z nichž lze stavbu odstranit, např. závadný stav stavby, provádění či provedení stavby bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, pokud je stavební zákon vyžaduje atd. (viz výklad k jednotlivým důvodům dále v této kapitole). V těchto situacích je stavební úřad povinen zabývat se tím, zda je třeba nařídit odstranění stavby (jako *ultima ratio*), či zda bude možné existující situaci řešit jinými, mírnějšími prostředky. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejnoprávní zásah do vlastnického práva, jsou důvody, pro které je možné nařídit odstranit stavbu, stanoveny stavebním zákonem taxativně, jiné řešení ani není s ohledem na po-

⁵⁷⁰ Blíže viz např. HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 306.

vahu věci myslitelné. Těžiště právní úpravy je obsaženo v § 129 StZ, ale úzce s ním souvisí i další ustanovení stavebního zákona (jmenovitě § 130, § 141, § 111–115, § 177 StZ) a dalších předpisů, upravujících zvláštní případy odstraňování staveb (památkově chráněných staveb atd.) ve spojení se správním řádem⁵⁷¹ a zvláštními předpisy, které předpokládají vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Jsou-li splněny zákonné podmínky, je stavební úřad povinen odstranění stavby nařídit.

Povinnost odstranit stavbu může stavební úřad podle § 129 odst. 1 StZ uložit jak vlastníkovu stavby, tak i jiné osobě, ovšem se souhlasem vlastníka stavby. I to, že je možno nařízení stavby uložit jiné osobě než vlastníkovu (ale s jeho souhlasem), je důsledkem reakce zákonodárce na praktické situace související s užíváním staveb. Jinou osobou tak může být osoba, která stavbu provádí nebo prováděla (stavebník), ve vztahu ke stavbám užívaným jinou osobou než vlastníkem např. její nájemce⁵⁷².

Ve vztahu k okruhu účastníků řízení o nařízení odstranění stavby platí, že stavební zákon neobsahuje speciální ustanovení o účastnících, tudíž je okruh účastníků stavebním úřadem určován na základě § 27 SR.

Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby obsahuje (stejně jako rozhodnutí o povolení odstranění stavby – viz výše) ve smyslu § 130 StZ podmínky vyplývající z technických požadavků na stavby, podmínky pro archivování dokumentace, popřípadě požadavky k úpravě pozemku po odstranění stavby. Může též uložit vlastníkovu stavby povinnost předložit návrh technologického postupu při odstraňo-

⁵⁷¹ Mimo jiné ve vztahu k účastníkům jednotlivých správních řízení, která jsou vedena ve vztahu k rozhodování o nařízení odstranění stavby v jednotlivých zákonem stanovených případech, včetně event. řízení o dodatečném povolení stavby, které přichází do úvahy v případě rozhodování o nařízení odstranění stavby z důvodu uvedeného v § 129 odst. 1 písm. b) StZ – uceleně blíže k účastníkům řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby viz kapitola 7 Účastníci.

⁵⁷² Blíže k této konstrukci srov. např. STAŠA, J. *Nová právní úprava stavebního řádu a správní soudnictví*, Správní právo, 2007, č. 6, s. 379; HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 346. Návrh novely stavebního zákona důsledně uvádí v rámci jednotlivých důvodů pro odstranění stavby, kdy může být odstranění stavby nařízeno pouze vlastníkovu stavby a kdy i stavebníkovi (jmenovitě v případě stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení – srov. návrh ust. § 129 odst. 1 StZ, viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

vání stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby. Je vhodné zdůraznit, že § 16 vyhlášky č. 526/2006 Sb. se týká výslovně obsahu rozhodnutí o povolení odstranění stavby, ve vztahu k rozhodnutí o odstranění stavby není v cit. vyhlášce speciální úprava obsahu tohoto rozhodnutí uvedena. Komentáře ke stavebnímu zákonu k tomu uvádějí, že pro rozhodnutí co do obsahu platí ustanovení správního řádu.⁵⁷³ S tímto názorem je samozřejmě možné souhlasit, dodat lze však zřejmě následující. To, co stanoví jako povinnou náležitost právní úprava pro povolení odstranění stavby, lze považovat za „vhodné minimum“, které by mělo obsahovat i rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Navíc, pokud půjde o specifické situace, a takovou může být např. situace, kdy je vydáváno rozhodnutí o nařízení odstranění závadné stavby, lze očekávat, že rozhodnutí bude obsahovat i další náležitosti, a to zejména ve vztahu k uložení povinností vyplývajících z povahy závadnosti stavby.

Jednotlivé taxativně vymezené důvody pro nařízení odstranění stavby jsou natolik svébytné a specifické, že o nich bude pojednáno (byť event. ve stručnosti) samostatně.

15.4.1 Nařízení odstranění závadné stavby

Prvním z důvodů pro nařízení odstranění stavby je její závadný stav [§ 129 odst. 1 písm. a) StZ]. Pojem „závadný stav“ je neurčitým právním pojmem, jehož naplnění musí být posouzeno v každém jednotlivém případě. Příslušná úvaha stavebního úřadu by měla být vtělena do odůvodnění rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Zákon dále požaduje, aby onen závadný stav ohrožoval vybrané chráněné objekty. Těmito chráněnými objekty jsou v první řadě život, zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost a majetek třetích osob. Je jím však i životní prostředí, a proto institut nařízení odstranění závadné stavby je významným procesním nástrojem upraveným stavebním zákonem, který slouží k ochraně životního prostředí. Pokud stavební úřad zjistí sám při realizaci svých dozorových pravomocí nebo z podnětu jiného subjektu (orgánu veřejné správy, kterým může být typicky dotčený orgán či z podnětu kterékoliv fyzické či právnické osoby), je povinen být ve věci činný. Zákon mu ukládá nejprve rozhodnout o uložení odstranění závadného stavu ve stano-

⁵⁷³ Viz např. HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 349.

vené lhůtě. Tato povinnost je ukládána vlastníkově stavby. Rozhodnutí o uložení odstranění závadného stavu je správním rozhodnutím, v němž se stanoví okruh účastníků podle § 27 SŘ, neboť stavební zákon účastníky tohoto řízení nevymezuje. Může jimi být *de lege lata* i občanské sdružení podle § 70 ZOPK. Pokud ve stanovené lhůtě není závadný stav stavby odstraněn,⁵⁷⁴ je stavební úřad povinen rozhodnout o odstranění závadné stavby. I v tomto případě se jedná o správní řízení, pro které není stavebním zákonem vymezen speciálně okruh účastníků, a proto se bude při jejich určování aplikovat § 27 SŘ. Významné postavení v řízení o nařízení odstranění závadné stavby zaujímají dotčené orgány.

Podle ust. § 129 odst. 1 písm. a) StZ se nepostupuje ve vztahu ke stavbám nebo zařízením památkově chráněným, u nichž se uplatní režim upravený v zákoně o státní památkové péči.

15.4.2 Nařízení odstranění nepovolené stavby

Současná právní úprava (stejně jako předchozí) setrvává na konstrukci, že zjištění existence stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním, je důvodem pro obligatorní zahájení řízení o nařízení odstranění stavby z moci úřední. Zahájit toto řízení je tedy povinností stavebního úřadu, zákon nevytváří v tomto směru žádný prostor pro uvážení.

Případy, které spadají do této kategorie staveb, mohou a také jsou v praxi velmi rozmanité. Jedním z možných kritérií pro jejich třídění je to, zda jsou stavbami prováděnými/provedenými zcela bez požadovaného aktu nebo zda jsou prováděny/provedeny formálně na základě potřebného aktu, avšak v rozporu s jeho obsahem. Nezákonosti mohou být jak procesního, tak věcného rázu. Je třeba uvést, že přístup k rozhodování o nařízení odstranění stavby z toho důvodu, že je prováděná nebo provedená bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním, jsou v praxi poměrně časté. Je však obecně známo, že ne vždy je jejich „osud“ řešen ve výsledku nařízením jejich odstranění. Na tomto místě se jeví jako vhodné poukázat i na aktivity a zjištění a závěry Veřejného ochránce práv ve vztahu k těmto „nepovoleným“ či tzv. černým stavbám. Jmenovitě na závěr, podle něhož „*kdo porušuje zákon a staví bez*

⁵⁷⁴ Pod tento případ spadají i situace, kdy je rozhodnutí o odstranění závadného stavu splněno jen zčásti, a proto závadný stav i nadále trvá.

povolení, nesmí být ve výhodě oproti těm, kdo zákony respektují a dodržují. Pokud stavební úřady nebudou důsledně a přísně postihovat vlastníky „černých“ staveb, fakticky se staví na stranu porušování zákona. V právním státě není možné podobné jednání akceptovat.“⁵⁷⁵

S ohledem na veřejný zájem na ochraně životního prostředí se může jednat o stavby s nepatrnými, většími či mimořádně významnými vlivy na životní prostředí (to lze dovodit např. z toho, zda jde o stavbu, která podléhá posouzení vlivů na životní prostředí či ne, zda jde o stavbu, která vyžaduje integrované povolení, zda jde o stavbu, která byla postavena v území se zvláštní ochranou apod.).

K zajištění ochrany životního prostředí, případně k zajištění minimalizace nepříznivých následků, které pro něj mohou nastat v důsledku provádění stavby bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu anebo v rozporu s ním, lze využít prostředky, kterými stavební úřad disponuje v rámci stavebního dozoru⁵⁷⁶ a v návaznosti na něj. Zjistí-li stavební úřad existenci takové stavby, vyzve stavebníka k neodkladnému zastavení prací a zahájí řízení o nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 3 StZ. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. Toto rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek. I tato konstrukce je v souladu s principem prevence a minimalizace možných negativních dopadů prováděné stavby na okolí, tedy i na životní prostředí.

⁵⁷⁵ Blíže srov. obsah tiskové zprávy Kanceláře veřejného ochránce zpráv (vyjádření zástupkyně veřejného ochránce práv) ze dne 23. března 2011 [cit. 19. 10. 2011]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2011/jen-duslednost-stavebnich-uradu-zabrani-cernym-stavbam/>>. Zde je mimo jiné konstatováno, že „*stavební úřady musí být při řešení nepovolených staveb aktivní a zejména důsledné. Měly by mít přehled o stavebních aktivitách v daném území a konat rychle. Jen tak bude mít jejich jednání i preventivní dopad a bude varováním pro všechny, kdo o nepovolené stavbě uvažují. Zákony dávají stavebním úřadům dostatek pravomocí, problém je však v tom, že ne vždy je využívají. Je například nezbytné zasáhnout okamžitě po zjištění výstavby nepovolené stavby, nikoli až poté, co je dokončena. Dle stavebního zákona by měl stavební úřad vyzvat stavebníka k okamžitému zastavení prací, pokud neuposlechne, nařídít zastavení prací a současně ukládat pokuty za nerespektování výzvy*“. Na internetových stránkách Kanceláře VOP se lze seznámit i s vybranými stanovisky VOP z oblasti veřejného stavebního práva i s některými stanovisky ve věcech týkajících se staveb, územního rozvoje a památkové péče, z nichž některé se týkají přímo problematiky „nepovolených staveb“ [cit. 19. 10. 2011]. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/stanoviska-stavby-uzemni-rozvoj-pamatkova-pece/>>.

⁵⁷⁶ Blíže viz kapitola 4 Stavební úřady.

Zákonodárce zvolil pro řešení definitivního osudu „nepovolené“ stavby v § 129 odst. 3 StZ konstrukci, podle níž se k žádosti stavebníka nebo vlastníka stavby, ve vztahu k níž bylo z moci úřední zahájeno řízení o odstranění stavby, zahájí **řízení o dodatečném povolení stavby**. Toto řízení nelze tedy zahájit „samostatně“, aniž by bylo již dříve zahájeno řízení o nařízení odstranění stavby. Dodatečné povolení stavby je konstruováno spíše jako výjimečné řešení takové situace, neboť zde existuje stavba, která je v rozporu s ustanoveními veřejného stavebního práva a často též v rozporu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. Lze ale i připustit, že stavba postavená v rozporu s veřejným stavebním právem svojí přítomností a funkcemi v území získala v časovém období své existence vlastnost, která ji bude řadit mezi stavby plnící pozitivní funkci ve vztahu k ochraně životního prostředí (jako příklad lze vést např. stavby, které by se mohly stát významným krajinným prvkem či stanovištěm pro zvláště chráněné druhy rostlin či zvláště chráněné druhy živočichů). Z procesního hlediska je vhodné zdůraznit, že řízení o dodatečném povolení stavby je samostatným řízením, nezávislým na řízení o odstranění stavby. Jinými slovy vyjádřeno, vždy se vydávají dvě rozhodnutí (např. o dodatečném povolení stavby a zastavení řízení o odstranění stavby, anebo o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby a nařízení odstranění stavby).⁵⁷⁷ Bez nadsázky lze však uvést, že na možnost řešit situaci „nepovolené“ („černé“) stavby prostřednictvím dodatečného povolení stavby prováděné nebo provedené v rozporu se stavebním zákonem vlastníci nebo stavebníci stavby spoléhají, a proto někdy záměrně ustanovení stavebního zákona nedodržují.⁵⁷⁸ Na druhou stranu je třeba připustit, že je-li smyslem právní úpravy uvést do souladu skutečný a právní stav v konkrétní věci, je nutno nejprve posoudit, zda nelze stavbu dodatečně povolit, a tím ji „legalizovat“.⁵⁷⁹

⁵⁷⁷ Tato konstrukce je odlišná od předchozí úpravy obsažené ve starém stavebním zákoně (zák. č. 50/1976 Sb.), kdy se vedlo jedno řízení, v rámci něhož bylo dodatečné povolení stavby koncipováno pouze jako postup „vrostlý“ do řízení o odstranění stavby (viz blíže § 88 starého StZ). Žádost o dodatečné povolení stavby nebyla návrhem na zahájení řízení, jednalo se o jeden z podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby – shodně srov. např. ONDREJECHOVÁ, V., VOBRÁTILOVÁ, M., PACÁK, M. *Stavební zákon po novele*. Praha: Public History, 1998. s. 140.

⁵⁷⁸ A to i při vědomí, že jim bude uložena v rámci správně právního trestání pokuta – blíže viz kapitola 22 Odpovědnost za správní delikty.

⁵⁷⁹ Viz např. argumentace v rozsudku NSS ze dne 20. 8. 2008, č. j. 8 As 42/2007-110, o účelu řízení o odstranění stavby v podmínkách předchozího stavebního zákona, kterou je možné využít i za účinnosti nového stavebního zákona.

Možnost dodatečně povolit stavbu váže zákonodárce na splnění více podmínek. Především vlastník nebo stavebník musí podat žádost o dodatečné povolení stavby.⁵⁸⁰ Stávající právní úprava neukládá stavebnímu úřadu povinnost o této možnosti vlastníka nebo stavebníka poučit.⁵⁸¹ Současně je žadatel povinen doložit k žádosti podklady ve stejném rozsahu jako v případě žádosti o stavební povolení. Pokud se takto stane, stavební úřad přeruší řízení o nařízení odstranění stavby a vede dále řízení o dodatečném povolení stavby.

V řízení o dodatečném povolení stavby musí být mimo jiné zkoumán soulad posuzované stavby se záměry územního plánování [§ 129 odst. 2 písm. a) StZ], prověřeno, zda není provedena na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje [§ 129 odst. 2 písm. b) StZ], a zda stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu⁵⁸² nebo veřejným zájmem chráněným zvláštním předpisem [§ 129 odst. 2 písm. c) StZ]. Pokud stavebník nebo vlastník v řízení o dodatečném povolení stavby tyto skutečnosti neprokáže, stavbu nelze povolit (dikce zákona je co do logiky opačná, neboť § 129 odst. 2 StZ je postaven na konstrukci, že lze stavbu povolit).

Ve vztahu k ochraně životního prostředí jsou relevantní všechna výše uvedená kritéria rozhodná pro závěr, zda lze stavbu dodatečně povolit, či naopak, zda je nutné rozhodnout o nařízení jejího odstranění. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je nutno respektovat ve všech procesech podle stavebního zákona a vzhledem k vzájemné časové i logické provázanosti procesů podle stavebního zákona není možné, aby byl ve vybraných situacích posuzován odlišně jenom proto, že stavba je již prováděna, nebo dokonce byla provedena.

V případě, že **bude stavba dodatečně povolena**, stavební úřad řízení o nařízení jejího odstranění zastaví. Bude-li předmětem dodatečného povolení stavba již dokončená, může stavební úřad v rozhodnutí o dodatečném povolení vyslovit souhlas

⁵⁸⁰ Judikatura správních soudů dovodila, že žádost o dodatečné povolení stavby lze podat ještě i v odvolací fázi řízení o nařízení odstranění stavby. Viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010 č. j. 6 As 39/2009-74.

⁵⁸¹ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214. Návrh novely stavebního zákona stanoví v § 129 odst. 2, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁵⁸² Z některých obecných požadavků na výstavbu je možné udělit výjimku. V souvislosti s řízením o dodatečném povolení stavby tak může být vyvoláno i řízení o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu.

s jejím užíváním. Pokud by však šlo o stavbu, kterou je možno užívat jen na základě kolaudačního souhlasu, vyzve stavební úřad stavebníka k podání žádosti o jeho vydání.

Za situace, že **stavba nebude dodatečně povolena**, bude po nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby pokračováno v řízení o nařízení odstranění stavby, které bude ukončeno rozhodnutím o nařízení odstranění stavby. Pro jeho vydání a obsah platí to, co bylo uvedeno výše u rozhodnutí o nařízení odstranění závadné stavby.

15.4.3 Nařízení odstranění stavby, u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5 StZ a kterou nelze zachovat

Jde o zcela specifickou situaci, vyvolanou nálezem kulturně cenných předmětů, detailů stavby či archeologického nálezů v průběhu provádění stavby na základě stavebního povolení. Pokud ve smyslu § 176 odst. 5 StZ Ministerstvo kultury rozhodne na návrh příslušných subjektů, že se jedná o nález mimořádného významu, a z vlastního podnětu rozhodne, že se jedná o kulturní památku, může stavební úřad vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit. Důsledkem toho může být vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby či její části. Právní úprava přiznává stavebníkovi právo na náhradu nákladů, které mu vznikly, a to v šestiměsíční prekluzivní lhůtě. Veřejný zájem na ochraně kulturně cenných nálezů zde převažuje nad zájmem stavebníka dokončit rozestavěnou stavbu, a dokonce je nařízeno, aby taková stavba (její část) byla odstraněna.

15.4.4 Nařízení odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání

Uplynutí stanovené doby trvání stavby je rovněž důvodem pro nařízení odstranění stavby. Vlastník stavby má možnost požádat o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání. V takovém případě se řízení o nařízení odstranění stavby přeruší do doby rozhodnutí o této žádosti. Z hlediska ochrany životního prostředí mohou existovat významné důvody, které budou bránit tomu, aby doba trvání stavby byla prodloužena. Tyto skutečnosti mohou vyplývat buď ze schválené územně plánovací dokumentace, nebo případně z územního opatření o asanaci území anebo z charakteru stavby samotné. Z pohledu ochrany životního prostředí (a tedy obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů) může být často rozodu-

jíci, že povolovaná stavba má mít pouze dočasný charakter. Pokud by tatáž stavba byla od počátku povolována jako stavba trvalá či sice jako stavba dočasná, jejíž zamýšlená doba trvání by však byla delší, mohly by její nepříznivé dopady na životní prostředí vést k vydání závazných stanovisek obsahujících mnohem přísnější podmínky ochrany, nebo dokonce k vydání negativních závazných stanovisek. Pokud bude žádosti o prodloužení doby trvání stavby vyhověno, stavební úřad zastaví řízení o nařízení stavby. V opačném případě pokračuje v řízení o nařízení odstranění stavby. Pro jeho vedení a obsah rozhodnutí o nařízení odstranění platí to, co bylo uvedeno obecně o rozhodnutí o nařízení odstranění stavby výše (subkapitola 15.4.1).

15.4.5 Nařízení neodkladného odstranění stavby

Institut neodkladného odstranění stavby dle § 135 ve spojení s § 136 StZ lze považovat za mimořádný a zvláštní případ odstranění stavby na základě nařízení, který je jedním z prostředků státního stavebního dozoru. Jde o situaci vyvolanou zjištěními stavebního dozoru při kontrolní prohlídce stavby.⁵⁸³ K jeho uplatnění může být přistoupeno pouze v taxativně vymezených případech, jmenovitě jsou-li ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že stavba hrozí zřícením.⁵⁸⁴

Na kontrolní prohlídku stavby, jejímž cílem je zjistit skutečný stav stavby, je stavební úřad povinen přizvat účastníky řízení. Pokud dospěje stavební úřad k závěru, že je třeba nařídit odstranění stavby, vydá o tom rozhodnutí. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá podle § 135 odst. 3 StZ odkladný účinek. Dalším znakem mimořádnosti situace, kdy jsou ohroženy životy osob a zvířat zřícením stavby, je to, že stavební úřad může podle § 135 odst. 5 StZ nařídit odstranění stavby i bez předchozího projednání s vlastníky. Ve vztahu k součinnosti stavebního úřadu s vlastníky, lze přisvědčit názoru,⁵⁸⁵ že je nutná ve všech případech, kdy je s ohledem na okolnosti případu možná.

⁵⁸³ O průběhu kontrolní prohlídky pořídí stavební úřad protokol, který obsahuje zjištěné skutečnosti a má náležitosti potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí podle § 67 odst. 3 SR. Protokol obdrží účastníci kontrolní prohlídky. Písemné vyhotovení vyhlášeného rozhodnutí doručí stavební úřad účastníkům řízení bez zbytečného odkladu dodatečně.

⁵⁸⁴ Nařízení odstranění stavby přichází v úvahu tehdy, pokud k řešení situace nepostačuje provedení nutných zabezpečovacích prací (viz § 135 odst. 2 StZ).

⁵⁸⁵ Viz STAŠA, J. *Nová právní úprava stavebního řádu a správní soudnictví*, Správní právo. 2007, č. 6, s. 380.

Pro řešení situace, kdy jsou životy a zdraví osob nebo zvířat zřícením stavby ohroženy bezprostředně, lze aplikovat režim § 136 odst. 1 StZ, který umožňuje stavebnímu úřadu nařídit neodkladné odstranění stavby i ústně při kontrolní prohlídce.

Mimořádnosti situace odpovídá i to, že je to stavební úřad, který zabezpečí i odstranění stavby. V případě, že hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí stavební úřad odstranění stavby prostřednictvím stavebního podnikatele, který je k jeho provedení odborně vybaven. Závažnost výše uvedené situace vedla zákonodárce k tomu, že umožňuje, aby stavební úřad takovému podnikateli provedení prací nařídil.

Byť se v těchto případech jedná o mimořádné situace, nelze připustit, aby při odstraňování stavby (byť mu předchází méně formalizovaný a rychlý postup) nebyla dodržena základní pravidla, uplatňující se obecně ve vztahu k provádění odstranění stavby z jiných zákonných důvodů. Lze si samozřejmě představit, že převaha veřejného zájmu na ochraně zdraví osob nebo zvířat může bezprostředně při provádění odstranění stavby (při bouracích pracích) opodstatnit vyvolané negativní vlivy na okolí (pozemky, ostatní stavby, rostliny, zeleň, živočichy apod.).

15.5 ODSTRANĚNÍ STAVEB S REŽIMEM PODLE ZÁKONA O PAMÁTKOVÉ PĚČI

Právní úprava týkající se odstraňování staveb reaguje na specifika vyplývající z toho, že stavby (byť samy nejsou kulturní památkou) nacházející se v „ochranných“ režimech podle zákona o památkové péči. Zohlednění těchto specifik a nastavení rigidnější úpravy je zcela namístě.

Jde jednak o stavby, které sice nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo ochranném pásmu nemovité kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny. Zohlednění těchto specifik a nastavení rigidnější úpravy je zcela namístě. Nelze zabránit vlastníkovu stavby, aby ohlásil záměr takovou stavbu odstranit a při splnění zákonných podmínek i připustit, že takovou stavbu bude možno odstranit. Specifika území chráněného podle zákona o státní památkové péči, na kterém se stavba nachází, však vedla k tomu, že zákonodárce stanovil specifický režim pro případy, pokud by z hlediska památkové péče byly pro provedení odstranění stavby stanoveny v závazném stanovisku podmínky. V takovém případě je podle § 128 odst. 6 StZ stavební úřad

povinen ve lhůtě 30 dnů ode dne ohlášení takového záměru sdělit vlastníkovi stavby, že stavbu lze odstranit jen na základě povolení.

Zcela specificky je z hlediska objektů památkové ochrany třeba nahlížet na možnost odstranit stavbu, která je kulturní památkou. Je třeba zdůraznit, že stavební zákon výslovně žádá specifika týkající se staveb, které jsou kulturní památkou, v souvislosti s institutem ohlašování záměru (a event. návazným řízením o povolení odstranění stavby) neřeší. Odpověď na otázku, proč tomu tak je, lze nalézt v zákoně o státní památkové péči, jmenovitě v ustanovení § 1 ZoSPP, podle něhož je předmětem péče státu o kulturní památky (tzv. státní památkové péče) mimo jiné zabezpečení jejich zachování. Podle § 9 odst. 1 ZoSPP je vlastník kulturní památky povinen pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením či znehodnocením (stejně povinnosti má dle § 9 odst. 2 ZoSPP i její uživatel). Z této zákonné konstrukce lze dovodit, že pokud je stavba kulturní památkou, nepřichází v úvahu, aby bylo povoleno či nařízeno její odstranění. V úvahu přichází v případě, že by se ukázalo nezbytné kulturní památku odstranit, zvolit postup, v němž by bylo nejprve zrušeno prohlášení stavby za kulturní památku (s výjimkou národní kulturní památky) za podmínek stanovených § 8 ZoSPP. Po zrušení prohlášení stavby za kulturní památku by se na ni pohlíželo jako na jakoukoli jinou stavbu, eventuálně by musely být zohledněny limity vyplývající z toho, že by se nacházela ve vybraném ochranném územním režimu dle zákona o státní památkové péči (viz výše popsaný právní režim dle § 128 odst. 6 StZ).⁵⁸⁶ Pro případ, že by mělo být nařízeno odstranění stavby, která je kulturní památkou, z důvodu závadného stavu, odkazuje § 129 odst. 1 písm. a) StZ na postup podle zákona o státní památkové péči. Jinak vyjádřeno, i v tomto případě by muselo dojít nejprve ke zrušení prohlášení stavby za kulturní památku podle § 8 ZoSPP.

⁵⁸⁶ Jde svojí konstrukcí o obdobné řešení, jaké zná např. i zákon o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k památným stromům, které rovněž nelze pokácet. Pokud by bylo třeba jejich pokácení, musela by být zrušena jejich ochrana a následně by se při jejich pokácení postupovalo stejně jako je tomu u „běžných“ dřevin rostoucích mimo les (viz § 46 ve spojení s § 54 a § 7 a násl. ZOPK).

15.6 ODSTRANĚNÍ STAVEB V MIMOŘÁDNÝCH SITUACÍCH

Dalším specifickým případem je režim odstraňování staveb v mimořádných situacích. Podle § 177 odst. 2 StZ je možno mimo jiné provedení opatření, které bude spočívat dokonce i v odstranění staveb z důvodu, že se tím předchází (předejde) bezprostředně hrozícím důsledkům živelné pohromy nebo závažné havárie, čelí jejich účinkům a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, popřípadě jiným škodám. Realizace těchto opatření může být zahájena bez předchozího rozhodnutí nebo jiného opatření podle stavebního zákona, nestanoví-li zvláštní předpisy jinak. Stavebnímu úřadu však musí být neprodleně oznámeno, že jsou taková opatření prováděna.

15.7 ODSTRANĚNÍ TERÉNNÍCH ÚPRAV A ZAŘÍZENÍ

Pro odstranění terénních úprav a zařízení platí stejná pravidla jako pro odstraňování staveb, pokud není stavebním zákonem stanoveno jinak. Tak tomu je např. v § 128 odst. 5 StZ, podle něhož odstranění terénních úprav a zařízení nevyžaduje ohlášení, pokud stavební úřad ve stavebním povolení nestanovil jinak. Je tedy třeba vždy vyjít z obsahu stavebního povolení a zjišťovat, zda se na toho, kdo má záměr odstranit terénní úpravy a zařízení, vztahují ustanovení týkající se povinnosti ohlásit záměr odstranit terénní úpravu či zařízení. Vzhledem k tomu, že terénní úpravy a zařízení úzce souvisejí se zajišťováním ochrany životního prostředí, může mít jejich odstranění bez posouzení stavebním úřadem resp. i příslušnými dotčenými orgány, významný negativní vliv na složky životního prostředí.

15.8 ODSTRANĚNÍ NEOPRÁVNĚNÉ STAVBY

Stavební zákon reaguje v ustanovení § 130 odst. 2 na situace, kdy o odstranění stavby podle § 135c odst. 1 OZ jako stavby neoprávněné (postavené stavebníkem na pozemku, k němuž nemá právo) rozhodl soud.⁵⁸⁷ Stavební zákon povinné osobě

⁵⁸⁷ Obecně lze poukázat na to, že v rámci územního i stavebního řízení musí žadatel proká-

(stavebníkovi – vlastníkovi stavby) ukládá povinnost požádat stavební úřad o stanovení podmínek pro odstranění stavby. Pouze stručně lze uvést, že soud se bude jistě zabývat při svém rozhodování zjištěním, zda je možné povinnost stavbu odstranit uložit, a to zejména s ohledem na možné limity dle zvláštních předpisů (viz případy, kdy je stavba kulturní památkou). Je možno si ale představit i situace jiné (např. takové, kdy by odstraněním konkrétní stavby byla znehodnocena či zničena stavba jiná). Ve vztahu k zjištění těchto okolností si soud zřejmě vyžádá stanovisko stavebního úřadu, případně orgánů příslušných k ochraně dotčeného veřejného zájmu podle zvláštních předpisů. Soud se však – na rozdíl od výše uvedených skutečností – nebude zabývat podrobnostmi, které se budou týkat vlastního provedení odstranění stavby, pokud je její odstranění jinak možné nařídit.

15.9 REALIZACE ODSTRANĚNÍ STAVBY

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je třeba zohlednit nejen v postupech, v nichž se posuzuje přípustnost záměru odstranit stavbu (ohlášení, řízení o povolení, řízení o nařízení), ale i při vlastním odstraňování staveb. Podmínky pro odstranění stavby se stanoví v rozhodnutí o povolení a v rozhodnutí o nařízení odstranění (viz výše obsah povolení a obsah nařízení o odstranění stavby). Při odstraňování stavby na základě ohlášení (či v případech, kdy ohlášení není zapotřebí) musí vlastník odstraňované stavby dodržet povinnosti stanovené zvláštními předpisy (viz § 128 odst. 2 StZ). Lze mezi ně zařadit jmenovitě předpisy, které se týkají ochrany životního prostředí (jejich demonstrativní výčet je uveden v poznámce pod čarou č. 4 ke stavebnímu zákonu).

Podrobnosti ve vztahu k postupu odstraňování staveb jsou upraveny v § 17 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Toto ustanovení výslovně uvádí, že stavby se musí odstraňovat tak, aby v průběhu prací nedošlo k ohrožení bezpečnosti, života, zdraví osob nebo zvířat, ke vzniku požáru a k nekontrolovatelnému porušení stability stavby nebo její části. Současně nesmí být ohrožena stabilita jiných staveb ani provozuschopnost sítí technického vybavení v dosahu stavby.

zat, že mu k provedení stavby slouží dostatečný soukromoprávní titul [§ 86 odst. 2 písm. a) a § 110 odst. 2 písm. a) StZ].

Tam, kde je třeba v rámci rozhodování vypracovat dokumentaci bouracích prací a stanovit technologický postup odstraňování, je třeba jejich obsah při odstraňování stavby respektovat. Ve vztahu k působení bouracích prací na okolí § 17 odst. 3 cit. vyhlášky výslovně stanoví, že okolí odstraňovaných staveb nesmí být touto činností a jejími důsledky, zejména hlukem a prachem, nadměrně obtěžováno.

Speciální ustanovení se týká stavebních a demoličních odpadů z odstraňovaných staveb, které musí být podle § 17 odst. 4 cit. vyhlášky neprodleně a nepřetržitě odklizeny tak, aby nedocházelo k narušování bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a v případě povodně nedocházelo k jejich rozplavování a odplavování a k narušování životního prostředí. Při nakládání se stavebním odpadem je nutno dodržovat povinnosti vyplývající ze zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že při samotném odstraňování staveb může být ohroženo, nebo dokonce poškozeno životní prostředí (jeho jednotlivé složky). Je třeba zdůraznit, že tím může dojít podle povahy věci ke vzniku odpovědnosti za škodu. Stavební zákon řeší výslovně v § 131 odst. 2 pouze odpovědnost za škodu toho, komu bylo nařízeno odstranění stavby, a to ve vztahu ke škodám, které odstraňováním stavby vznikly na sousední stavbě nebo pozemku, pokud nebyla způsobena jejich závadným stavem. Kromě toho si lze představit, že chováním při odstraňování stavby by mohlo podle povahy věci dojít rovněž k založení odpovědnosti za ekologickou újmu, ale i odpovědnosti za přestupky či jiné správní delikty a v neposlední řadě i ke vzniku trestní odpovědnosti.

Skutečnost, že byla stavba odstraněna, je nutno ohlásit katastrálnímu úřadu. Oznamovací povinnost je podle § 131a StZ uložena vlastníkovi stavby, popřípadě osobě, která odstranila stavbu. Tyto osoby jsou povinny oznámit do 30 dnů od odstranění stavby tuto skutečnost katastrálnímu úřadu⁵⁸⁸. Zánik vlastnického práva ke stavbě jejím odstraněním se do katastru nemovitostí zapíše záznamem. Jakkoli se může zdát, že vazba na katastr nemovitostí bezprostředně nesouvisí s ochranou životního prostředí, je v řadě případů opak pravdou. Informační funkce katastru

⁵⁸⁸ Blíže viz Pokyny č.34 Českého úřadu zeměměřického a katastrálního ze dne 23. 4. 2007, č. j. ČÚZK 77/2007-22, pro zápis nové stavby, zápis vlastnického práva k nové stavbě a zápis změny stavby do katastru nemovitostí v souvislosti se změnou právní úpravy s účinností od 1. 1. 2007, ve znění pozdějších doplňků [cit. 6. 11. 2011]. Dostupné z: <http://www.cuzk.cz/Dokument.aspx?PRARESKOD=998&MENUID=10376&AKCE=DOC:10-POKYNY_CUZK3>.

nemovitostí⁵⁸⁹ jako státního informačního systému sehrává významnou roli i pro zjištění, co se v území „změnilo“ a co je třeba eventuálně zohlednit ve všech procesech, které se týkají rozhodování o stávajícím či budoucím využití území.

Literatura:

- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- KOCOUREK, T. *Informační funkce katastru nemovitostí ve vztahu k ochraně životního prostředí*. In *Správní právo*, 2008, č. 7, s. 385–401.
- MALÝ, K. *Komentář k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. 732 s.
- ONDREJECHOVÁ, V., VOBRÁTILOVÁ, M.; PACÁK, M. *Stavební zákon po novele*. Praha: Public History, 1998. 404 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- STAŠA, J. *Nová právní úprava stavebního řádu a správní soudnictví*, In *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 370–382.

⁵⁸⁹ Srov. blíže KOCOUREK, T. *Informační funkce katastru nemovitostí ve vztahu k ochraně životního prostředí*. In *Správní právo*. 2008, č. 7, s. 385–401.

ČÁST IV.

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V PROCESECH PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Garantka: Lenka Bahýřlová

Autoři: Lenka Bahýřlová, Martin Holík, Vojtěch Vomáčka

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je jedním ze stěžejních nástrojů ochrany životního prostředí⁵⁹⁰. Primárně se jedná o nástroj **preventivního charakteru**, neboť jeho účelem je posoudit vliv jednotlivých zásahů (v podobě koncepcí či záměrů) do chráněných zájmů ještě předtím, než dojde k jejich uplatnění či realizaci. Správné provádění tohoto procesu je předpokladem jeho účinnosti; v praxi však stále přináší některé komplikace. To může být zčásti dáno i tím, že proces posuzování vlivů na životní prostředí není až na výjimky integrován do jednotlivých správních řízení, jejichž předmětem jsou konkrétní záměry, resp. postupů, jejichž výsledkem je přijetí koncepce. Takto odděleně je proces posouzení vlivů na životní prostředí v českém právním řádu zakotven již od přijetí zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který byl s účinností od 1. 1. 2002 nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon EIA). Následné změny v právní úpravě byly výsledkem transpozice legislativy EU na

⁵⁹⁰ Pod pojem „životní prostředí“ jakožto chráněnou hodnotu je zde možné podřadit nejen „vše to co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje“ (§ 2 ZoŽP), ale také veřejné zdraví, hmotný majetek a kulturní památky. Toto širší pojetí životního prostředí, k jehož ochraně má posouzení vlivů na životní prostředí sloužit, odpovídá doktrinárnímu pojetí životního prostředí, jak jej zastává „brněnská“ škola, viz např. POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1981; či PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

úseku posuzování vlivů na životní prostředí⁵⁹¹, která se projevila novelou zákona EIA (zákon č. 93/2004 Sb.).

Jakkoli byl proces posuzování vlivů na životní prostředí aplikován (na základě zákona č. 244/1992 Sb.⁵⁹²) již v postupech podle stavebního zákona z roku 1976, s přijetím nové právní úpravy na úseku plánování a výstavby v území v roce 2006 (StZ) došlo k proměnám v kvalitě zákonného zpracování tohoto postupu, především co se týká procesu územního plánování. V návaznosti na právo EU však ještě dříve (zákonem č. 218/2004 Sb.) došlo ve vztahu k posouzení vlivů záměrů a koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (tzv. naturové posouzení)⁵⁹³ ke změnám v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), který je nutno dle situace rovněž aplikovat. Problematika posuzování vlivů na životní prostředí v postupech podle stavebního zákona tedy vychází především z výše vymezeného právního rámce, tj. ze sekundární legislativy EU a právních předpisů ČR na úrovni zákonné⁵⁹⁴; přitom je nezbytné při aplikaci a výkladu jednotlivých právních ustanovení reflektovat právo EU a rozvíjející se judikaturu (českých soudů i Soudního dvora EU).

V rámci této části bude poukázáno na to, že posouzení vlivů na životní prostředí je nedílnou součástí většiny postupů a procesů zakotvených StZ, neboť jsou to právě změny ve využití území a na ně navazující stavební činnost, které mohou životní prostředí (nejen) v dotčeném území významným způsobem ovlivnit. Cílem je přehledně a systematicky pojednat o tom, jakým způsobem se tento proces promítá do jednotlivých typů postupů, resp. řízení, podle stavebního zákona. Pozornost bude věnována nejprve posouzení vlivů na životní prostředí v rámci územního plánování, další kapitola se zaměří na posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Následně bude rozebrána problematika přeshraničního (mezistátního) posuzování vlivů koncepcí a záměrů v režimu stavebního zákona, v níž bude mj. pou-

⁵⁹¹ Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA), směrnice Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA).

⁵⁹² K tomu blíže viz DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 26–30.

⁵⁹³ Důvodem byla implementace směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích), a směrnice Rady 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích).

⁵⁹⁴ Poukázat lze však i na mezinárodní Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, uzavřenou v roce 1991 ve finském Espoo. Česká republika úmluvu ratifikovala v témže roce.

kázáno na některé vybrané judikатурní problémy posuzování vlivů na životní prostředí v kontextu práva EU, které by mohly být v budoucnu pro postupy podle stavebního zákona relevantní.

KAPITOLA 16: ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A VYHODNOCOVÁNÍ VLIVŮ NA UDRŽITELNÝ ROZVOJ ÚZEMÍ

Autorka: Lenka Bahýľová

16.1 ÚVOD

Při tvorbě stavebního zákona, který počínaje dnem 1. 7. 2006 nahradil dosavadní právní úpravu na úseku územního plánování a stavebního řádu (zákon č. 50/1976 Sb.), byl pro oblast územního plánování ve vztahu k požadavku posouzení vlivů na životní prostředí zvolen **integrační přístup**, tj. zahrnutí požadavků plynoucích z práva EU přímo do textu stavebního zákona⁵⁹⁵; jedná se právě o výše zmíněnou integrační výjimku. Jelikož se v oblasti územního plánování pořizují koncepce v podobě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, byla zohledněna směrnice SEA, a jelikož tyto koncepce musí být posuzovány i z hlediska jejich vlivů na evropsky chráněné oblasti (evropsky významné lokality a ptáčích oblasti), došlo rovněž k zohlednění směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Tento přístup se nicméně aplikoval již za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., a to na základě ustanovení § 10i zákona EIA, resp. na základě § 45i ZOPK. Právě již zmíněná novela zákona EIA č. 93/2004 Sb. vytvořila mezi zákonem EIA a stavebním zákonem (tehdy ještě zákonem č. 50/1976), co do procesní úpravy, vztah obecného a zvláštního právního předpisu. V souvislosti s přijetím nového stavebního zákona pak došlo k zásadní novelizaci § 10i zákona EIA, a to s ohledem na některé nové instituty (např. politika územního rozvoje) a v návaznosti na propojení procesu posuzování vlivů a pořízení jednotlivých nástrojů územního plánování. Při posouzení vlivu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se tedy postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle ustanovení § 10i odst. 2 až 5 zákona EIA, jak bude v podrobnostech

⁵⁹⁵ Viz důvodová zpráva k návrhu novely stavebního zákona, s. 113–114 [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108>>.

rozvedeno níže; co do věcné stránky posouzení je však třeba subsidiárně použít i další ustanovení zákona EIA (např. § 2 – rozsah posuzování, či § 10a – předmět posuzování vlivů koncepce na životní prostředí a § 10b – způsob posuzování vlivů koncepce na životní prostředí), neboť stavební zákon v tomto ohledu vykazuje některé absence⁵⁹⁶. V této souvislosti se nabízí otázka, zda stávající právní úprava posouzení vlivů na životní prostředí koncepčních nástrojů územního plánování vyhovuje požadavkům kladeným na průběh tohoto procesu ze strany práva EU a práva mezinárodního, a to zejména s ohledem na účast veřejnosti v tomto zvláštním procesu⁵⁹⁷. Směrnice č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, totiž stanoví požadavek, aby veřejnost byla konzultována během posuzování plánů a programů (preambule, čl. 5 odst. 2), a rovněž z tzv. Aarhuské úmluvy⁵⁹⁸ lze dovozovat požadavek na zajištění účasti veřejnosti v počátečním stadiu pořizování plánů, programů a politik, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná (čl. 7 ve spojení s čl. 6 odst. 4). Jak bude rozvedeno níže, účast veřejnosti je totiž ve vztahu k posouzení vlivů územně plánovacích koncepcí na životní prostředí zajištěna až poté, kdy je již vypracováno tzv. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, samotnou podobu tohoto vyhodnocení tedy nemůže ovlivnit; to je ponecháno zcela v kompetenci pořizovatele příslušné koncepce a dotčených orgánů, resp. autorizované osoby, jež vyhodnocení zpracovává.

⁵⁹⁶ Jak upřesnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS, ustanovení § 10i zákona EIA se použije u posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí jako ustanovení speciální a neaplikují se současně ustanovení pro postup (nikoliv pro obsahové náležitosti) vyhodnocení podle § 10c až 10h a § 10j, určená pro ostatní koncepce. Návrh novely stavebního zákona a souvisejících předpisů (včetně zákona EIA) počítá v tomto smyslu s korekcí §10i, která by měla znamenat vztahová upřesnění jednotlivých ustanovení stavebního zákona a zákona EIA. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁵⁹⁷ Viz též např. FRANKOVÁ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense a Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 35.

⁵⁹⁸ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s).

16.2 POŘÍZENÍ POLITIKY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Součástí politiky územního rozvoje (PÚR), jakožto nástroje územního plánování na celorepublikové úrovni⁵⁹⁹, je i **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**. Tento pojem je pro potřeby této i následujících kapitol vhodné podrobněji rozebrat, neboť zahrnuje nejen problematiku vyhodnocení (resp. posouzení) vlivů koncepce na životní prostředí, ale i na ostatní hodnoty v území. Z ustanovení § 19 odst. 2 StZ vyplývá, že udržitelný rozvoj území představuje *vyvážený vztah⁶⁰⁰ územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území⁶⁰¹*. Stavební zákon výslovně uvádí, že jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí (podle zákona EIA) a posouzení vlivu na evropsky významné lokality (EVL) nebo ptačí oblasti (PO), pokud orgán ochrany přírody takový vliv nevyloučil. **Vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj území tedy musí obsahovat vedle vyhodnocení vlivů na životní prostředí (včetně případného naturového posouzení), i vyhodnocení vlivů na hospodářské a sociální podmínky** („soudržnost společenství obyvatel území“) v území. Přitom je třeba uvést, že vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí je zároveň významným podkladem (součástí) vyhodnocení vlivu PÚR na udržitelný rozvoj území, což platí i pro ostatní koncepcí na úseku územního plánování⁶⁰². Komplex-

⁵⁹⁹ Blíže k tomuto nástroji územního plánování viz např. L. Bahýřová In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 169–174.

⁶⁰⁰ K problematice vyváženosti všech tří základních pilířů (hospodářský, sociální, environmentální) viz KRAJÍČEK, L. Zásady územního rozvoje, SEA a udržitelný rozvoj. *EIA – IPPC – SEA*. 2009, č. 3, s. 9–10.

⁶⁰¹ Jedná se vlastně o specifikaci hodnot, které je třeba brát na zřetel při změnách v území, v zájmu zajištění trvale udržitelného rozvoje. Zásada trvale udržitelného rozvoje (sustainable development), která představuje jednu ze stěžejních zásad ochrany životního prostředí, spočívá v nutnosti dbát na takový rozvoj, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (§ 18 odst. 1 StZ). Srov. např. definice trvale udržitelného rozvoje ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj „Naše společná budoucnost“ z roku 1987, či definice uvedená v ustanovení § 6 ZoŽP.

⁶⁰² Návrh novely Stavebního zákona počítá s terminologickým upřesněním ustanovení § 19 odst. 2, a to tak, že pro účely *posouzení* vlivů PÚR, ZÚR a ÚP na udržitelný rozvoj území se zpracovává *vyhodnocení* vlivů na udržitelný rozvoj území. *Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostími stanovenými v příloze k tomuto zákonu, včetně závěru a výsledků posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil*. Viz knihovna přípravo-

ní vyhodnocení vlivů územně plánovacích koncepcí na udržitelný rozvoj území je v konečné fázi v kompetenci jejich pořizovatele, jímž je v případě PÚR Ministerstvo pro místní rozvoj⁶⁰³.

Stejně jako u ostatních nástrojů územního plánování, posouzení vlivů PÚR na životní prostředí se provádí v **průběhu procesu pořízení této koncepce** (viz též článek 4 odstavec 1 směrnice SEA). Ve fázi prvotního návrhu PÚR, pořízeného Ministerstvem pro místní rozvoj (ve spolupráci s ostatními ústředními orgány státní správy a kraji)⁶⁰⁴, **stanoví MŽP požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí**. Těmito požadavky je nutno rozumět požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení, včetně (návrhu) zpracování variant možných řešení (10i odst. 3 zákona EIA). Vyhodnocení vlivů je oprávněna zpracovat pouze osoba, která má oprávnění k autorizaci podle § 19 zákona EIA⁶⁰⁵ (§ 10i odst. 4 zákona EIA).

Součástí obsahu **vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí** je ze zákona (§ 32 odst. 2 StZ) popis a vyhodnocení zjištěných a předpokládaných *závažných* vlivů PÚR na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle PÚR. Tyto cíle přitom vycházejí z obecných cílů územního plánování (§ 18 StZ)⁶⁰⁶. Při zpracování vyhodnocení vlivů PÚR na životní prostředí je vodítkem příloha ke stavebnímu zákonu, která rámcově vymezuje jednotlivé obsahové body vyhodnocení, jejichž cílem je vytvořit dokument komplexně informující o vlivu navrhované PÚR na životní prostředí (v pozitivním i negativním slova smyslu). Lze tak poukázat např. na obsahový požadavek zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant PÚR⁶⁰⁷, porovnání zjištěných nebo předpokládaných klad-

vané legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁶⁰³ Vzhledem k tomu, že tento text se primárně zaměřuje na posouzení vlivů na životní prostředí, bude problematika komplexního vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území upozaděna.

⁶⁰⁴ Tento návrh mj. vychází i ze zprávy o stavu životního prostředí ČR, kterou každoročně vydává MŽP.

⁶⁰⁵ Autorizaci uděluje a odjímá MŽP po dohodě s Ministerstvem zdravotnictví (ve vztahu k autorizaci posuzovat vlivy na veřejné zdraví).

⁶⁰⁶ S jistou mírou zjednodušení lze uvést, že cílem PÚR je v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech vytvářet předpoklady pro výstavbu v rámci udržitelného rozvoje území.

⁶⁰⁷ Jedná se o vlivy sekundární, synergické, kumulativní, krátkodobé, střednědobé, dlouhodobé, trvalé a přechodné, kladné a záporné; vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými ob-

ných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení⁶⁰⁸, či popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí – k tomuto bodu lze však uvést, že díky charakteru PÚŘ může být identifikace specifických negativních vlivů dost obtížná⁶⁰⁹. Stávající obsahové body vyhodnocení vlivů PÚŘ na životní prostředí vycházejí z požadavků přílohy I ke směrnici SEA⁶¹⁰.

Pokud MŽP jako orgán ochrany přírody ve svém stanovisku (k návrhu PÚŘ, viz § 33 odst. 1 StZ ve spojení s § 10i odst. 3 zákona EIA) *nevyloučí vliv PÚŘ na EVL nebo PO*, je součástí vyhodnocení vlivu PÚŘ i tzv. **naturové posouzení**. V takovém případě musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (§45i odst. 2 ZOPK). Samotný proces posouzení vlivu PÚŘ na EVL a PO probíhá podle stavebního zákona, v tomto ohledu se neuplatní proces naturového posouzení podle § 45i ZOPK⁶¹¹; což platí i pro hierarchicky podřízenou územně plánovací dokumentaci. Z hlediska hmotněprávního se však jedná o stejnou pro-

lastmi vyhodnocení.

⁶⁰⁸ V případě PÚŘ ČR 2008 byla předložena jen jedna varianta, MŽP zřejmě ani neuplatnilo požadavek na variantní zpracování.

⁶⁰⁹ Jak je např. uvedeno ve vyhodnocení vlivů PÚŘ ČR (2008) na životní prostředí, „*hlavním cílem hodnocení PÚŘ v rámci SEA bylo zjištění, zda návrh PÚŘ dostatečně zohledňuje problematiku životního prostředí a jeho ochrany, respektive zda neobsahuje návrhy, které by mohly představovat potenciální rizika pro životní prostředí. Opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci případných negativních vlivů koncepce na životní prostředí lze v případě PÚŘ jako způsob a míru zohlednění problematiky životního prostředí a jeho ochrany v textu PÚŘ*“ (s. 106).

⁶¹⁰ Návrh novely stavebního zákona zahrnuje doplnění tohoto výčtu, právě v intencích směrnice SEA, především o „*stručné shrnutí obsahu a hlavních cílů PÚŘ nebo územně plánovací dokumentace, vztah k jiným koncepcím*“, a „*návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí*“. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁶¹¹ Toto pravidlo však dozná změn, bude-li schválena novela stavebního zákona v navrhovaném znění (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>), a to v tom smyslu, že nadále se při naturovém posouzení bude postupovat podle ZOPK; což jde ale proti doposud prosazovanému integračnímu přístupu. Na druhou stranu však lze chápat i praktické důvody (s každou proměnou legislativy či judikatury EU v rámci problematiky naturového posouzení nebude nutné měnit stavební zákona).

blematiku, reflektující směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích. Toto posouzení proto může provádět pouze osoba, které byla udělena autorizace podle § 45i (odst. 3–7) ZOPK. Obsah této části vyhodnocení vlivů PÚR není nikde stanoven⁶¹², měl by však jistě obsahovat alespoň identifikaci PÚR dotčených lokalit (EVL a PO) a jejich popis (rozloha, předmět ochrany), hodnocení úplnosti a dostatečnosti podkladů pro posouzení⁶¹³, a konečně samotné hodnocení vlivů PÚR na jednotlivá území EVL a PO, včetně vlivů kumulativních⁶¹⁴. Z naturového posouzení PÚR by mělo být zřejmé, jaké konkrétní lokality mohou být navrženou koncepcí negativně, resp. významně negativně, ovlivněny. Pokud je PÚR zpracována ve variantách (nelze-li vyloučit negativní vliv PÚR na EVL a PO), musí být provedeno rovněž posouzení těchto variant.

Cílem naturového hodnocení je zjistit, zda má PÚR *negativní vliv* na EVL nebo PO. Pokud přitom MŽP ve svém **stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí** určí, že PÚR má *negativní vliv* na území EVL nebo PO a *neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj*, lze PÚR schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území EVL nebo PO⁶¹⁵. Tato kompenzační opatření musí být dohodnuta s MŽP, které o nich informuje Komisi EU, a musí být zahrnuta do výsledné podoby PÚR (§ 45i odst. 11 ZOPK). Pokud by se

⁶¹² MŽP sice vypracovalo metodiku ZP15/2007 k hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i ZOPK, ta se však na naturové posouzení v režimu stavebního zákona nepoužije. Podpůrně je však podle našeho názoru možné ji využít.

⁶¹³ Lze předpokládat, že v případě PÚR jakožto koncepce postavené na nejvyšší příčce hierarchie územního plánování, bude nutné provádět posouzení vlivů na úrovních nižších.

⁶¹⁴ Jako vhodné se přitom jeví hodnocení jednotlivých dílčích úkolů/záměrů, které je možné v rámci koncepce identifikovat, na stupnici: významný negativní vliv – mírně negativní vliv – nulový vliv – mírně pozitivní vliv – významný pozitivní vliv; vzhledem k obecnosti návrhu koncepce však někdy nebude možné její vlivy hodnotit, což by mělo být také součástí obsahu hodnocení. K tomu viz též metodika MŽP ZP15/2007. Kritéria pro stanovení závažnosti vlivů koncepcí na životní prostředí stanoví i příloha II směrnice SEA. Jedná se např. o míru, v jaké hodnocená koncepce stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, v jaké ovlivňuje jiné koncepce, význam koncepce pro provádění právních předpisů EU týkajících se životního prostředí, pravděpodobnost, doba trvání či četnost vlivů, kumulativní povaha vlivů, závažnost a prostorový rozsah vlivů atd.

⁶¹⁵ Celistvostí území EVL a PO je nutno rozumět „udržení kvality lokality z hlediska naplňování jejích ekologických funkcí ve vztahu k předmětům ochrany“; v širším slova smyslu se jedná o integritu dotčených lokalit. Narušením celistvosti dotčených lokalit je možné rozumět např. přerušení přirozených migračních cest či komunikačních kanálů. Srov. metodiku MŽP ZP15/2007.

však mělo jednat o *negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy*⁶¹⁶, je možné PÚR schválit jen z důvodů ochrany veřejného zdraví, zajištění veřejné bezpečnosti nebo z důvodů příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu lze PÚR schválit jen na základě stanoviska Komise EU. Obecnou výhodou při pořizování koncepcí je, že posouzení vlivů na životní prostředí (včetně naturového posouzení) se provádí současně se zpracováním koncepce. Je proto možné navržené nežádoucí prvky včas identifikovat a upravit nebo z koncepce zcela vypustit⁶¹⁷.

Vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj území (tedy již komplexní vyhodnocení) je společně s návrhem PÚR zasláno ministerstvům, jiným ústředním úřadům a krajům k uplatnění stanovisek (§ 33 odst. 3 StZ). Ve stejném rozsahu se PÚR zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup k uplatnění připomínek ze strany veřejnosti (§ 33 odst. 4 StZ)⁶¹⁸. MMR zohlední výsledky vyhodnocení vlivů v návrhu PÚR (spolu se stanovisky příslušných orgánů veřejné správy, připomínkami veřejnosti a případnými vyjádřeními sousedních států). Pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti požadované stavebním zákonem, je MŽP oprávněno požadovat jeho dopracování (§ 10i odst. 3 zákona EIA). Upravený návrh poté MMR projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. Upravený návrh PÚR je následně předložen vládě ke schválení; k němu musí být přiloženy i výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko MŽP k tomuto vyhodnocení se sdělením, jak bylo zohledněno, a rovněž sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení (§ 34 StZ). Vláda jakožto orgán schvalující návrh PÚR musí ve svém usnesení o schválení PÚR dostatečně zdůvodnit, jak byly zohledněny podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení

⁶¹⁶ Prioritními typy stanovišť jsou taková stanoviště, která jsou na území členských států EU ohrožena vymizením, za jejichž zachování má EU zvláštní odpovědnost, a které jsou stanoveny právními předpisy EU. Prioritními druhy jsou evropsky významné druhy, které vyžadují zvláštní územní ochranu, za jejichž zachování má EU zvláštní odpovědnost, a které jsou stanoveny právními předpisy EU (§ 3 odst. 1 ZOPK).

⁶¹⁷ Příkladem z praxe je příprava PÚR ČR 2008, kdy došlo k vypuštění záměru (průplavní spojení Dunaj – Odra – Labe), u něhož byl shledán významný negativní vliv na EVL/PO.

⁶¹⁸ Veřejné projednání návrhu PÚR stavební zákon výslovně nestanoví, byť by jistě bylo vhodné o něm *de lege ferenda* uvažovat. Ostatně novela stavebního zákon v navrhovaném znění s tím již počítá. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>> .

vlivů na životní prostředí. Toto usnesení musí být zveřejněno (§ 10i odst. 5 zákona EIA).

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (včetně všech jeho aspektů) hraje samozřejmě roli i ve fázi aktualizace PÚR, je proto nezbytnou součástí zprávy MMR o uplatňování PÚR, vydávané každé čtyři roky (§ 35 StZ). Ve vyhodnocení musí být uvedeno, zda za hodnotící období nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí. Pokud tyto dopady byly zjištěny, musí zpráva obsahovat i návrhy na jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci. Zpráva o uplatňování PÚR ovlivní další osud stávající PÚR – buď vláda rozhodne o její aktualizaci nebo o zpracování nového návrhu PÚR. Stavební zákon tedy zjevně nepočítá s variantou, že by PÚR byla ponechána „ladem“ na další čtyřleté období, což ostatně s ohledem na kontinuálně se měnící zájmy společnosti na využití území zřejmě ani nelze rozumně očekávat.

Na rozdíl od územně plánovací dokumentace není PÚR vydávána ve formě opatření obecné povahy, soudní přezkum tohoto dokumentu tedy v zásadě není možný⁶¹⁹. Výjimkou by byla situace, kdy by PÚR v některé své části překročila zákonem vymezený obsah (zákonem stanovené obsahové limity, spočívající zejména v přiměřené míře obecnosti); v takovém případě by nemohla vyvolat zákonem dané účinky, tj. závaznost pro „nižší“ (podrobnější) nástroje územního plánování a byla by napadnutelná v řízení o návrhu na zrušení ZÚR nebo jejich částí (§ 101a a násl. SŘS).

16.3 POŘÍZENÍ ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Na úrovni krajů pořizované zásady územního rozvoje (ZÚR) obligatorně obsahují rovněž **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území** (§ 36 odst. 1 StZ). Jeho součástí je opět vyhodnocení vlivů na životní prostředí, v němž se popíše a vyhodnotí zjištěné a předpokládané vlivy (návrhu) ZÚR na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Obecně jsou tyto cíle vytyčeny v § 18 StZ společně pro všechny nástroje územního plánování, ZÚR přispívají k jejich naplňování na krajské úrovni. Obdobně jako je tomu u PÚR, vy-

⁶¹⁹ V případě PÚR nebylo shledáno naplnění ani materiálních znaků opatření obecné povahy. Viz rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, publ. pod č. 3/2010 Sb. NSS; a rovněž usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010.

hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se zajišťuje k návrhu ZÚR (§ 37 odst. 1 StZ). Samotný obsah ZÚR je vymezen prováděcí vyhláškou č. 500/2006 Sb., podrobně je stanoven i obsah vyhodnocení vlivu ZÚR na udržitelný rozvoj území (příloha č. 5 vyhlášky), jehož součástí je vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí podle přílohy ke stavebnímu zákonu (část A) a vyhodnocení vlivů ZÚR na EVL a PO, pokud MŽP jako orgán ochrany přírody nevyloučil *negativní* vliv na tato území (část B). ZÚR dále obsahují navazující části C – F, které se týkají především vlivu koncepce na udržitelný rozvoj území (hospodářské, sociální vlivy).

Vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí musí být zpracováno autorizovanou osobou podle § 19 zákona EIA, která by měla obsahově vycházet z přílohy ke stavebnímu zákonu. Míra podrobnosti vyhodnocení přitom nutně odpovídá míře podrobnosti, v jaké jsou konkrétní záměry (požadavky) v návrhu ZÚR vymezeny. Vedle zhodnocení vztahu ZÚR k cílům ochrany přijatým na vnitrostátní úrovni, údajů o současném stavu v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by ZÚR nebyly uplatněny, charakteristiky životního prostředí, které by mohly být uplatněním ZÚR významně ovlivněny, by mělo vyhodnocení obsahovat též současné problémy a jevy životního prostředí, které by mohly být uplatněním ZÚR významně ovlivněny (zejména s ohledem na zvláště chráněná území a ptáčí oblasti), zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant ZÚR⁶²⁰, porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení, nebo popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Naposled zmíněná opatření lze dle jejich charakteru rozdělit na opatření *koncepční* (požadavky na výběr koncepčních variant), opatření *prostorová* (požadavky na úpravy šířkového vymezení navržených koridorů), a opatření *projektová* (požadavky na řešení zjištěných problémů v dalších fázích projektové přípravy záměrů)⁶²¹.

⁶²⁰ Jak již bylo zmíněno u PÚR, těmito vlivy jsou i vlivy synergické a kumulativní. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud, „*pořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů*“. Pokud takové posouzení chybí, jedná se o závažnou procesní vadu pořízení ZÚR. Cit z rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS.

⁶²¹ Dělení převzato z KRAJÍČEK, L. Zásady územního rozvoje, SEA a udržitelný rozvoj. EIA – IPPC – SEA. 2009, č. 3, s. 7.

Naturové posouzení vlivů ZÚR může zpracovat opět výhradně osoba autorizovaná (§ 45i odst. 3 ZOPK). Obsahové náležitosti tohoto posouzení nejsou nikde stanoveny, obecně platí již výše uvedené k naturovému posouzení PÚR. Jeho výsledkem by mělo být určení, zda jednotlivé úkoly či záměry obsažené v koncepci budou mít (významný) *negativní vliv* na EVL a PO, a zároveň, zda je případný negativní vliv v každém z případů vůbec určitelný. Praktickou otázkou nicméně je, „zda a do jaké míry je možné v měřítku ZÚR *seriózně „vyloučit“, resp. „nevyloučit“, významný vliv na EVL nebo PO*“⁶²². Důležitost řádného provedení naturového posouzení k pořizovaným ZÚR vyjádřil několikrát i Nejvyšší správní soud v rámci své rozhodovací činnosti v řízení o návrhu na zrušení ZÚR, a to v případě hlavního města Prahy⁶²³. S odkazem na závěry judikatury Soudního dvora EU⁶²⁴ Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „(v)hodný způsob ochrany představuje v podmínkách české právní úpravy zejm. postup podle § 45i zákona na ochranu přírody. Vyhodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality provedené v příslušném okamžiku, a to včetně lokalit zařazených „jen“ na národním seznamu, je z pohledu prevence ekologické újmy a principu předběžné opatrnosti na takových lokalitách zřejmě nejvhodnějším opatřením“. Dospěl tedy k závěru, že vliv ZÚR na EVL je vždy třeba posoudit i v případě, pokud tato lokalita zatím byla zařazena pouze na tzv. národní seznam. Pokud přitom nelze vyloučit **negativní vliv**⁶²⁵ koncepce na EVL, musí předkladatel zpracovat varianty řešení.

⁶²² Cit. tamtéž, s. 10.

⁶²³ Viz rozsudky ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-18, a ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS. Zde šlo o lokalitu Kaňon Vltavy u Sedlce, která nebyla brána v potaz při posuzování vlivů ZÚR, přestože byla zařazena na tzv. národní seznam ještě před schválením ZÚR. Tato lokalita chrání i prioritní typ stanoviště.

⁶²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 1. 2005, Società Italiana Dragaggi SpA a další proti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, C-117/03 („Dragaggi“), dále též rozsudek ze dne 14. 9. 2006, Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern, C-244/05 („Bund Naturschutz“). Z těchto rozsudků vyplývá, že způsob ochrany předvídaný směrnicí o stanovištích (čl. 6 odst. 3 a 4) je poskytován pouze evropsky významným lokalitám zařazeným na tzv. evropský seznam, přičemž členské státy jsou povinny přijmout opatření uvedená ve směrnici o stanovištích ve vztahu k lokalitám, které byly formálně schváleny Komisí EU. Zároveň však lokality, jejichž zařazení na tzv. evropský seznam členské státy navrhnou, nemohou být do okamžiku schválení Komisí podrobovány opatřením způsobilým nezvratně ovlivnit jejich celistvost a negativním způsobem zasáhnout předmět jejich ochrany. Takové lokality musí být vhodně chráněny již od okamžiku, kdy figurují na tzv. národním seznamu.

⁶²⁵ Nejvyšší správní soud velmi správně zdůraznil rozdíl mezi tím, je-li dán „negativní“

Návrh ZÚR a zpracované vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou předmětem jednání krajského úřadu jakožto pořizovatele této koncepce, dotčených orgánů, MMR a sousedních krajů. Dotčené orgány mohou do 30 dnů od jednání uplatnit svá stanoviska, ve stejné lhůtě mohou kraje uplatnit své připomínky⁶²⁶. Konkrétně vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území projedná krajský úřad se zástupci MŽP, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva kultury, Ministerstva zdravotnictví a MMR (§ 37 odst. 4 StZ). Neobsahuje-li vyhodnocení vlivů na životní prostředí náležitosti požadované stavebním zákonem, je MŽP oprávněno požadovat jeho dopracování (§ 10i odst. 3 zákona EIA)⁶²⁷. Pokud MŽP ve svém **stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí** (§ 37 odst. 5 StZ) stanoví, že ZÚR mají *negativní vliv* na EVL nebo PO, a pokud by zároveň neexistovalo *alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj*, je možné návrh ZÚR přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území ohrožených území EVL a PO. Stejně jako při pořizování PÚR, MŽP musí o těchto kompenzačních opatřeních informovat Komisi EU. Tato kompenzační opatření pak musí být zahrnuta do výsledné podoby ZÚR (§ 45i odst. 11 ZOPK). V případě negativního vlivu na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy jsou důvody veřejného zájmu umožňující schválení ZÚR omezeny na ochranu veřejného zdraví, zajištění veřejné bezpečnosti a příznivé důsledky nesporného významu pro životní prostředí; jiné důvody jsou přípustné pouze v případě kladného stanoviska Komise EU. Ze systematiky stavebního zákona lze dovozovat, že MŽP své stanovisko vydá ve fázi společného jednání o návrhu ZÚR, tedy ještě před jeho veřejným projednáním. Tento postup se však v praxi příliš „neujal“, neboť MŽP

a „významně negativní“ vliv koncepce na životní prostředí. Pokud je výsledkem naturového posouzení stanovisko, které vyloučí významný negativní vliv na EVL, ale případně implikativně připustí možný (prostý) negativní vliv, nemůže být pro pořizovatele dostatečné (viz § 37 odst. 5 StZ).

⁶²⁶ V této fázi ještě stavební zákon nepočítá s možností podávání připomínek ze strany veřejnosti, což by měla změnit navrhovaná novela stavebního zákona. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁶²⁷ S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne č. j. 8 Ao 2/2010-644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, či ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-118), lze uvést, že nerespektování požadavků stanovených MŽP a jejich nevypořádání při vlastním vydání ZÚR představuje podstatnou vadu v procesu pořízení ZÚR.

poměrně logicky upřednostňuje vydání tohoto stanoviska až po projednání ZÚR (s veřejností); *de lege ferenda* by tak bylo záhodno tento postup ujasnit⁶²⁸.

Na základě těchto jednání a uplatněných stanovisek krajský úřad zajistí úpravu návrhu ZÚR, který je „vpuštěn“ do řízení o ZÚR (§ 39 StZ a násl.). V námitkách, k jejichž podání jsou oprávněny pouze dotčené obce⁶²⁹ a zástupce veřejnosti, event. v rámci připomínek (k nimž je oprávněn „každý“, tj. ostatní veřejnost), je možné brojit i proti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (např. jeho neprovedení či nedostatečné provedení). Na základě těchto námitek a připomínek krajský úřad návrh ZÚR případně upraví. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je jednou z nedílných součástí odůvodnění ZÚR, stejně jako stanovisko MŽP k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno (§ 40 odst. 2 StZ). Je vhodné připomenout, že toto stanovisko je toliko odborným podkladem, není tedy v zásadě obsahově závazné (s výjimkou, kdy jsou shledány negativní vlivy ZÚR na EVL nebo PO), nicméně pokud se od něj bude chtít zastupitelstvo kraje (jakožto orgán schvalující ZÚR) odchýlit, musí toto své rozhodnutí řádně zdůvodnit.

V rámci případné aktualizace ZÚR se postupuje obdobně jako při vydání nových ZÚR, nedílnou součástí tohoto postupu tedy bude i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (tj. včetně posouzení vlivů na životní prostředí a naturového posouzení).

16.4 POŘÍZENÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU

Při pořízení územně plánovací dokumentace na území obcí se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území provádí pouze za předpokladu, že je ve fázi ná-

⁶²⁸ Návrh novely stavebního zákona akceptuje požadavky MŽP a upřesňuje proces projednání tak, že „stanovisko SEA“ je vydáváno v samostatném procesním kroku se samostatnou lhůtou, na základě návrhu ZÚR, stanovisek dotčených orgánů a připomínek veřejnosti (ještě však před veřejným projednáním). Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁶²⁹ Tj. obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím. Máme za to, že v souladu s dosavadní judikaturou je nutné vykládat pojem „sousedící obce“ explicitně. Dotčené sousedící obce tak nelze omezit pouze na obce bezprostředně mezující s územím kraje, pro něž jsou ZÚR pořizovány, ale lze mezi ně řadit i další obce, u nichž lze dotčenost – s ohledem na dopady ZÚR mimo území kraje – v konkrétních případech též dovodit.

vrhu zadání ÚP⁶³⁰ v zákonné lhůtě 30 dnů uplatněn požadavek na posouzení vlivů ÚP na životní prostředí. V návrhu zadání ÚP pak pořizovatel uvede požadavek na vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území, pokud dotčený orgán (orgán kraje jako dotčený orgán podle zákona EIA) ve svém stanovisku uplatnil požadavek na posouzení ÚP z hlediska vlivů na životní prostředí (včetně obsahu a rozsahu posouzení), resp. pokud (orgán ochrany přírody) nevyloučil *významný vliv* ÚP na EVL nebo PO; tato stanoviska jsou pro pořizovatele ÚP závazná. Dotčený orgán podle zákona EIA stanoví požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů ÚP na životní prostředí na základě kritérií pro zjišťovací řízení stanovených v příloze č. 8 k zákonu EIA⁶³¹. Orgán kraje musí své stanovisko – zvláště, neuplatnil-li požadavek na posouzení vlivů ÚP na životní prostředí – odůvodnit alespoň tak, že v základních rysech uvede, jakým způsobem se kritérii pro zjišťovací řízení zabýval a jak je vyhodnotil⁶³².

Pokud je do návrhu zadání zahrnut požadavek na vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území, může k jeho zpracování dojít buď ve fázi konceptu ÚP (pokud zpracování konceptu vyžaduje zadání ÚP, resp. zpracovává-li se variantní řešení) nebo – pokud se koncept nezpracovává – ve fázi návrhu ÚP⁶³³. V rámci zpracování **konceptu** zajistí pořizovatel ÚP vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož obsahové náležitosti se shodují s obsahovými náležitostmi tohoto

⁶³⁰ Návrh zadání, resp. jeho obsah, je zásadní pro posouzení, zda bude nutné ÚP posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí či zda budou zájmy ochrany životního prostředí uplatňovány standardními postupy podle zvláštních právních předpisů ochrany životního prostředí. Lze předpokládat, že posouzení bude vyžadováno zejména v případech, kdy ÚP stanoví rámec pro umístění záměrů podléhajících posouzení EIA, nikoli u nepodstatných změn ÚP. Srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS,

⁶³¹ Tato kritéria se dělí do tří okruhů: 1. obsah koncepce, 2. charakteristika vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a charakteristika dotčeného území, 3. předpokládaný přínos posouzení koncepce ve vztahu k posouzení jiných koncepcí zpracovávaných na odlišných úrovních v téže oblasti.

⁶³² Viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111 (ve vztahu k právní úpravě před přijetím StZ), v návaznosti na rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130.

⁶³³ Navrhovaná novela stavebního zákona (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>) již nepočítá s fází konceptu ÚP (z důvodu časových úspor), přičemž úkony předpokládané pro fázi konceptu se budou řešit ve fázi „společného jednání“ (dle označení první fáze projednávání opatření obecné povahy podle správního řádu).

vyhodnocení pro ZÚR - jedná se o přílohu č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která stanoví i ostatní obsahové náležitosti ÚP. Ve fázi konceptu se zpracovávají **varianty** ÚP, které jsou při vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území samozřejmě zohledněny. Rámcový obsah samotného **posouzení vlivů ÚP na životní prostředí**, jehož vypracování musí být zadáno autorizované osobě, je stanoven v příloze ke stavebnímu zákonu; jedná se o stejné body jako v případě ZÚR (viz výše).

Co se týká **naturového posouzení**, platí obdobně již výše uvedené k ZÚR, s tím, že případné negativní vlivy (jejich závažnost) by s ohledem na porobnost ÚP již měly být dobře identifikovatelné. V rámci veřejného projednání konceptu ÚP mohou být mj. i k problematice vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podávány námítky (ze strany vlastníků nemovitostí dotčených návrhem a zástupce veřejnosti) či připomínky (k jejich podání má možnost každý). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ve fázi konceptu ÚP projedná též Rada obcí a své vyjádření s doporučením jedné varianty sdělí v zákonné lhůtě 30 dnů pořizovateli (§ 48 odst. 6 StZ). V této fázi má rovněž příležitost krajský úřad ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí poukázat na zjištění, že ÚP má *negativní vliv* na území EVL nebo PO, který nebyl předmětem posouzení vydaných ZÚR. V takovém případě se postupuje obdobně jako při posouzení ZÚR, tzn. neexistuje-li alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze ÚP přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti dotčených území EVL nebo PO; kompenzační opatření musí být do ÚP zahrnuta (§ 45i odst. 11 ZOPK). O těchto kompenzačních opatřeních, dohodnutých s MŽP musí být informována Komise EU. Jedná-li se o lokality s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, lze ÚP přijmout jen z důvodů ochrany veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí; z jiných důvodů pak jen bude-li s tím souhlasit Komise EU.

Po projednání konceptu ÚP zpracuje pořizovatel návrh pokynů pro zpracování návrhu ÚP, včetně návrhu rozhodnutí o výběru výsledné varianty řešení, a to i s odůvodněním, které obsahuje mj. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a zdůvodnění výběru varianty řešení s přihlédnutím k vyhodnocení vlivů variant na udržitelný rozvoj území.

Vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území se zpracovává ve fázi **návrhu** ÚP, pokud nebyl zpracováván koncept ÚP a pokud zadání obsahuje požadavek na jeho zpracování. K návrhu ÚP je nejprve dána možnost dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je ÚP pořizován, a sousedním obcím, aby uplatnily svá stanoviska, resp. připomínky. Pokud krajský úřad ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů ÚP na životní prostředí stanoví, že ÚP má *negativní vliv* na

EVL nebo PO, který nebyl posuzován při pořízení ZÚR, postupuje se stejně jako v případě tohoto zjištění u konceptu ÚP (viz výše). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území rovněž projedná Rada obcí a své vyjádření sdělí pořizovateli ÚP do 30 dnů od předložení podkladů. Toto vyjádření však (stejně jako u vyjádření k vyhodnocení v případě konceptu ÚP) není nezbytnou podmínkou k vydání ÚP. Od projednání návrhu v Radě obcí je navíc možné upustit, pokud Rada obcí projednala koncept ÚP a návrh ÚP obsahuje variantu řešení, kterou doporučila (§ 50 odst. 3 StZ⁶³⁴). V rámci veřejného projednání, které následuje po předcházejícím procesu pořízení ÚP, je možné uplatněním námitek (vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, a zástupce veřejnosti) či připomínek (ostatní) rovněž mj. poukázat na případné nezákonnosti či nesprávnosti ve vztahu k vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území⁶³⁵. Po vypořádání všech uplatněných podnětů zpracuje pořizovatel finální verzi návrhu ÚP, součástí jejíhož odůvodnění je mj. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno.

Po svém vydání je ÚP, stejně jako ostatní koncepce územního plánování, pravidelně vyhodnocován, aby mohlo případně dojít k jeho změnám (aktualizaci), event. k vydání nového ÚP. Nejméně jednou za 4 roky je pořizovatel ÚP povinen předložit zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování ÚP v uplynulém období, kterou konzultuje s dotčenými orgány a krajským úřadem. Pokud je ve zprávě navržena změna ÚP a konzultovaný orgán uplatní požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí nebo nevyloučí *významný* vliv na EVL nebo PO, návrh pokynů musí pořizovatel doplnit o požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Pokud je při pořízení změny ÚP nutné zpracovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, postupuje se obdobně podle ustanovení stavebního zákona o pořízení nového ÚP⁶³⁶.

⁶³⁴ Toto ustanovení se však jeví být obsoletním, neboť pokud Rada obcí již projednala vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území ve fázi konceptu ÚP, toto vyhodnocení již není součástí návrhu ÚP, a proto již fakticky v této poslední fázi nemá Rada obcí co projednávat.

⁶³⁵ Viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, publ. pod č. 1971/2010, podle něhož nevyhovuje-li vyhodnocení návrhu ÚP naprosto požadavkům přílohy ke StZ anebo nebylo-li vyhodnocení zveřejněno a projednáno s veřejností, zpravidla to způsobuje vadu nezákonnosti vydání opatření obecné povahy; takový ÚP je pak třeba v důsledku takové vady zrušit.

⁶³⁶ Obdobně postupuje podle § 43 až 46 a § 50 až 54 StZ a přiměřeně podle § 47 až 49 StZ.

KAPITOLA 17: POSUZOVÁNÍ ZÁMĚRŮ V RÁMCI POVOLOVACÍCH PROCESŮ PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Autor: Martin Holík

17.1 ÚVOD

Povolovací procesy, jejichž součástí je i posouzení vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), z hlediska systematiky stavebního zákona navazují na postupy vedoucí k pořízení koncepcí územního plánování. Jednotlivé koncepce dle stavebního zákona (PÚR, ZÚR, ÚP) jsou zpravidla předpokladem pro realizaci konkrétních záměrů, nicméně tyto záměry jsou předmětem posouzení vlivů až ve fázi, kdy je z hlediska využití území vyřešena otázka jejich potenciální existence. Proces EIA (dle zákona EIA) byl již podrobně analyzován jinde,⁶³⁷ úkolem následujícího textu tak bude především poukázat na odlišnosti při posuzování záměrů povolovaných a realizovaných na základě postupů podle stavebního zákona.

17.2 POŘÍZENÍ REGULAČNÍHO PLÁNU

Regulační plán stanovuje v řešeném území podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. V případech, kdy je pro určité území vydán regulační plán, se již územní rozhodnutí nevydává, a to v rozsahu, v jakém regulační plán příslušná územní rozhodnutí nahrazuje (§ 77 dost. 2 StZ). Ačkoliv se tedy může na první pohled zdát, že regulační plán má z pohledu

⁶³⁷ Viz kapitola 8. Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 206 násl.

zákona EIA charakter koncepce, není tomu tak. Regulační plán totiž nahrazuje ve schváleném rozsahu v řešené ploše povolovací akty pro konkrétní záměry (územní rozhodnutí). Proto je posuzován v rámci procesu EIA a nikoli procesu SEA.⁶³⁸

Na regulační plán je možno nazírat jako na „hromadné územní rozhodnutí“,⁶³⁹ které je však vydáváno formou opatření obecné povahy. Regulační plán bude podléhat obligatorně EIA pouze v případech, kdy je jeho obsahem stanovení podmínek pro provedení některého ze záměrů uvedených v příloze 1 zákona EIA, pokud tento záměr podléhá EIA, nebo je-li tak stanoveno v rámci zjišťovacího řízení, a to i v případech tzv. podlimitních záměrů. Závěr zjišťovacího řízení, dle kterého záměr uvedený v regulačním plánu nepodléhá EIA, musí být náležitě odůvodněn.⁶⁴⁰

V případě, že je regulační plán vydaný na úrovni kraje,⁶⁴¹ je závazný pro územní plány. Z hlediska vztahu pořizování regulačního plánu k procesu EIA je rozhodující ustanovení § 72 StZ, dle kterého se pravidla upravující pořizování regulačního plánu ve stavebním zákoně spojují s postupy při procesu EIA v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad. Stavební zákon tak upravuje zvláštní úpravu k obecné úpravě procesu EIA. Z toho je tedy možno *a contrario* dovodit, že v případech, kdy regulační plán bude posuzován MŽP,⁶⁴² se zvláštní ustanovení § 72 až 75 StZ nepoužijí a oba procesy budou probíhat odděleně.⁶⁴³ Toto rozdělení je lo-

⁶³⁸ Dle § 10i odst. 2 zákona EIA se regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k zákonu EIA, posuzuje jako záměr podle dílu 2 zákona EIA.

⁶³⁹ Viz např. též DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 136; POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁶⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111, dle kterého: „stanovisko k zadání musí obsahovat jasný závěr buď o nutnosti komplexního posouzení vlivů řešení předložené dokumentace na životní prostředí, nebo o jeho ukončení závěrem zjišťovacího řízení. Pokud posouzení vlivů na životní prostředí není požadováno, musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat odůvodnění. Tato povinnost vyplývá z § 10d odst. 5 zákona EIA ve znění účinném jak v době prvního posuzování návrhu zadání (tj. v roce 2005), tak i v době druhého posouzení, tj. v lednu 2009. I pokud by tato povinnost v českém právním řádu zakotvena nebyla, byl by přímo aplikovatelný článek 3 odst. 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 21. 6. 2001, který tuto povinnost shodně stanoví.“

⁶⁴¹ Pořizovatelem je (v přenesené působnosti) krajský úřad, vydavatelem zastupitelstvo kraje.

⁶⁴² Jedná se o záměry uvedené v příloze č. 1 sloupce A zákona EIA a dále o záměry, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany, zde i o záměry uvedené v příloze č. 2 sloupce B zákona EIA a změny těchto záměrů.

⁶⁴³ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 174.

gické především z důvodu, že oba postupy probíhají na odlišné úrovni a u odlišných orgánů; jejich integrace by tak s ohledem na komplikace s tím spojené nebyla vhodná. Pokud je tedy regulační plán pořizován **na žádost** a tento plán zároveň obsahuje záměr, pro jehož posouzení je dle zákona EIA **příslušné MŽP**, je žadatel povinen k žádosti přiložit stanovisko EIA, příp. doložit závěr zjišťovacího řízení s negativním závěrem. Jedná-li se naopak o regulační plán pořizovaný z **podnětu**, a pro posuzování EIA je opět příslušné MŽP, poskytuje § 65 odst. 2 StZ možnost prodloužení lhůty pro uplatnění stanoviska pro účely společného jednání o návrhu regulačního plánu.

V případech, kdy je pro posouzení záměru dle zákona EIA **příslušný krajský úřad**, dochází k částečnému prolnutí procesu EIA s procesem pořizování regulačního plánu. Je však nutno podotknout, že stávající právní úprava je neúplná a zaměřuje se pouze na odchylky od obecného postupu dle zákona EIA.⁶⁴⁴ **Průběh procesu EIA** se v těchto případech liší v závislosti na tom, zda je regulační plán pořizován z podnětu (§ 64 a násl. StZ) nebo na žádost (§ 66 a násl. StZ). Jednotlivým prvkem obou případů je však to, že **posudek se zveřejňuje až současně s dokumentací**, což lze považovat za výrazný zásah do systému EIA, tak, jak je nastaven zákonem EIA.⁶⁴⁵ Posudek zde má totiž význam odborné oponentury k dokumentaci, přičemž zpracovatel posudku by měl zároveň vypořádat veškerá vyjádření k dokumentaci, popř. oznámení, což se v daných případech neděje.⁶⁴⁶

⁶⁴⁴ Plánovaná novela stavebního zákona přináší nové vymezení případů, ve kterých se spojují postupy posuzování vlivů a pořizování regulačního plánu. Mělo by se jednat o záměry, u kterých část regulačního plánu nahrazuje územní rozhodnutí pro záměr, který je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí; vlivy této části by měly být do budoucna předmětem posuzování. Postupy posuzování vlivů na životní prostředí a pořizování regulačního plánu by se měly spojovat pouze u záměrů a) uvedených v příloze č. 1 kategorii II zákona EIA, b) u kterých je příslušným úřadem krajský úřad, a c) u kterých proběhlo zjišťovací řízení podle zákona EIA, pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojení těchto postupů nevyloučil. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁶⁴⁵ Dle plánované novely stavebního zákona by v případech, kdy dojde ke spojení obou procesů, neměl být posudek zpracováván. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

⁶⁴⁶ Viz DVORÁK, L. *Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí* [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>>.

17.2.1 Pořízení regulačního plánu z podnětu

V případě, kdy je regulační plán **pořizován z podnětu** a zadání regulačního plánu není součástí obsahu ZÚR či ÚP, oznamuje záměr příslušnému orgánu pro posouzení EIA pořizovatel (§ 6 zákona EIA). Ten po dohodě s příslušným úřadem zašle dotčeným orgánům k vyjádření (a to společně s návrhem zadání regulačního plánu) oznámení záměru dle zákona EIA. Pořizovatel současně zveřejní informaci o oznámení záměru (§ 16 zákona EIA), k níž může každý zaslat vyjádření. Dochází tak ke spojení zjišťovacího řízení dle zákona EIA a fáze projednávání zadání regulačního plánu.

Pořizovatel je následně povinen seznámit příslušný úřad s vyjádřeními a požadavky veřejnosti a dotčených orgánů. Příslušný úřad je povinen zaslat pořizovateli závěr zjišťovacího řízení ve lhůtě stanovené v § 64 odst. 3 StZ pro uplatňování požadavků k obsahu zadání regulačního plánu. Krajský úřad je poté povinen zaslat pořizovateli odůvodněný písemný závěr zjišťovacího řízení, který je zveřejněn v souladu s § 16 zákona EIA. Na základě uplatněných požadavků a závěru zjišťovacího řízení je pořizovatel povinen návrh zadání upravit.⁶⁴⁷ K takto upravenému návrhu poté pořizovatel zajistí zpracování dokumentace EIA, jež musí být předložena příslušnému úřadu, který zajistí zpracování posudku, avšak bez zveřejnění dokumentace EIA.

Pořizovatel následně zašle, v dohodě s příslušným úřadem, dokumentaci s oznámením o společném jednání o návrhu regulačního plánu a o dokumentaci EIA dotčeným orgánům, které se k ní mohou vyjádřit ve lhůtě třiceti dnů (§ 64 odst. 3 StZ). Pořizovatel s jejich vyjádřeními neprodleně seznámí příslušný úřad.

V mezidobí je zpracován posudek, který však na rozdíl od „standardního“ procesu EIA nezohledňuje vyjádření a připomínky k dokumentaci EIA. Vypracovaný posudek zhotovitel předá příslušnému úřadu a pořizovateli do 60 dnů ode dne, kdy mu byla dokumentace EIA doručena. V případech, kdy zadání regulačního plánu je

⁶⁴⁷ Zvláštní úprava je ve stavebním zákoně stanovena pro případ, kdy je zadání regulačního plánu součástí návrhu ZÚR nebo návrhu ÚP. V těchto případech se postupuje přiměřeně dle výše uvedeného postupu, s tím, že vyjádření k oznámení příslušného záměru se uplatňuje ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění oznámení záměru a příslušný úřad zašle závěr zjišťovacího řízení ve lhůtě pro uplatnění stanovisek dotčených orgánů k návrhu ZÚR nebo návrhu ÚP. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

součástí návrhu ZÚR nebo návrhu ÚP, musí zjišťovací řízení probíhat již v rámci procesu pořizování této nadřazené územně plánovací dokumentace.

17.2.2 Pořízení regulačního plánu na žádost

V případě, kdy je regulační plán **zpracováván na žádost**, stanovuje § 74 StZ odchylně povinnost žadatele připojit k žádosti o vydání regulačního plánu posudek a dokumentaci vypracovanou v rámci posouzení příslušného záměru. Stanovisko EIA k provedení záměru se v tomto případě k žádosti nepřikládá.

V rámci přípravy regulačního plánu jsou dokumentace a posudek zveřejněny zároveň. Posudek i dokumentace musí být projednány ve veřejném projednání za účasti příslušného úřadu, přičemž konání veřejného projednání musí být oznámeno s patnáctidenním předstihem. Teprve ve lhůtě patnácti dnů ode dne veřejného projednání vypracuje příslušný krajský úřad stanovisko EIA a zašle jej pořizovateli regulačního plánu. Stanovisko se stává součástí odůvodnění návrhu regulačního plánu.⁶⁴⁸

17.3 ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

Dalším postupem dle stavebního zákona, který je úzce spojen s procesem EIA, je územní řízení, v rámci kterého příslušný stavební úřad povoluje navrhovaný záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru. Před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí musí žadatel splnit požadavky dle zákona EIA.⁶⁴⁹ V zásadě existují dva způsoby, jak tyto požadavky splnit v případě, že záměr vyžaduje posouzení dle zákona

⁶⁴⁸ K charakteru stanoviska EIA viz M. Holík In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 216.

⁶⁴⁹ V této souvislosti je nutno zmínit nechvalně známou tzv. „salámovou metodu“, kdy za účelem obejítí procesu EIA je jeden záměr rozdělen do dvou (či několika) samostatných záměrů, přičemž není vyloučeno, že stavebníkem mohou být rozdílné účelově založené společnosti s jinou vlastnickou strukturou, což může na první pohled budít dojem, že se jedná o vzájemně nezávislé záměry. Příslušné stavební úřady by však měly tyto skutečnosti ohlídat, a pokud se takové snahy vyskytnou, striktně vyžadovat provedení procesu EIA.

EIA.⁶⁵⁰ Pokud byl záměr **posouzen před podáním žádosti** o vydání územního rozhodnutí, **žadatel současně** s ostatními podklady pro vydání územního rozhodnutí **doloží stanovisko** příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (§ 86 odst. 4 StZ). V případě, že **záměr bude posouzen souběžně s územním řízením, předloží žadatel současně posudek a dokumentaci vlivů** záměru na životní prostředí.

Dle ustanovení § 91 odst. 1 StZ se územní řízení obligatorně spojuje s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad a varianty řešení záměru z hlediska umístění se nezpracovávají. Je však skutečností, že v praxi k tomuto spojení ve většině případů nedochází⁶⁵¹ a ze strany investora bývá se žádostí o vydání územního řízení předloženo rovnou stanovisko EIA.⁶⁵² V daném případě se sice jedná o vadu řízení, je však otázkou, do jaké míry může být tato vada úspěšně napadena, pokud je stanovisko EIA platné, bylo řádně přijato a ani předmětné územní řízení netrpí jinou vadou. Je však představitelné, že někteří účastníci územního řízení a případně i dotčená veřejnost můžou namítat, že jim nebylo umožněno posoudit podklady pro vydání územního rozhodnutí, dokumentaci a posudek EIA ve vzájemné souvislosti a nemohli tak plnohodnotně hájit svá práva, čímž došlo k újmě na jejich právech. Dle našeho názoru tak bude záležet na konkrétním případě a zvážení všech jeho okolností, zda se jedná o takovou vadu řízení, že by mohla být důvodem pro zrušení předmětného územního rozhodnutí v rámci odvolacího řízení či jiného přezkumného řízení.

V případě spojení obou procesů je jejich vzájemný vztah a koordinace postupů předmětem úpravy v § 91 StZ.⁶⁵³ Žadatel v daném případě k návrhu na vydání

⁶⁵⁰ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 230.

⁶⁵¹ V této souvislosti je možno zmínit diskutovanou možnost integrace procesu EIA do jednotlivých povolovacích řízení v rámci stavebního zákona, viz KRUŽÍKOVÁ E., PETRŽÍLEK, P. *KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružikové a Petra Petržílka*. MŽP, 2005. s. 167, též LEPEŠKA, P. *K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení*. *Stavební právo – Bulletin*. 2008, č. 4, s. 32–43. Je však pravdou, že stavební úřady nemají v současnosti dostatečné znalosti ani při stávajícím částečném spojení obou procesů a snaží se toto spojení obcházet. Při množství stavebních úřadů se ani nelze domnívat, že by se tento stav do budoucna nějak zlepšil. Tato skutečnost tak spíše hovoří pro zachování specializovaných odborů v rámci krajů či MŽP, které mají dostatečnou odbornost pro řádné provedení celého procesu EIA.

⁶⁵² POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁶⁵³ Dle plánované novely stavebního zákona by územní řízení mělo být spojeno s posuzová-

územního rozhodnutí přiloží posudek⁶⁵⁴ a dokumentaci vlivů. Stanovisko EIA k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí se k žádosti nepřikládá z důvodu, že před jeho vydáním je dokumentace a posudek záměru projednán společně s návrhem na vydání územního rozhodnutí.

Stavební úřad následně prostuduje návrh, oznámí zahájení územního řízení společně s informací o posudku a dokumentaci EIA účastníkům řízení a dotčeným orgánům a bezodkladně zveřejní informaci o posudku a o dokumentaci, a to na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a obvyklým způsobem. Stavební úřad zároveň nařídí veřejné projednání, které musí oznámit minimálně 15 dnů předem. K posudku a dokumentaci může každý zaslat své vyjádření, a to ve lhůtě, v jaké mohou být uplatněna závazná stanoviska, námítky a připomínky ze strany dotčených orgánů. S těmito vyjádřeními seznámí stavební úřad příslušný úřad provádějící EIA, který je v rámci územního řízení dotčeným orgánem. Následuje veřejné projednání záměru dle zákona EIA, které může příslušný stavební úřad sloučit s veřejným ústním jednáním o projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí dle § 87 odst. 1 StZ. To znamená, že posudek, dokumentace vlivů a veškerá související vyjádření k posudku a dokumentaci dle zákona EIA jsou projednány dohromady na veřejném projednání, ve smyslu stavebního zákona a zákona EIA. Spojení obou ústních jednání tak umožňuje, aby byly současně projednány veškeré aspekty žádosti o vydání příslušného územního rozhodnutí, včetně jeho dopadu na životní prostředí. Výhodou tohoto postupu je také úspora času a prostředků, naopak jeho nevýhodou může být nezkušenost a chybějící kvalifikace pracovníků stavebního úřadu při prolnutí obou procesů, a to v klíčovém okamžiku veřejného projednání.⁶⁵⁵

ním EIA u záměrů a) uvedených v příloze č. 1 kategorii II zákona EIA, b) u kterých příslušným úřadem je krajský úřad, a c) u kterých proběhlo zjišťovací řízení podle § 7 zvláštního právního předpisu, pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojení těchto postupů nevyloučil. Předmětem zjišťovacího řízení by tak nově měla být i skutečnost, zda řízení dle obou zákonů bude spojeno (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>).

⁶⁵⁴ Dle návrhu novely stavebního zákona by se posudek zpracovával pouze, pokud by si příslušný úřad jeho zpracování v odůvodněných případech, zejména v pochybnostech o správnosti údajů uvedených v dokumentaci, vyžádal. Posudek by byl zpracován pouze v rozsahu a s náležitostí požadovanými příslušným úřadem (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>).

⁶⁵⁵ POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck. 2011.

Po skončení veřejného projednání jsou doplňovány podklady pro vydání územního rozhodnutí a stavební úřad musí dát možnost účastníkům řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí a stanovit jim lhůtu, ve které se k nim mohou vyjádřit. Do 30 dnů od veřejného projednání musí příslušný úřad dle zákona EIA vydat své stanovisko k EIA, které musí být ze strany příslušného stavebního úřadu zveřejněno; v daném případě se tedy nepoužije koncentrace dle § 89 odst. 1 StZ.⁶⁵⁶ Teprve po uplynutí stanovené lhůty, resp. na základě uplatněných námitek, připomínek a závazných stanovisek, lze územní rozhodnutí vydat.

Zmínit je nutno i případy, kdy stavební zákon umožňuje spojení územního a stavebního řízení. Tento postup bude využit v případě existence jednoznačných podmínek pro umístování staveb v dotčeném území, tedy zejména je-li pro území schválen územní či regulační plán. V případě záměru realizovaného na základě regulačního plánu bude předmětem posouzení EIA jak regulační plán, tak i každý konkrétní záměr realizovaný v dotčeném území podléhající posuzování dle zákona EIA.

17.3.1 Veřejnoprávní smlouva

Specifikem jsou případy, ve kterých při realizaci záměru podléhajícímu posouzení dle zákona EIA bude postupováno dle § 78 odst. 3 StZ a bude uzavřena veřejnoprávní smlouva o umístění stavby. Stávající úprava nestanovuje postup, jakým by měl být proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy spojen s procesem EIA.⁶⁵⁷ Je však možno dovodit, že úpravu o spojení procesu EIA s územním řízením stanovenou § 91 StZ nelze použít.

Při zohlednění ustanovení § 78 odst. 3 StZ, které vyžaduje souhlas dotčených orgánů s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, ve spojení s § 10 odst. 4 zákona EIA,

⁶⁵⁶ Dle plánované velké novely stavebního zákona by stavební úřad při posuzování žádosti o vydání územního rozhodnutí musel ke stanovisku přihlížet. V podmínkách územního rozhodnutí by stavební úřad musel zajistit splnění požadavků vyplývajících ze stanoviska příslušného úřadu, či v opačném případě uvést důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>).

⁶⁵⁷ Plánovaná velká novela stavebního zákona v § 78a stanovuje postup pro uzavření veřejnoprávní smlouvy, včetně návaznosti na stanovisko EIA. Viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>.

kteřé příslušné orgány pro EIA považuje za dotčené orgány, je však možno dovo-
dit, že souhlas dotčeného orgánu dle zákona EIA je předpokladem pro uzavření ve-
řejnoprávní smlouvy. Pokud by daný souhlas vydán nebyl, byla by příslušná veřej-
noprávní smlouva uzavřena neplatně.

17.3.2 Zjednodušené územní řízení a územní souhlas

Stavební zákon umožňuje za podmínek stanovených v § 95 vydat územní roz-
hodnutí ve zjednodušeném územním řízení. Jednou z těchto podmínek však je, že
záměr nevyžaduje posouzení EIA. Stejně tak není možná realizace záměru vyža-
dující EIA formou územního souhlasu (§ 96 odst. 1 StZ)⁶⁵⁸. Územní souhlas je
možno vydat pouze v případech, kdy příslušný záměr není posuzován dle zákona
EIA, nebo v rámci zjišťovacího řízení bylo rozhodnuto, že příslušný záměr EIA
nepodléhá.⁶⁵⁹ Jakýkoliv záměr podléhající EIA tedy není možno realizovat v rámci
zjednodušeného územního řízení či pomocí územního souhlasu. V opačném pří-
padě by tato rozhodnutí byla vydána nezákonně.

17.4 STAVEBNÍ ŘÍZENÍ

Posledním postupem dle stavebního zákona, který může být propojen s proce-
sem EIA, je stavební řízení. Stavby, které mohou být realizovány bez stavebního
povolení či na základě ohlášení, nevyžadují EIA (viz § 103 a 104 StZ a charakter
zde uvedených staveb). Možné prolnutí s procesem EIA je tedy možné pouze
u záměrů, které vyžadují stavební povolení nebo u staveb realizovaných v rámci
zkráceného stavebního řízení (§ 117 StZ). S ohledem na to, že EIA by měla být

⁶⁵⁸ Územní souhlas může stavební úřad vydat namísto územního rozhodnutí v případě, kdy příslušný záměr má být umístěn v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

⁶⁵⁹ Podobně plánovaná velká novela stavebního zákona počítá s tím, že územní souhlas nebude možno vydat v případech, kdy pro předmětný záměr již bylo vydáno stanovisko dle zákona EIA (viz knihovna připravované legislativy na internetových stránkách Úřadu vlády [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>).

řešena v rámci územního řízení, přicházejí v úvahu následující varianty, kdy EIA bude propojena se stavebním řízením:

1. Případy, kdy s ohledem na změnu záměru po vydání územního rozhodnutí není vyžadováno nové územní řízení, avšak daná změna dle zákona EIA splňuje předpoklady pro posouzení dle zákona EIA.⁶⁶⁰ V takovém případě by příslušný stavební úřad měl vyžadovat, aby EIA byla provedena, a její výsledky zohlednit v rámci stavebního řízení. V případě, že by výsledky EIA měly dopad i na územní rozhodnutí, měl by příslušný stavební úřad v rámci přezkumného řízení (§ 94 a násl. SŘ), pokud ještě neuplynuly lhůty pro jeho zahájení, příslušné územní rozhodnutí. Stanovisko EIA by pak mělo být zohledněno v rámci nového územního řízení zrušit.
2. Případy, kdy v rámci územního řízení byla EIA z nejrůznějších důvodů opomenuta. Zde by měl příslušný stavební úřad, pokud se tuto skutečnost dozví či jinak vezme v potaz (většinou na podnět příslušného orgánu dle zákona EIA), zrušit územní rozhodnutí (pokud ještě nenabylo právní moci či v přezkumném řízení) a v rámci nového územního řízení stanovisko EIA zohlednit. V případě, že pravomocné územní rozhodnutí již nelze zrušit ani v rámci přezkumného řízení, mělo by být stanovisko EIA⁶⁶¹ zohledněno v rámci navazujícího stavebního řízení, pokud to je možné.⁶⁶² V případě negativního stanoviska EIA, případně takového stanoviska, které je s ohledem na jeho obsah neslučitelné s vydaným územním rozhodnutím, by příslušný stavební úřad stavební povolení neměl vydat.⁶⁶³

⁶⁶⁰ Autor si je vědom skutečnosti, že takový případ může nastat velmi zřídka. Nelze však zcela vyloučit scénář, kdy změnou záměru po vydání územního rozhodnutí budou splněny podmínky pro posouzení záměru dle zákona EIA.

⁶⁶¹ Tento postup se neměl stát pravidlem, jak „zhojit“ předešlé pochybění. Proces EIA by proto měl proběhnout standardním postupem bez ohledu na vydané územní rozhodnutí.

⁶⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2010, čj. 1 Ao 3/2010-161, dle kterého „pokud pořizovatel opomene vyzvat některý z dotčených orgánů státní správy k uplatnění stanoviska k návrhu změny územního plánu dle § 50 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý dotčený orgán s přijatým řešením souhlasí, jedná se zpravidla o nepodstatnou procesní vadu, která není důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy“, a který je možno přiměřeně použít.

⁶⁶³ V daném případě tak stavebník bude muset rezignovat na vydané územní rozhodnutí a zažádat o vydání nového, které však bude zohledňovat výsledky EIA.

Za zmínku stojí i v praxi se vyskytující případy, kdy určitý záměr není posuzován, neboť při jeho schvalování v rámci územního a následně stavebního řízení nebylo počítáno s limity stanovenými v příloze č. 1 zákona EIA pro jeho posouzení. Po určité době (zejména s růstem výroby či kapacity) však daný záměr tyto limity přesáhne. V případech, kdy na tuto skutečnost nebylo pamatováno v povolovacích řízeních a s růstem daného záměru není vyžadována změna záměru vyžadující nové povolení, se může stát, že záměr jinak vyžadující EIA není posouzen. Stavební úřady by proto vždy měly u záměrů, které mohou s růstem výroby či kapacity přesáhnout limity stanovené zákonem EIA, **omezit platnost územního rozhodnutí, stavebního povolení a kolaudačního souhlasu na kapacitu, pro kterou není zapotřebí EIA.**

17.4.1 Zkrácené stavební řízení

U staveb realizovaných v rámci zkráceného stavebního řízení (§ 117 StZ) je možno odkázat na závěry uvedené v předchozí kapitole. S ohledem na dosavadní praxi, kdy v mnoha případech z pohledu stavebníka „problematické“ stavby byly realizovány v rámci zkráceného stavebního řízení, je žádoucí, aby stavební úřady v rámci územního řízení důsledně promítnuly případné požadavky vyplývající ze stanoviska EIA do příslušného územního rozhodnutí. Autorizovaný inspektor tak tyto podmínky bude nucen zohlednit i v rámci svého rozhodování.⁶⁶⁴

⁶⁶⁴ V této souvislosti je možno odkázat na rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011-81, ve kterém se NSS vyjádřil k možnosti napadnout certifikát autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení, kdy uvedl, že: „že zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení implicitně nepředpokládá, a to s ohledem na specifičnost jeho postavení (soukromá osoba, vykonávající veřejnou správu pouze ve velmi omezeném rozsahu, a to vlastním jménem); jeho nezařaditelnost do hierarchicky koncipovaného systému veřejné správy; zvláštní charakter certifikátu (mající právní důsledky nezávisle na vůli autorizovaného inspektora) a zejména s ohledem na smysl zkráceného stavebního řízení“, na druhou stranu však NSS uvedl, že: „certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu dle ustanovení § 117 odst. 1 StZ představuje výsledek činnosti správního orgánu, který má veřejnoprávní charakter a představuje správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví“.

17.5 NATUROVÉ POSUZOVÁNÍ ZÁMĚRŮ

Stejně jako tomu je v případě koncepcí, i jakýkoliv záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO, podléhá tzv. naturovému posouzení.⁶⁶⁵ Pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem nevyloučí vliv záměru na EVL nebo PO, musí být daný záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů (§ 45i odst. 2 ZOPK).⁶⁶⁶ Protože ustanoveními §§ 45h a 45i ZOPK byl nepřímou novelizován zákon EIA, stalo se posouzení vlivů na EVL a PO nedílnou součástí postupu podle zákona EIA, a již na počátku procesu posouzení by mělo být zřejmé, zda jsou předmětem posouzení také vlivy na tato zvláště chráněná území. Pokud tedy příslušný úřad podle zákona EIA obdrží oznámení záměru, jehož součástí nebude stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i ZOPK a přitom se domnívá, že významné vlivy⁶⁶⁷ na EVL nebo PO mohou nastat, měl by

⁶⁶⁵ K tomu viz např. KVASNIČKA, J. Hodnocení významnosti vlivů ke vztahu k územím soustavy Natura 2000. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, roč. XIII, č. 1, s. 3. [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <[www.mzp.cz/osv/edice.nsf/64DD347022A95543C12573E600402620/\\$file/36546364.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/64DD347022A95543C12573E600402620/$file/36546364.pdf)>.

⁶⁶⁶ Ohledně vztahu posuzování dle zákona EIA a naturového posuzování je výchozí ustanovení § 45h odst. 2 ZOPK, které stanovuje, že při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 tohoto ustanovení se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i ZOPK nestanoví jiný postup. Z toho je možno dovodit, že zákon EIA obsahuje obecnou procesní úpravu hodnocení důsledků, přičemž ustanovení § 45i ZOPK může stanovit speciální postup. Tento závěr podporuje § 45i odst. 2 ZOPK, který stanovuje, že pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Na straně druhé ustanovení § 23 odst. 13 zákona EIA sice nevymezuje vzájemný vztah k ZOPK, ale uvádí, že hodnocení důsledků plánů a záměrů na území EVL a PO podle zvláštního právního předpisu není tímto zákonem dotčeno. Je tedy možno dovodit, že ZOPK pro postup při hodnocení důsledků využívá procesní úpravu obsaženou v zákoně EIA, jedná se však o samostatné hodnocení, nezávislé a oddělené od posuzování vlivů dle zákona EIA.

⁶⁶⁷ NSS ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644 uvedl, že: „Podle § 45i odst. 2 zákona na ochranu přírody stačí možný „prostý“ negativní vliv na lokalitu, aby bylo třeba zvažovat varianty bez negativního vlivu. Při vlastním posuzování musí být zkoumána otázka možného negativního vlivu, aby bylo zřejmé, zda je nutné přikročit k hledání variant“.

na to upozornit předkladatele a doporučit mu doplnění tohoto stanoviska do oznámení záměru EIA, a to ještě před zahájením zjišťovacího řízení dle zákona EIA.⁶⁶⁸

Každý, kdo zamýšlí uskutečnit výše uvedený záměr, kde hrozí potencionální střet s ochranou EVL či PO, by měl tedy nejprve předložit svůj záměr příslušnému orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít takový záměr samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO. Orgán ochrany přírody je povinen vydat odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Pokud toto stanovisko konstatuje možný střet zájmů s EVL či PO, musí být tyto aspekty předmětem EIA.

Z pohledu stavebního zákona je důležitý § 45i odst. 8 ZOPK, dle kterého orgán příslušný ke schválení záměru jej může schválit, pouze pokud na základě stanoviska EIA takový záměr nebude mít významný negativní vliv⁶⁶⁹ na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO, nebo za podmínek stanovených § 45i odst. 9 či 10 ZOPK. Záměr lze schválit pouze v případě souhlasného stanoviska podle § 10 zákona EIA k vlivům záměru na EVL a PO a při zohlednění podmínek tohoto souhlasného stanoviska. Příslušné úřady dle StZ tedy musí v rámci schvalování regulačního plánu a územního rozhodnutí **zohlednit vždy závěry stanoviska EIA minimálně v rozsahu dopadu záměru na EVL a PO**. V případě, že by se tak tomu nestalo, jedná se o vadu příslušného rozhodnutí dle StZ (územní rozhodnutí, stavební povolení), která by mohla mít za následek jeho zrušení v přírodním přezkumu.

⁶⁶⁸ Vymezení vzájemného vztahu naturového posuzování a posuzování dle zákona EIA je vymezeno v Metodickém pokynu MŽP: „Postup posuzování vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptáčích oblastí“, který byl uveřejněn ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí č. 2/2006, [cit. 30. 9. 2011]. Dostupný z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv/2008/vestnik/2006/vest206.pdf>>.

⁶⁶⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, ve kterém NSS podotkl: „že zákonem č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění se ZOPK, došlo mj. k úpravě normativní věty v § 45i odst. 8 ZOPK. S účinností od 1. 12. 2009 zákonodárce umožňuje schválení koncepce (nebo záměru) v případě, kdy je stanoviskem vydaným podle tohoto ustanovení vyloučen „významný negativní vliv“ na evropsky významnou lokalitu. Podle předchozí úpravy bylo třeba vyloučit stanoviskem „negativní vliv“. Předmětnou novelizací se znění § 45i odst. 8 ZOPK odchýlilo od znění čl. 6 směrnice o stanovištích, který operuje primárně s pojmem „negativního vlivu“.

Pokud by byl ve stanovisku konstatován negativní vliv záměru na EVL nebo PO, může být schválena jen varianta s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy EVL a PO. Příslušný orgán ochrany přírody však může uložit pouze kompenzační opatření, která byla uvedena ve stanovisku EIA. Příslušný stavební úřad je tak povinen dožádat orgán ochrany přírody, aby konkrétní kompenzační opatření stanovil svým rozhodnutím; tato opatření tedy nejsou ukládána rozhodnutím stavebního úřadu.

Příslušný stavební úřad je v této souvislosti povinen přerušit řízení vedené dle stavebního zákona, a to v případech, kdy to vyžaduje uložení a zajištění kompenzačních opatření. Bude se typicky jednat o případy, kdy se bude čekat na rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody, kterým jsou stanovena kompenzační opatření, či kdy před samotnou realizací záměru bude nutno vyčkat splnění kompenzačního opatření.

17.5.1 Naturové posuzování záměrů v rámci pořizování regulačního plánu

Specifikem naturového posuzování je § 65 odst. 3 StZ, který se týká pořizování regulačního plánu. Dle tohoto ustanovení platí, že pokud naturové posouzení prokáže negativní vliv na EVL a PO, který nebyl předmětem posouzení při pořizování nadřazené územně plánovací dokumentace, tj. ZÚR nebo ÚP, a tento negativní vliv bude konstatován ve stanovisku k posouzení vlivů návrhu regulačního plánu na životní prostředí, je třeba postupovat obdobně podle § 37 odst. 5 StZ.

Dané ustanovení je tedy nutno vykládat tak, že pokud MŽP nebo příslušný krajský úřad ve svém stanovisku EIA stanoví, že regulační plán má negativní vliv na území EVP či PO a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze regulační plán přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území EVL nebo PO dohodnutá s MŽP nebo příslušným krajským úřadem. O kompenzačních opatřeních je nutno informovat Evropskou komisi. Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, lze regulační plán přijmout jen z důvodů ochrany veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem k přijetí jen na základě stanoviska Komise.

KAPITOLA 18: PŘESHraniční POSUZOVÁNÍ Vlivů NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Autor: Vojtěch Vomáčka

18.1 ÚVOD

Přeshraniční⁶⁷⁰ posuzování vlivů na životní prostředí se provádí za situace, že by realizací nějakého záměru nebo koncepce mohlo být závažně ovlivněno území jiného státu. Ve vztahu k České republice mohou tedy nastat dva základní případy podle toho, zda záměr zde umístěný nebo česká koncepce ovlivní jiný stát nebo zda záměr nebo koncepce realizované na území jiného státu ovlivní životní prostředí v Česku. Vedle toho můžeme rozlišit i subkategorie podle toho, zda je dotčeným cizím státem členský stát EU nebo stát nečlenský. Nelze vyloučit ani případy, kdy dotčených států bude více, logicky pak mezi nimi mohou být státy členské i nečlenské.⁶⁷¹

⁶⁷⁰ Přestože zákon EIA užívá pojmu „mezistátní“, rozhodli jsme se použít pojem „přeshraniční“, který je obecně používán a odpovídá mezinárodně zažitému anglickému výrazu „transboundary“.

⁶⁷¹ Ve členských státech EU je každoročně provedeno zhruba 16 tisíc procedur EIA, z nichž okolo jednoho procenta tvoří EIA s přeshraničním aspektem. Určité rostoucí anomálie lze v tomto ohledu vyzorovat mezi členskými státy obklopenými dalšími členskými státy (kritérium sdílených hranic), případně tam, kde lze očekávat vliv záměrů na více států (kritérium blízkosti). V prvním případě se typicky jedná o středoevropské země, ve druhém například o Finsko. Podle dat poskytnutých Komisi se v Česku přeshraniční prvek objevuje u 10 % procedur EIA. Informační systém EIA uvádí celkem 28 zahraničních záměrů s potenciálním vlivem na životní prostředí v České republice. Viz *European Commission: Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive*. Studie pro DG Environment [online], 30. 9. 2010. [cit. 21. 7. 2011]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/collection_data.pdf> a Informační systém EIA [online], [cit. 21. 7. 2011]. Dostupné z: <http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp?view=eia_mimo_cr>.

V praxi se objevují zásadně pouze jednodušší případy, kdy se jedná o koncepci či záměry realizované u nás s potenciálem vlivu na životní prostředí v sousedním státě, nebo naopak. Průběh přeshraničního posuzování podle zákona EIA je obdobný „klasické“ EIA či SEA s drobnými odchylkami. Ty se týkají například lhůt, které mohou být prodlouženy pro jednotlivá vyjádření až o 30 dní, požádá-li o to dotčený stát. Ostatní lhůty se v takovém případě také přiměřeně prodlouží. Ve fázi zpracovávání vyhodnocení koncepce nebo posudku EIA je možná mezistátní konzultace. Vyjádření dotčených států musí být zpracována do závěrečného stanoviska nebo musí být uvedeny důvody, proč se tak nestalo. Stanovisko EIA, žádosti o vydání navazujících rozhodnutí, tato rozhodnutí, resp. stanovisko k návrhu koncepce a schválenou koncepci Ministerstvo životního prostředí ČR (MŽP) následně zasílá dotčenému státu.

Jedná-li se o zahraniční záměr, zveřejní MŽP informace o jeho oznámení a rozešle oznámení dotčeným úřadům a samosprávám k vyjádření (případně rozešle rovněž projektovou dokumentaci). U nich je možné do příslušných dokumentů nahlížet a každý k nim může sdělit písemné vyjádření. Všechna vyjádření jsou následně zaslána státu původu. MŽP rovněž zveřejňuje informaci o veřejném projednání záměru na území státu původu. Obdobným způsobem je postupováno i v případě připravované zahraniční koncepce. Lze dovést, že informace poskytované státem původu nebo dotčenému státu, stejně jako uplatňované námitky, by měly být v takovém jazykovém znění, aby jejich srozumitelnost nebyla s ohledem na konkrétní podmínky příliš ztížena, tedy v jazyce dotčeného státu, případně v některém z tzv. světových jazyků. Česká vnitrostátní úprava tuto otázku neřeší.⁶⁷²

Současná úprava vymezuje předmět přeshraničního posuzování vlivů⁶⁷³ v § 11 zákona EIA jako a) záměry uvedené v příloze č. 1, záměr dle § 4 odst. 1 písm. d)

⁶⁷² Nároky na jazykové znění poskytovaných informací nevznáší ani směrnice EIA a Úmluva z Espoo. Například podle čl. 13 odst. 1 písm. d) maďarského vládního nařízení č. 314/2005 (XII.25) musí být veškerá dokumentace k předběžnému posouzení záměru přeložena do anglického jazyka nebo jazyka dotčeného státu.

⁶⁷³ Zákon č. 244/1992 Sb. stanovil ve svém § 13 úsporným způsobem odchylku pro postup posuzování vlivů na životní prostředí přesahující státní hranice oproti běžnému postupu dle části druhé tohoto zákona – obsah a rozsah dokumentace o hodnocení vlivů a důsledků na životní prostředí se řídil zvláštním předpisem (ZoŽP) a přílohou č. 3 tohoto zákona, návrh stanoviska předkládal příslušný orgán Federálnímu výboru pro životní prostředí (Federální výbor pro životní prostředí zajišťoval v případech, kdy důsledky navrhovaného opatření mohly přesahovat státní hranice, v dohodě s orgány příslušnými k vydání stanoviska, mezi-státní projednání podle přijatých mezistátních závazků), po oznámení výsledku mezistátního projednání vydal příslušný orgán konečné stanovisko. Zásadní odlišnost od současné úpravy

a e) a koncepce podle tohoto zákona, pokud dotčené území může zasahovat i mimo území České republiky, b) záměry uvedené v příloze č. 1, záměry dle § 4 odst. 1 písm. d) a e) nebo koncepce podle tohoto zákona, pokud o takové posuzování požádá dotčený stát, c) záměry a koncepce, které mají být prováděné na území jiného státu a které mohou mít závažný vliv na životní prostředí na území České republiky. Sousední státy nemusejí být o závažných vlivech hrozících provedením stavby či realizací koncepce v ČR včas informovány. Je proto úkolem nevládních organizací v ČR, aby o závažných stavbách a koncepcích, projednávaných v procesech EIA či SEA, samy aktivně informovaly ministerstva životního prostředí sousedících států. Předností přeshraničního posuzování je možnost provést na žádost domácího nebo dotčeného státu tzv. poprojektovou analýzu. Lze tak ještě objevit další nepříznivé vlivy, které nebyly zhodnoceny při zpracovávání odborného posudku a promítnuty do stanoviska – a zmírnit jejich dopad.⁶⁷⁴

Vnitrostátní úprava přeshraničního posuzování v členských státech EU obvykle neobsahuje ani definici veřejnosti pro účely posuzování vlivů, případně neobsahuje odlišnou definici veřejnosti pro veřejnost dotčeného státu. Zákon EIA v tomto směru není výjimkou, když neobsahuje vlastní definici veřejnosti. Proces EIA je tak otevřen široké veřejnosti rovněž z dotčeného státu, s níž je v zásadě zacházeno shodným způsobem jako s vnitrostátní, českou veřejností.⁶⁷⁵

představovala presumpce přesahu dotčeného území i mimo území České republiky. Výčet staveb, činností nebo technologií a jejich důsledků, které byly podle zákona č. 224/1992 Sb. předmětem posuzování v režimu přeshraničního posuzování (Příloha č. 3 ZoŽP), nebyl na rozdíl od současné úpravy spojen s dalšími podmínkami. Dle § 26 odst. 3 ZoŽP, Federální výbor pro životní prostředí na základě informací o záměrech připravovaných na území jiných států, které by svými důsledky mohly poškodit životní prostředí na území České a Slovenské Federativní Republiky, předaných příslušnými orgány těchto států, organizoval spolu se zodpovědnými orgány republik hodnocení záměrů v souladu s přijatými mezistátními závazky. Původní úprava se však blíže nezabývala spoluprací s dotčenými státy.

⁶⁷⁴ Viz obdobná úprava v § 49 slovenského zákona č. 24/2006 Z.z., o posuzování vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁷⁵ V tomto směru je důležité si uvědomit, že směrnice EIA rozlišuje mezi veřejností a dotčenou veřejností. U první při jejím vymezení v čl. 1 odst. 2 odkazuje na vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti; u druhé však v obecné rovině nikoliv, když stanoví, že se za ni považuje veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Nadto dále stanoví, že pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem. To však neznamená, že by za splnění obecného pravidla nemohla být za dotčenou veřejnost považována i například vládní

Některé členské státy EU uplatňují v rámci přeshraničního posuzování proceduru EIA standardně se všemi sousedními státy, detailní úpravu pak mnohdy poskytují bilaterální smlouvy. Česká republika dosud takovou smlouvu se žádným státem neuzavřela, ze sousedních států například Německo uzavřelo smlouvu o přeshraničním posuzování vlivů s Nizozemím, Francií, Švýcarskem a Polskem. Podobná smlouva byla uzavřena i mezi Rakouskem a Slovenskem nebo Polskem a Lotyšskem.

18.2 PŘESHRANIČNÍ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V REŽIMU STAVEBNÍHO ZÁKONA

Vzhledem k mezinárodnímu kontextu politiky územního rozvoje a možným dopadům na území jiných států lze presumovat existenci dotčeného území za hranicemi České republiky. Návrh PÚR zasílá MŽP ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním PÚR přímo ovlivněno, a nabízí jim konzultace. Pokud sousední stát o konzultace projeví

organizace nesplňující požadavky vnitrostátních právních předpisů. Přitom platí, že osoby z řad dotčené veřejnosti, pokud to vnitrostátní právní předpisy požadují, poukazují na to, že některá z činností spadajících pod směrnici EIA zasahuje do jejich práv, mohou dosáhnout přezkoumání rozhodnutí, kterým soud, jenž je součástí soudní soustavy členského státu, rozhodl o žádosti o povolení záměru, i když dotčená veřejnost měla možnost účastnit se projednávání uvedené žádosti v řízení před tímto soudem a uplatnit při té příležitosti své stanovisko (Viz zejména argumentace v rozsudku Soudního dvora ze dne 15. 10. 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Úř. věst. C 297 z 5. 12. 2009, str. 12, odst. 32–39.). Nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí uvedené v § 1 odst. 2 směrnice EIA pak mohou z čl. 10a třetího pododstavce, poslední věty, směrnice EIA dovozovat právo uplatňovat v rámci žaloby proti rozhodnutí o povolení záměrů, jež „mohou mít významný vliv na životní prostředí“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 směrnice EIA, porušení vnitrostátních právních předpisů vyplývajících z článku 6 směrnice o přírodních stanovištích, přestože to vnitrostátní procesní právo neumožňuje s odůvodněním, že uplatňované právní předpisy chrání pouze obecné zájmy, a nikoli zájmy jednotlivců (Viz zejména argumentace v rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg, intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG* [2011] Úř. věst. C 204 z 9. 7. 2011, odst. 59).

zájem, obě ministerstva se konzultace účastní. MŽP je následně povinno v návrhu PÚR zohlednit vyjádření sousedních států a výsledky konzultací. Dle § 37 odst. 3 StZ je příslušným orgánům sousedních států zaslán i návrh ZÚR s nabídkou konzultací – a vyjádření či výsledky konzultací jsou v návrhu zohledněna.⁶⁷⁶ V tomto rozsahu se jedná o speciální úpravu k obecné úpravě přeshraničního posuzování vlivů koncepcí prováděných na území České republiky v § 14a zákona EIA. Lze dovést, že v případě ostatní územně plánovací dokumentace se plně uplatní úprava přeshraničního posuzování v zákoně EIA, neboť ve stavebním zákoně jakoukoliv zvláštní úpravu nenalezneme. Otázkou ovšem je, do jaké míry se u PÚR a ZÚR v návaznosti na § 10i zákona EIA užije výlučně úpravy ve stavebním zákoně, tedy především zda se jedná o zvláštní úpravu pouze ve vztahu k sousedním státům, kdy zákon o EIA rozeznává dotčené státy, nerozlišuje však mezi nimi státy sousední a ostatní dotčené státy. S ohledem na znění čl. 7 směrnice SEA lze dospět k závěru, že užití obecné úpravy v zákoně EIA vůči dotčeným „nesousedním“ státům, se jeví jako jediný dostatečně eurokonformní výklad ustanovení §10i zákona EIA, a to přinejmenším ve vztahu k ostatním členským státům EU. Nelze opomenout ani § 12 odst. 1 zákona EIA, podle kterého se postupuje podle hlavy I tohoto zákona, pokud ustanovení hlavy II tohoto zákona nebo mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, postup při mezinárodním posuzování nestanoví jinak. Postup dle § 10i, který je součástí hlavy I zákona EIA, respektive podle stavebního zákona, tak může být mezinárodní smlouvou vyloučen.

Všechny členské státy EU sdílí do jisté míry společná pravidla pro přeshraniční posuzování vlivů, neboť jsou stranami Úmluvy z Espoo,⁶⁷⁷ která je klíčovou mezinárodní smlouvou zabývající se výhradně přeshraničním posuzováním vlivů. Ta stanoví povinnost Stran provést posuzování vlivů před přijetím rozhodnutí o povolení nebo uskutečněním záměru za vzájemné konzultace a poskytování in-

⁶⁷⁶ Podle navrhované úpravy se toto ustanovení rozšiřuje o přizvání MŽP ke konzultacím se sousedními státy s ohledem na možné přeshraniční vlivy na životní prostředí.

⁶⁷⁷ Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, Espoo, Finsko, 1991, uveřejněna pod č. 91/2001 Sb. m. s. EU je jednou ze stran Úmluvy s prohlášeními ohledně její vlastní aktivity v oblasti přeshraničního posuzování vlivů. Členské státy jsou odpovědné za plnění povinností vyplývajících z Úmluvy z Espoo, které nejsou upraveny unijním právem. Úmluva byla do unijního práva vtělena zejména prostřednictvím článku 7 směrnice EIA. Vnitrostátní právo transponující toto ustanovení musí obsahovat výslovnou úpravu ukládající příslušným státním orgánům poskytovat informace ostatním členským státům (Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 9. 1999, C-392/96, *Commission v. Ireland* [1999] ECR I-5901, odst. 94).

formací, a zároveň zajistit příležitost veřejnosti, aby se v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, účastnila relevantních procedur posuzování. Úmluva z Espoo primárně předpokládá, že Strany zavedou vlastní, národní proceduru EIA – a pro přeshraniční posuzování se tato procedura rozšíří, aby umožnila účast dotčeným státům i veřejnosti v těchto státech. Přesto její obecná pravidla mohou být využita bez dalšího. V případě plynovodu Nord Stream tak tvoří základní rámec jednotného posuzování, kdy Rusko souhlasilo s její aplikací, třebaže není stranou Úmluvy (národní právní systém mu umožňuje Úmluvu zohlednit).⁶⁷⁸ Úmluva z Espoo není bezzubým instrumentem a prosazování závazků Stran se ukazuje jako poměrně efektivní.⁶⁷⁹ Na zvláštním zasedání smluvních stran Úmluvy z Espoo 21. května 2003 v Kyjevě byl přijat tzv. Protokol SEA (či tzv. Kyjevský protokol), který působnost Úmluvy rozšířil i na přeshraniční posuzování vlivů koncepcí. Protokol SEA vstoupil v platnost dne 11. července 2010.⁶⁸⁰ Podle článku 10 Protokolu stanoví povinnost včas o koncepci informovat dotčenou Stranu a poskytnout jí informace a konzultace. Tato povinnost jde nad rámec § 33 odst. 5 a § 37 odst. 3 StZ – stanoví ve smyslu § 12 odst. 1 zákona EIA postup při mezistátním posuzování jinak – a v tomto rozsahu se tedy nepostupuje podle hlavy I zákona EIA, tedy ani podle úpravy ve stavebním zákoně v návaznosti na § 10i zákona EIA.

⁶⁷⁸ Tento krok přitom z ruské strany nelze považovat za ojedinělý. V květnu 2011 oznámila Ruská státní společnost pro atomovou energii (Rosatom), že je připravena ke konzultacím a poskytování informací sousedním státům ohledně záměrů jaderných elektráren způsobem souladným s Úmluvou z Espoo. Viz tisková zpráva Evropské hospodářské komise OSN *Russia's nuclear power company agrees to consult with neighbours on environmental impacts within framework of UNECE's Espoo Convention* [online], 31. 5. 2011 [cit. 30. 7. 2011]. Dostupné z: <http://www.unece.org/press/pr2011/11env_p21e.htm>.

⁶⁷⁹ Patrně nejpříhodnější ilustraci poskytuje záměr kanálu Bystroe mezi Rumunskem a Ukrajinou v povodí Dunaje, kdy sice Ukrajina dokončila první fázi projektu v rozporu s ustanoveními Úmluvy, následně byla na základě tlaku veřejnosti a ostatních smluvních stran přinucena zavázat se nepokračovat v realizaci projektu, dokud plně nevyhoví ustanovením Úmluvy.

⁶⁸⁰ Česká republika Protokol SEA ratifikovala 19. července 2005.

18.3 PŘESHraniční POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V REŽIMU STAVEBNÍHO ZÁKONA

Přeshraniční posuzování záměrů probíhá dle § 13 zákona EIA v případě, že se jedná o záměr prováděný na území české republiky, případně dle § 14 zákona EIA, jedná-li se o záměr prováděný mimo území České republiky. Dotčený stát je v § 11 odst. 1 písm. b) definován jako stát, jehož území může být zasaženo závažnými vlivy na životní prostředí. Tato definice jde nad rámec směrnice EIA, která zavazuje k přeshraničnímu posuzování vůči členským státům, ale i nad rámec Úmluvy z Espoo, která zavazuje k přeshraničnímu posuzování vůči stranám Úmluvy. V tomto směru není česká úprava mezi členskými státy EU nijak výjimečná, neboť žádný členský stát neomezuje přeshraniční posuzování pouze na ostatní členské státy, respektive strany Úmluvy.

S přeshraničním posuzováním, které pracuje s koncepcí potenciálně dotčeného státu, je úzce spjata otázka přeshraničních záměrů (*joint cross-border projects*) kdy je záměr realizován přímo na území několika států a nelze při posuzování vyloučit ani účast států dalších, dotčených. Národní předpisy členských států neobsahují zvláštní pravidla pro posuzování těchto záměrů zejména s ohledem na spolupráci se sousedním státem, případně na možnost společné komunikace se státy dotčenými. V praxi existují dva přístupy. Dle prvního, standardního, každý ze států, na jehož území má být část záměru realizována, povede vlastní, samostatné povolenávací řízení, v jehož rámci bude provedeno přeshraniční posuzování vlivů s ostatními státy jako dotčenými. Podle druhého přístupu státy provedou společně posouzení vlivů a jeho výsledek zohlední v samotném povolenávacím řízení. Oba tyto přístupy jsou v souladu se směrnicí EIA za předpokladu dodržení ustanovení ohledně účasti veřejnosti. Soudní dvůr EU vychází ze zásady, že záměry uvedené v příloze I směrnice EIA, které spadají na území několika členských států, nemohou být vyloučeny z použití této směrnice pouze z důvodu, že tato směrnice neobsahuje výslovné ustanovení, které by se na ně vztahovalo. Ze stejného důvodu je nutno provést posouzení i u části záměru, který se nachází na území více států, byť je posuzovaná část sama o sobě podlimitní a posouzení nevyžaduje. Taková výjimka by vážně ohrozila cíl sledovaný směrnicí EIA, neboť její užitečný účinek by byl vážně zpochybněn, kdyby příslušné orgány členského státu mohly při rozhodování,

zda záměr musí podléhat posouzení vlivu na životní prostředí, vynechat z posouzení tu část plánovaného záměru, která se nachází v jiném členském státě.⁶⁸¹

Zatímco například zvažovanému propojení Fehmarnbelt mezi Dánskem a Německem poskytuje unijní úprava základní rámec pro posuzování vlivů, v případě záměru plynového potrubí Nord Stream, které by mělo procházet územím, teritoriálními vodami či výhradními ekonomickými zónami Ruska, Německa, Finska, Švédska a Dánska, je situace složitější, neboť je zapojen nečlenský stát (jako dotčené státy byly informovány Polsko, Litva, Lotyšsko a Estonsko).

18.4 UPLATNĚNÍ NOREM MEZINÁRODNÍHO PRÁVA V PŘEŠHRANIČNÍM POSUZOVÁNÍ VLIVŮ

Vedle národního a unijního práva existuje množství mezinárodních smluv obsahujících ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí. Mezinárodní organizace jako například Světová banka si osvojily proceduru EIA jako jeden ze základních regulačních nástrojů. Do roku 1999 bylo po celém světě uvedeno více než 200 systémů posuzování vlivů.⁶⁸² Tento jev patrně odráží stoupající uznání posuzování vlivů coby součásti mezinárodního zvykového práva. Podle některých ukládá široké spektrum mezinárodních instrumentů obecnou povinnost předběžného posouzení vlivů projektů, které mohou ohrozit životní prostředí.⁶⁸³ Už před dvaceti lety

⁶⁸¹ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 2009, C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung*, Úř. věst. C 24 ze dne 30. 1. 2010, str. 7, odst. 53–57. Případ se týkal záměru elektrického vedení přes hranice Rakouska a Itálie. Vláda spolkové země Korutany sporným rozhodnutím určila, že u uvedeného záměru není třeba provést posouzení vlivů na životní prostředí, jelikož tento záměr nedosahuje na rakouském území prahové hodnoty v délce 15 km. Článek 7 směrnice EIA (účast dotčených států na přeshraničním posuzování) se podle ní týká pouze záměrů, které jsou uskutečňovány zcela na území jednoho členského státu, a nikoli přeshraničních záměrů. Jelikož tedy směrnice EIA neobsahuje zvláštní ustanovení týkající se takových záměrů, musí podle jejího názoru každý členský stát posoudit pouze podle svého vnitrostátního práva, zda se na daný záměr vztahuje příloha I směrnice EIA. Soudní dvůr se s jejím názorem neztotožnil.

⁶⁸² HARROP, D. O., NIXON, J. A. *Environmental Assessment In Practice*. London: Routledge Environmental Management Series, 1999. s. 2.

⁶⁸³ Viz např. SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2. vydání. Cambridge University Press, 2003. s. 800.

Robinson poznamenal, že efektivní EIA se stává normou mezinárodního práva. Z jeho pohledu představuje EIA prostředek zajištění, že žádný stát se nechová způsobem, který poškozuje životní prostředí jiného státu, tedy odráží zákaz již v mezinárodním právu přítomný, vtělený do Principu 21 Stockholmské deklarace.⁶⁸⁴ Zároveň však upozorňuje na slabinu takového globálního přístupu, když doplňuje, že každý právní systém přizpůsobil posuzování vlivů svým geografickým podmínkám a environmentálním potřebám, stejně jako stupni svého socioekonomického rozvoje, kulturním a vládním tradicím.⁶⁸⁵

Sousední státy mohou vytvořit proceduru EIA, kdy její pravidla nebudou rovnocenně dopadat na oba státy. Proto i jako případná norma mezinárodního práva by povinnost provést posuzování vlivů nepřinesla vyšší stupeň participace jiných subjektů v tomto procesu, než jak je zaručeno českým právem. Představovala by spíše minimální standard než obsáhlý soubor konkrétních práv a povinností či dokonce požadavků použití nejlepších dostupných technologií. To ostatně potvrzuje judikatura Mezinárodního soudního dvora (MSD), který postupně povahu této povinnosti vyjasňuje. V roce 1995 rozhodl, že není oprávněn zabývat se žádostí Nového Zélandu, který zpochybnil na základě článku 16 Úmluvy z Nouméa z roku 1986 rozhodnutí Francie pokračovat v podzemních jaderných testech.⁶⁸⁶ Dvě disidentní stanoviska nicméně zdůrazňují, že povinnost provést posuzování vlivů tam, kde lze předpokládat výrazný dopad na životní prostředí, se stala obecně uznávanou v mezinárodním právu.⁶⁸⁷ O dva roky později, ve věci Gabčíkovo-Nagyymaros,⁶⁸⁸ MSD dospěl k názoru, že Strany by se měly společně znovu zabývat účinky provozu elektrárny na životní prostředí a že povědomí o zranitelnosti životního prostředí a uznání, že environmentální rizika musí být posuzována průběžně, zesílilo od doby uzavření dohody mezi Stranami.⁶⁸⁹

⁶⁸⁴ ROBINSON, N. A. *International Trends in Environmental Impact Assessment*. 592 1991 – 1992. B. C. *Envl. Aff. L. Rev.* s. 602 (1991).

⁶⁸⁵ Tamtéž, s. 593.

⁶⁸⁶ Článek 16 odst. 2 vyžaduje posouzení potenciálních dopadů významných záměrů, které by mohly ohrozit mořské prostředí, aby mohlo být vhodnými způsoby zabráněno podstatnému znečištění nebo poškození v území, na které Úmluva dopadá.

⁶⁸⁷ Stanovisko soudce Weeramantryho, (1995) ICJ Reports, 344; Stanovisko ad hoc soudce Palmera, (1995) ICJ Reports, 412.

⁶⁸⁸ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora Gabčíkovo-Nagyymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, odst. 7.

⁶⁸⁹ Tamtéž, odst. 112. Dále, v odstavci 113, Mezinárodní soudní dvůr navrhl obecné řešení sporu ve vzájemné spolupráci stran sporu: „*The Court recognizes that both Parties agree on*

Ve věci Pulp Mills⁶⁹⁰ z roku 2010 Argentina namítala, že ji Uruguay neupozornilo a nekonzultovalo s ní záměr výstavby dvou celulózek, čímž porušilo své povinnosti dle Statutu řeky Uruguay z roku 1975 a navíc zostřílo spor povolením celulózky v Botnii. MSD konstatoval, že Statut ukládá Uruguayi povinnosti souladné s principy předcházení znečištění a vzájemné spolupráce, které vymezil již v předchozích případech.⁶⁹¹ Dospěl k závěru, že článek 41 písm. a) Statutu, který ukládá povinnost chránit a uchovávat, je třeba vykládat v souladu s praxí, která byla v posledních letech přijata mezi Státy a která může být v současnosti pokládána za požadavek obecného mezinárodního práva provést posuzování vlivů na životní prostředí v případě rizika, že zamýšlená průmyslová činnost by mohla mít značný negativní dopad přesahujících hranice států, zejména na sdíleném přírodním zdroji.⁶⁹² Mezinárodní zvykové právo podle MSD nespecifikuje rozsah a obsah posuzování a je tedy na každém státu, aby určil vlastními právními předpisy nebo v průběhu povolovacího řízení rozsah procesu EIA pro každý konkrétní případ s ohledem na povahu a velikost záměru a jeho pravděpodobný negativní dopad, jakož i nutnost náležitě péče při provádění takového posuzování. Kromě toho musí být EIA provedena před povolením záměru. Průběžné sledování vlivů na životní prostředí musí být prováděno, pokud byly již práce zahájeny a také, je-li to nezbytné, po dobu fungování záměru.

Závěry MSD jsou relevantní i pro Českou republiku, tedy členský stát EU neousoudivší s žádným mimočlenským státem. Ukazuje se totiž, že množinu potenciálních dotčených států nelze zúžit pouze na sousední státy. Příkladem je snaha Federativních států Mikronésie, které v prosinci 2009 požádaly o vypracování přeshraničního posouzení vlivů na životní prostředí ohledně plánu na prodloužení životnosti elektrárny Pruněřov II v České republice, a to zejména z obavy ze svého ohrožení v důsledku klimatických změn způsobených emisemi produkovanými elektrárnou. Následně zpracovaná studie norské společnosti DNV dospěla k závěru, že navrhovaná čistá účinnost jednotky 40 % je nižší než minimální požadavek

the need to take environmental concerns seriously and to take the required precautionary measures, but they fundamentally disagree on the consequences this has for the joint Project. In such a case, third-party involvement may be helpful and instrumental in finding a solution, provided each of the Parties is flexible in its position“.

⁶⁹⁰ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 20. 4. 2010 *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*.

⁶⁹¹ Poradní posudek ve věci *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (1996)* a zmíněný rozsudek ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros*.

⁶⁹² Rozsudek Mezinárodního soudního dvora, ref. 96, odst. 204.

42 % podle příslušných dokumentů BREF, navrhovaný emisní limit pro CO překračuje emisní limit na základě BAT. Souhlasné stanovisko MŽP⁶⁹³ ukládá podmínku návrhu souboru opatření k úspoře 205 082 tun CO₂/rok (dle závěrů studie DNV) po celou dobu provozu zařízení jako kompenzaci rozdílu v energetické účinnosti mezi aplikací nejlepších dostupných technik (BAT), ve smyslu § 2 písm. e) zákona IPPC, uvedených v příslušném referenčním dokumentu o BAT (BREF) pro velká spalovací zařízení s tím, že v těchto opatřeních mohou být zahrnuty i projekty zaměřené např. na zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie, na zlepšení celkové energetické efektivity při výrobě a přenosu energie apod.⁶⁹⁴

Objevují se názory, podle nichž taktika užívání vnitrostátní úpravy hodnocení vlivů představuje silnější nástroj v boji za celosvětové snížení emisí než spoléhání se na nejisté mezinárodní smlouvy, jak se ukázalo v Kodani.⁶⁹⁵ Podle Greenpeace⁶⁹⁶ výše uvedený případ dal vládám i provozovatelům zařízení na vědomí, že státy citlivé na změny klimatu mají zájem hledat nové možnosti, jak napadnout rozhodnutí o záměrech, které ke změně klimatu přispívají. Snahu Mikronésie je však nutno vidět šířeji než jako pouhý pokus o omezení realizace vzdáleného záměru, který by i v případě většího úspěchu těžko zachránil některý z ostrovních států. Bezpochyby půjde o vítanou inspiraci dalším státům i veřejnosti k využití nástrojů přeshraničního posuzování vlivů. Zároveň se jedná o značně efektivní metodu prosazování národního i unijního práva, neboť veřejnost ve státu původu může využít pomoc dotčeného státu nebo jeho veřejnosti k podpoře svých zájmů

⁶⁹³ Stanovisko MŽP k záměru Komplexní obnova elektrárny Pruněřov II 3 x 250MWe [online]. 7. 5. 2010 [cit 3. 8. 2011]. Dostupné z: <http://tomcat.cenia.cz/eia/detail.jsp?view=eia_cr&id=MZP221>.

⁶⁹⁴ Vypořádání námitek Mikronésie bylo provedeno odkazem na vypořádání obdobných námitek Ekologického právního servisu, o.s. a Krajské organizace Strany zelených v Ústeckém kraji. Zde je zajímavé vypořádání se s námitkou přeshraničních vlivů záměru na straně 13 stanoviska: „*Posuzovaný záměr však nemůže závažně nepříznivě ovlivnit životní prostředí a obyvatelstvo mimo území České republiky, resp. dotčené území nemůže zasahovat mimo území České republiky, neboť naopak realizací záměru dojde ke snížení emisí zásadních látek znečišťujících ovzduší (tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidů dusíků) a tím i ke snížení příslušných imisních koncentrací, jejichž prostřednictvím lze uvažovat možnost přeshraničních vlivů. U ostatních vlivů souvisejících s posuzovaným záměrem pak nelze možnost přeshraničních vlivů předpokládat.*“

⁶⁹⁵ Viz LAND, G. Micronesia attempts to block refitting of Czech coal-fired power plant. *Climate & Change*, climate change, Politics, 21. 1. 2010.

⁶⁹⁶ KANTER, J. *A Pacific Island Challenge to European Air Pollution*, New York Times, the New York edition, 19. 1. 2010, s. B3.

na ochraně životního prostředí přilákáním mezinárodní pozornosti a oslabením silného vnitrostátního tlaku na odpovědné správní orgány. Přestože přeshraniční EIA jako možná součást zvykového mezinárodního práva neposkytuje žádnou přidanou hodnotu oproti českému systému posuzování vlivů, může hrát významnou roli v případě, kdy je Česká republika dotčeným státem a stát původu nedisponuje dostatečnou vlastní úpravou procedury EIA. Bastmeijer a Koivurova poukazují na to, že mezinárodním smlouvám a jiným normativním nástrojům v oblasti přeshraničního posuzování vlivů je věnována poměrně malá pozornost mimo rozvinutý svět.⁶⁹⁷ Případ Pruněrova a jemu obdobné mohou v budoucnu vést k přijetí univerzální úmluvy,⁶⁹⁸ přičemž otevření Úmluvy z Espoo i státům mimo Evropskou hospodářskou komisi OSN představuje v současnosti pravděpodobně jediné myslitelné východisko.⁶⁹⁹

Literatura k celé části IV:

- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.
- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 4–93.
- DVOŘÁK, L. *Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí* [cit. 30. 9. 2011]. Dostupné z: <<http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>>.
- HARROP, D. O., NIXON, J. A. *Environmental Assessment In Practice*. London: Routledge Environmental Management Series, 1999. 240 s.

⁶⁹⁷ KOIVUROVA, T., BASTMEIJER, K. *Theory And Practice Of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Leiden, Boston: Brill/Martinus Nijhoff Publishers. 2008. Kapitola 15. s. 356.

⁶⁹⁸ Pro názory na přínos takové mezinárodní smlouvy viz tamtéž, s. 357–360.

⁶⁹⁹ K takovému rozšíření dojde s nabytím účinnosti Prvního dodatku k Úmluvě. Tento dodatek, odsouhlasený 27. 2. 2001 v bulharské Sofii, byl ke dni 1. 9. 2011 přijat 21 státy. K nabytí účinnosti vyžaduje přijetí třemi čtvrtinami ze současných 45 stran Úmluvy. Federativní státy Mikronésie tak nejsou a prozatím ani nemohou být jednou ze stran Úmluvy.

- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- KANTER, J. *A Pacific Island Challenge to European Air Pollution*, New York Times, the New York edition, 19. 1. 2010.
- KOIVUROVA, T., BASTMEIJER, K. *Theory And Practice Of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Leiden, Boston: Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 2008. 397 s.
- kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- KRAJÍČEK, L. Zásady územního rozvoje, SEA a udržitelný rozvoj. *EIA – IPPC – SEA*. 2009, č. 3, s. 6–11.
- KRUŽÍKOVÁ E., PETRŽÍLEK P. *KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružkové a Petra Petržílka*. MŽP, 2005. 150 s.
- KVASNIČKA, J. Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy Natura 2000. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, roč. XIII, č. 1, s. 2–4.
- LAND, G. Micronesia attempts to block refitting of Czech coal-fired power plant. *Climate & Change*, climate change, Politics, 21. 1. 2010.
- LEPEŠKA, P. K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo – Bulletin*. 2008, č. 4, s. 32–43.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 732 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.
- PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. 672 s.
- POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1981. 294 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- ROBINSON, N. A. *International Trends in Environmental Impact Assessment*. 592 1991–1992. B. C. Envtl. Aff. L. Rev. s. 602 (1991).
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2. vyd. Cambridge University Press. 2003. 1246 s.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Veřejná správa*. 2009, č. 4, s. 15–17.

ČÁST V.

OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ V POSTUPECH PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

KAPITOLA 19: OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ V POSTUPECH PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Autor: Ivo Krýsa

19.1 ÚVOD

Kapitola se zabývá právní materií zajištění požadavků ochrany veřejného zdraví ve správních postupech podle stavebního zákona. Orgán ochrany veřejného zdraví je jedním z dotčených orgánů v řízeních podle stavebního zákona. Kapitola je zaměřena na problematiku ochrany veřejného zdraví a nezabývá se činností ostatních dotčených orgánů. Úvodní část je věnována obecně definici veřejného zdraví a zakotvení ochrany a podpory veřejného zdraví v českém správním právu. Ve vztahu k reglementaci ochrany veřejného zdraví je rozebrána problematika závazných stanovisek, podmínek závazných stanovisek a související judikatury. V dalších částech kapitoly je pak v rámci jednotlivých řízení podle stavebního zákona uvedeno, k jakým objektům a faktorům se orgány ochrany veřejného zdraví vyjadřují a jakým způsobem posuzují předkládané dokumentace. Pozornost je věnována i speciálním otázkám jako jsou požadavky na pracoviště a pracovní prostředí, požadavky komunitárního potravinového práva ve vztahu k některým stavbám či právní úprava odstraňování staveb obsahujících azbest.

19.2 VYMEZENÍ OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ, FORMY ÚČASTI, PODMÍNKY ZÁVAZNÝCH STANOVISEK

Ochrana veřejného zdraví je v českém právním řádu definována v § 2 odst. 2 ZOVZ společně s podporou veřejného zdraví jako souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním.

V postupech podle stavebního zákona představuje zájem na ochraně veřejného zdraví jeden z veřejných zájmů, jehož ochranu je třeba v jednotlivých řízeních zajistit. Na zabezpečení ochrany veřejných zájmů se vedle stavebního úřadu, jehož odpovědnost lze označit za obecnou, podílejí jednotlivé dotčené správní úřady, které mají odpovědnost za zajištění dílčích veřejných zájmů podle jednotlivých zvláštních právních předpisů. Vedle stavebního úřadu se na zajištění zájmu na ochraně veřejného zdraví podílejí též orgány ochrany veřejného zdraví.

Orgán ochrany veřejného zdraví je podle § 77 ZOVZ dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko, které není rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Souhlasné stanovisko může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek.

Lze říci, že odpovědnost stavebního úřadu zabezpečit soulad s veřejnými zájmy je primární v tom smyslu, že je to právě stavební úřad, který je nositelem práva (a za splnění daných podmínek i povinnosti) oslovit dotčený správní úřad a vyžádat v konkrétním případě jeho stanovisko.⁷⁰⁰ Pokud by tak stavební úřad neučinil a v důsledku takové nečinnosti by určitý veřejný zájem byl narušen, nesl by jistě za takový stav právní odpovědnost, která by případně mohla vyústit i v uplatnění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci ze strany toho, kdo byl v souvislosti s porušením veřejného zájmu dotčen na svých právech plynoucích z předpisů veřejného práva. Obdobné následky by měla nečinnost dotčeného správ-

⁷⁰⁰ Srov. rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-397.

ního úřadu, který ač osloven, by své stanovisko neuplatnil a jím chráněný zájem by byl v řízení podle stavebního zákona opominut.

Pokud by v konkrétní věci nebylo od dotčeného orgánu vyžádáno stanovisko, byl by to zcela jistě důvod k provedení přezkumného řízení, pokud by jeho provedení nevyklučovaly další okolnosti. Diskutabilní by bylo splnění podmínek pro obnovu řízení. Správní řád na takovou situaci výslovně nepamatuje, když § 149 odst. 6 SŘ stanoví, že zrušení nebo změna závazného stanoviska (nikoli jeho úplná neexistence) je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení. Užitím argumentu a *minoris ad maius* bychom však mohli dospět k závěru, že tím spíše toto ustanovení platí právě pro případ úplné absence podkladového závazného stanoviska. Případnou nečinností stavebního úřadu však dotčený orgán není zproštěn povinností řešit vzniklý nesoulad v rámci svých dalších správních činností (např. v rámci výkonu státní kontroly).⁷⁰¹ Tato situace pak obvykle představuje poměrně zásadní problém zejména tehdy, jedná-li se o pominutí faktorů, jejichž existenci lze *ex post* již jen obtížně zcela eliminovat.⁷⁰²

Podle § 4 odst. 2 StZ platí, že dotčené orgány vydávají:

- pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak,
- pro postupy podle stavebního zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.

Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle stavebního zákona a stanoviska dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem

⁷⁰¹ Příklad: Pokud stavební úřad nevyžádá stanovisko dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví v případě výstavby obytného souboru v blízkosti komunikace a následně vyjde najevo, že hygienické limity hluku jsou v chráněném venkovním prostoru překročeny, nezabývá tato nečinnost stavebního úřadu orgán ochrany veřejného zdraví povinností k výkonu státního zdravotního dozoru a účinné snaze o zjednání nápravy.

⁷⁰² Obvykle je tímto faktorem hluk v životním prostředí, jehož pominutí při povolování staveb má za následek, že jej dodatečně lze řešit již jen s velkými obtížemi nebo vůbec (např. hluk z dopravy).

pro potřeby jiných postupů podle tohoto zákona, uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle stavebního zákona.

Ustanovení § 94 odst. 1 věty třetí ZOVZ pak dále tuto právní úpravu modifikuje tak, že stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví jako podklad pro územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. Ač podle § 77 ZOVZ platí, že stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, je totéž opakováno i v § 94 odst. 1 věty druhé téhož zákona speciálně ve vztahu k vybraným stanoviskům.

Stavební zákon zde tedy rozlišuje zřejmě v návaznosti na § 149 SŘ závazná stanoviska, která jsou podkladem pro rozhodnutí vydávaná ve formálním správním řízení a („obyčejná“) stanoviska, která sice nejsou závaznými stanovisky podle § 149 SŘ, ale zákon o nich stanoví, že jsou závazným podkladem pro některé vybrané jiné správní akty dle stavebního zákona, které se sice podle zákona nevydávají ve formálním správním řízení, ale materiálně mohou znaky rozhodnutí nést.⁷⁰³ Samotný stavební zákon však v tomto ohledu není příliš důsledný. Příkladmo pro vydání kolaudačního souhlasu, o němž v § 122 odst. 3 větě poslední stanoví, že není správním rozhodnutím, požaduje po stavebníkovi opatřit závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy.^{704, 705}

V našem právním řádu se rovněž, a to především v zákonech vydaných před platností správního řádu, můžeme setkat i s některými dalšími formami poskytnutí odborného názoru ve správním řízení, přičemž míra jejich závaznosti může být v některých případech sporná. Jak vyplývá ještě z dalšího textu, podstatné v tomto ohledu není, jak zvláštní zákon v konkrétním případě vydaný správní akt formálně označuje, nýbrž jaké právní účinky jsou s jeho obsahem materiálně spojeny.

Jako příklad lze uvést vyjádření dotčených orgánů podle zákona EIA, která však nejsou podkladem rozhodnutí příslušného orgánu ochrany životního prostředí, nýbrž jeho stanoviska; dalším příkladem mohou být vyjádření podle zákona o odpadech. Pro úplnost se dodává, že jiné právní předpisy pak některá stanoviska vy-

⁷⁰³ Jde především o stanoviska, která jsou vydávána v procesu přijímání OOP.

⁷⁰⁴ K povaze kolaudačního souhlasu srov. VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech*. In databáze ASPI, ID: LIT35956CZ, 2010 (zejm. v kap. „Rozhodnutí“ podle čtvrté části správního řádu?).

⁷⁰⁵ Viz kapitola 14 Ochrana životního prostředí a užívání staveb.

slovně ve svém textu označují jako souhlasy; to je případ zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zákona o státní památkové péči.

19.2.1 Závazné stanovisko jako zvláštní typ správního aktu

Správní řád v žádném svém ustanovení výslovně náležitosti závazného stanoviska⁷⁰⁶ nestanoví. Podle názoru Nejvyššího správního soudu 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 SR), především pak § 68 odst. 3 SR, 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.⁷⁰⁷ Poučení o odvolání naproti tomu dle mého názoru do závazného stanoviska jako jeho součást nepatří, neboť se proti závaznému stanovisku nelze samostatně odvolat.⁷⁰⁸ Samotný § 149 SR je totiž (pouhým) procesním ustanovením, jež stanoví, jak nakládat s těmi správními akty, které skutečně naplňují všechny znaky závazného stanoviska; skutečné účinky aktů jednotlivých dotčených orgánů však plynou ze zvláštních zákonů a jediné z nich lze dovozovat, jaké dopady do právních poměrů konkrétních osob v materiálním pojetí opravdu mají.⁷⁰⁹

V praxi má závazné stanovisko obvykle podobu souhlasu či nesouhlasu, i když to není ve zvláštních zmocňovacích zákonech vyjádřeno vždy. Tuto skutečnost však lze dovodit z obecného požadavku na určitost a jednoznačnost správních

⁷⁰⁶ K závazným stanoviskům více viz kapitola 5 Dotčené orgány.

⁷⁰⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.

⁷⁰⁸ Srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-122.

⁷⁰⁹ Shodně VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech*. In databáze ASPI, ID: LIT35956CZ, 2010.

aktů⁷¹⁰, vyplývající z obecných principů práva, zejména požadavku právní jistoty účastníků řízení. Jakkoli to sice není žádoucí, tak přesto nelze vyloučit ani případy, kdy závazné stanovisko bude připouštět více možných interpretací.⁷¹¹

19.2.2 Podmínky závazných stanovisek

Správní řád rovněž neřeší a neobsahuje tak obecné zmocnění pro dotčené orgány, aby mohly svá závazná stanoviska vázat na splnění podmínek. V pozitivním právu se jako "podmínky" (budu proto tento termín v dalším textu užívat) obvykle označují příkazy (mody), jež představují určitá omezení, jejichž prostřednictvím ukládá správní orgán osobě, jíž přiznává oprávnění, zároveň i povinnosti, které se přiznaného oprávnění týkají. Stanovit omezující příkazy lze jen na základě výslovného zákonného zmocnění⁷¹², tedy zákon musí „podmíněně“ umožňovat⁷¹³. Výslovnou obecnou právní úpravu o tom, že souhlasné závazné stanovisko nebo stanovisko je možné vázat na splnění podmínek, nalezneme jen v některých právních předpisech jako v § 14 odst. 2 LesZ, či v § 77 ZOVZ. *De lege ferenda* by tedy bylo žádoucí, aby zmocnění pro dotčené orgány vázat souhlasná stanoviska na splnění podmínek obsahoval buď přímo stavební zákon, nebo ve vztahu k jednotlivým dotčeným orgánům zvláštní zákony.

Pro srovnání nyní platný stavební zákon neobsahuje právní úpravu obdobnou § 126 odst. 1 již zrušeného zákona č. 50/1976 Sb., tedy obecné zmocnění pro všechny dotčené orgány vázat svůj souhlas na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí. V § 4 odst. 5 StZ pouze *implicitně* stanoví, že pokud dotčené orgány uvedou ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování. Tedy i stavební zákon ponechává pro dotčené orgány zmocnění, aby mohly vázat

⁷¹⁰ Srov. např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, dále rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 12/2009-73, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2001, č. j. 31 Ca 142/99-31.

⁷¹¹ ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: LINDE, 2005. s. 436.

⁷¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 219.

⁷¹³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 1. 1999, č. j. 6 A 57/97-28.

souhlas na splnění podmínek, na zvláštních zákonech, které jednotlivé veřejné zájmy upravují a chrání. Co jediné lze, avšak opět pouze implicitně z § 115 odst. 1 StZ dovodit, je, že stanovení podmínek ze strany dotčených orgánů se předpokládá, neboť stavební úřad má ve stavebním povolení mimo jiné zabezpečit podmínkami ochranu veřejných zájmů. A nemůže se tak zřejmě stát jiným způsobem, než že stavební úřad inkorporuje podmínky stanovené dotčenými orgány v jejich závazných stanoviscích do svého rozhodnutí.

Od podmínek je však třeba odlišit situace, kdy dotčený orgán do obsahu svého správního aktu zapracovává povinnosti, které obecně vyplývají z právních předpisů či se nacházejí v žádosti o vydání správního aktu.⁷¹⁴ Tato část správního aktu představuje nepravé podmínky, které mají pouze informační hodnotu a jde tak pouze o upozornění na povinnost (poučení o povinnosti) dodržovat právní předpisy, které samo o sobě žádné další či nové právní důsledky nemá.⁷¹⁵ Správní orgány jsou si této skutečnosti namnoze vědomy a pravděpodobně tak činí spíše z opatrnosti než z neznalosti.

19.2.3 Podmínky závazných stanovisek – příklady, související judikatura

Judikatura správních soudů, která by se vztahovala přímo k problematice podmínek obsažených ve správních aktech dotčených orgánů, není příliš bohatá. A pokud se již nějaká vyskytuje, jde ponejvíce ještě o správní judikaturu z doby před rokem 2003. Podobně ani v odborné literatuře nelze najít příliš zmínek, a tedy názorů na to, jakým způsobem mají a smějí být podmínky obsažené ve správních aktech dotčených orgánů konstruovány, jaké jsou tedy meze při jejich stanovování.

Poměrně známé je rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové⁷¹⁶, jehož závěry jsou v podstatě aplikovány dodnes. V tomto případě správní soud posuzoval naplnění skutkové podstaty správního deliktu, jehož se měl delikvent dopustit porušením jedné z podmínek rozhodnutí o změně v užívání stavby, která omezovala provozní dobu tak, že pohostinství nesmí být provozováno v době od 22 do 6 hodin z důvodu ochrany před hlukem. Krajský soud se tedy zabýval otázkou výkladu

⁷¹⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 219.

⁷¹⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 2000, č. j. 5 A 1/99-16.

⁷¹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, č. j. 31 Ca 179/2000-16.

§ 82 (kolaudační rozhodnutí) a § 85 (rozhodnutí o změně v užívání stavby) tehdy platného zákona č. 50/1976 Sb., podle nichž se povoluje užívání stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro užívání stavby. Soud uvedl, že se však vždy musí jednat o podmínky, které mají oporu v obecně technických požadavcích na výstavbu a vyplývají ze stavebně technického stavu stavby; pouze takovými podmínkami lze v souladu se stavebním zákonem zajistit veřejné zájmy, ochranu práv a oprávněných zájmů účastníků, zejména zájmů na ochraně života a zdraví osob, životního prostředí, hygieně a požární bezpečnosti. Naopak podmínky, které by neměly přímý původ ve stavbě a neupravovaly by se jimi účinky stavby jako takové, nemají pro svou existenci v uvedených rozhodnutích žádné opodstatnění. Soud rovněž dovodil, že takto formulovaná podmínka je ve své podstatě omezením výkonu určitého povolání, představuje zásah do podnikatelských aktivit, nemající přímý původ ve stavbě, a nepatří tedy do rozhodnutí o změně v užívání stavby či obdobně do kolaudačního rozhodnutí. Na druhou stranu však krajský soud připustil, že podmínkami kolaudačního rozhodnutí či rozhodnutí o změně v užívání stavby lze regulovat například dobu provozu větrné elektrárny či různých jiných zařízení působících svým provozem hluk a tvořících součást staveb; nelze jimi však regulovat provozní dobu restauračního zařízení v obavě, že by snad jeho návštěvníci mohli být hluchí.⁷¹⁷

Jakkoli se tento judikát vztahuje k době účinnosti starého stavebního zákona, vyplývá z něj podstatný závěr, o němž se domnívám, že je aktuální i vzhledem k nyní platnému stavebnímu zákonu. Tedy že dotčené orgány by neměly ve stanoviscích uplatňovat podmínky, které se vztahují k okolnostem, které nelze zcela přesně predikovat, které mohou být proměnné v místě a čase a které spíše než podmínku stavebního povolení představují předmět běžné kontrolní činnosti dotčeného orgánu.

Právní stav podle současného stavebního zákona je jiný do té míry, do jaké se změnilly podmínky, za nichž lze dokončenou stavbu užívat. Pomineme-li případy, kdy není třeba žádného úkonu stavebníka vůči stavebnímu úřadu, lze podle § 119 StZ dokončenou stavbu užívat na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu (§ 120 a § 122 StZ). Kolaudační souhlas není podle § 122 odst. 3 věta čtvrtá StZ správním rozhodnutím (v literatuře⁷¹⁸ se objevují i názory jiné)

⁷¹⁷ Srov. MOTEJL., O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Veřejný ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 70.

⁷¹⁸ VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. *Stavební právo - Bulletin*. 2009, č. 1–2, s. 23–32.

a nelze tak v něm uplatňovat další podmínky; všechny podmínky musí být uplatněny ve stavebním povolení. Předmětem zájmu se tak stává ta část § 115 odst. 1 StZ, která stanoví, že „podmínkami zabezpečí stavební úřad ochranu veřejných zájmů“⁷¹⁹. Toto ustanovení chápeme toliko jako normu procesní, která stanoví stavebnímu úřadu povinnost převzít podmínky závazných stanovisek a k ochraně jednotlivých veřejných zájmů je zahrnout do stavebního povolení jako jeho součást. Je otázkou, zda je možné toto ustanovení vykládat jako obecné zmocnění pro dotčené orgány stanovovat v závazných stanoviscích podmínky. Oprávnění vázat souhlasné závazné stanovisko na podmínky musí dle mého názoru vycházet z jednotlivých zvláštních zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy chrání.⁷²⁰

V případě orgánů ochrany veřejného zdraví se oprávnění vázat souhlasné stanovisko na podmínky opírá o § 77 ZOVZ. V oblasti ochrany veřejného zdraví se jen málokdy stává, že by souhlas vyjádřený závazným stanoviskem nebyl vázán na podmínky. Uplatňované podmínky lze rozdělit do několika skupin.

První skupinu tvoří kategorie podmínek, jež parafrázuji povinnosti stanovené zákonem, a jedná se o kategorii tzv. nepravých podmínek, které nemají jinou hodnotu než tu, že informují o existujících právních povinnostech. Pro případ následné změny právního předpisu platí, že je třeba na takovou podmínku nahlížet jako na neexistující. Typickým příkladem takové podmínky je, že budoucí provoz nebude překračovat hygienické limity hluku stanovené v právních předpisech. Obdobně je sem možné řadit takové podmínky, jimiž dotčený orgán ochrany veřejného zdraví přebírá do svého závazného stanoviska některé skutečnosti, které tvoří součást dokumentace příslušné stavby a které z nějakého důvodu pokládá za důležité; takto stanovené podmínky mají opět pouze informativní charakter, neboť projektová dokumentace je při zhotovování stavby jako celek podle § 160 odst. 2 StZ závazná.

Druhou skupinu tvoří podmínky, které zdánlivě odkazují na povinnost stanovenou v právních předpisech, nicméně mají vazbu na § 119 větu druhou StZ, která stanoví, že stavebník zajistí, aby byly před započítáním užívání stavby provedeny a vyhodnoceny zkoušky předepsané zvláštními právními předpisy. Problém však zde představuje skutečnost, že zákon o ochraně veřejného zdraví nestanoví výslovnou povinnost provést měření či vyšetření faktorů prostředí (např. ověření jakosti vody, měření hladin akustického tlaku) před započítáním užívání stavby; stanoví toliko právní povinnosti směřující k dodržení stanovených hygienických li-

⁷¹⁹ K pojmu „veřejný zájem“ srov. § 132 odst. 3 StZ.

⁷²⁰ Shodně srov. ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: LINDE, 2005. s. 436.

mitů. Na druhou stranu však platí, že bez provedení měření či vyšetření faktorů životního či pracovního prostředí nelze objektivně zajistit soulad navrhované stavby s veřejným zájmem a tudíž ani naplnit základní poslání dotčených orgánů ve stavebním řízení.

Další skupinu podmínek tvoří rozličné podmínky, jejichž cílem je zajistit, aby ze zařízení a objektů, jejichž provozem vzniká hluk, nepronikal do chráněných prostorů staveb hluk, který bude překračovat hygienické limity.⁷²¹ V této skupině se obvykle jedná o velice složitý skutkový stav, neboť v řadě případů jde o situace, kdy hluk je proměnný, jeho skutečná intenzita záleží na dalších vnějších okolnostech či se požadavky na vlastnosti stavby prolínají se způsobem jejího budoucího užívání. Příkladem jsou veřejné hudební produkce uvnitř objektů. K problematice podmínek ve vztahu k pořádání veřejné produkce hudby se veřejný ochránce práv vyjádřil v tom smyslu, že pokud projektová dokumentace nebude hudební produkce vůbec zmiňovat, pak by měla krajská hygienická stanice do svého závazného stanoviska preventivně stanovit podmínku, že „v provozovně/ stavbě nebudou provozovány živé veřejné hudební produkce ani reprodukováná hudba prostřednictvím takových technických zařízení, která jsou při maximálním výkonu způsobilá ohrozit veřejné zdraví“ (příkladem jsou uvedeny hudební aparatury, jukeboxy, hrací skříně apod., případně také CD/mp3 přehrávače, počítače, magnetofony apod., jestliže tyto budou zesilovány dalšími technickými zařízeními).⁷²² Toto doporučení nepokládám za příliš šťastné především proto, že se jedná o podmínku, kterou lze zařadit do kategorie „pro jistotu“. Pokud se totiž podle projektové dokumentace s pořádáním veřejné produkce hudby nepočítá, je poměrně nelogické její pořádání nad rámec dokumentace vylučovat.⁷²³ V této souvislosti je třeba připomenout, že ochrana proti hluku a vibracím je vedle ZOVZ upravena rovněž ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Podle § 14 odst. 4 této vyhlášky všechna zabudovaná technická zařízení působící hluk a vibrace musí být v budovách s obytnými a pobytovými místnostmi umístěna a instalována tak, aby byl omezen přenos hluku a vibrací do stavební konstrukce a jejich šíření, zejména do chráněného vnitřního prostoru stavby. Lze tedy vyjít z toho, že vždy musí být zajištěna požadovaná vzduchová a kročejová neprůzvučnost v souladu

⁷²¹ K pojmu chráněných prostorů staveb srov. § 30 odst. 3 ZOVZ.

⁷²² MOTEJL., O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Veřejný ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 45, shodně MAŇAS, T. *Reprodukováná hudba jako veřejná hudební produkce? Právní rádce*. 2009, roč. 17, č. 10, s. 44–48.

⁷²³ Blíže srov. KRÝSA, I. Několik poznámek k problematice veřejné hudební produkce. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 2, s. 52–55.

s normovými hodnotami (dle ČSN EN ISO 717-1 a ČSN EN ISO 717-2) a v tomto ohledu musí být zajištěny požadované vlastnosti stavby ve spolupráci stavebního úřadu a dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví. Domníváme se proto, že podmínky, které by směřovaly ke způsobu budoucího užívání stavby, nejsou stanoveny správně.⁷²⁴ Naproti tomu lze však zřejmě připustit takovou formulaci podmínky, která se bude vztahovat k vlastnostem stavby a bude ji možno ověřit před vydáním kolaudačního souhlasu⁷²⁵. Tato skutečnost, tedy zda lze splnění stanovené podmínky před vydáním kolaudačního souhlasu ověřit, by dle našeho názoru měla být porovnávacím kritériem toho, zda podmínka je či není přípustná a zda tedy spíše nenahrazuje budoucí očekávanou kontrolní činnost dotčeného orgánu.

Podle § 124 odst. 1 věty druhé StZ pokud nebylo provedení zkušebního provozu uloženo stavebním povolením, může stavební úřad na podkladě požadavku dotčeného orgánu nebo žádosti stavebníka anebo v jiném odůvodněném případě stanovit rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení zkušebního provozu. Toto ustanovení tak implikuje možnost stanovit požadavek na provedení zkušebního provozu jako jednu z podmínek závazného stanoviska. I když tato možnost není připuštěna výslovně, bude dozajista v souladu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení, aby dotčený orgán právě v rámci podmínky závazného stanoviska takový svůj požadavek mohl uplatnit.

To naproti tomu neplatí, pokud jde o rozhodnutí o ochranném pásmu. I když lze zaznamenat tendence požadovat v některých případech (často i důvodně) v podmínkách závazných stanovisek zřízení ochranného pásma, je třeba takovou praxi odmítnout a tímto způsobem stanovenou podmínku pokládat za nepřípustnou. Podle § 83 odst. 1 StZ rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. Jedná se však zásadně o řízení návrhové, pokud nemá žadatel povinnost předložit žádost o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu uloženu stavebním zákonem či zvláštním právním předpisem (§ 86 odst. 5 StZ nebo § 31 odst. 2 ZOVZ).

⁷²⁴ Např. tím máme na mysli podmínky, které by stanovovaly, že „v objektu nebudou pořádaný žádné veřejné hudební produkce“ či „veřejné hudební produkce budou pořádaný jen při zavřených oknech“.

⁷²⁵ Např. „okna budou řešena jako neotvíratelná“.

19.3 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

Územní plánování⁷²⁶ je jednou z nejdůležitějších strategických činností, které přímo ovlivňují životní prostředí. Mělo by především splňovat několik zásadních požadavků, mezi které patří např. vytváření předpokladů nejen pro výstavbu, ale také pro udržitelný rozvoj území nebo koordinace veřejných i soukromých zájmů v území. Územní plánování by mělo vždy ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet krajinu a přírodní, kulturní a civilizační hodnoty v určité lokalitě.⁷²⁷

Územní plánování můžeme chápat jako komplexní proces zaměřený na nakládání s územím v tom nejširším smyslu.⁷²⁸ Jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, soustavně a komplexně řešit účelné využití území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Zároveň je územní plánování významným preventivním nástrojem k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Prvořadým úkolem územního plánování je eliminování takových aktivit v území, které by mohly mít zásadní negativní dopad na životní prostředí a veřejné zdraví.⁷²⁹

Z hlediska ochrany před hlukovou zátěží hraje územní plánování důležitou roli. Respektování zásad prevence před hlukem již v této prvotní fázi může vést k vyšší životní pohodě občanů a přispívat k tomu, aby se snížil počet možných budoucích sporů. „Pohoda bydlení“ je pojem, který byl obsažen v § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, ve znění platném do 30. 12. 2006.⁷³⁰ Současné stavebně právní předpisy již pojem pohody bydlení nepoužívají a pracují s pojmem „kvalita prostředí“.⁷³¹ K pohodě bydlení, jakožto poj-

⁷²⁶ K územnímu plánování viz kapitola 10 Ochrana životního prostředí a územní plánování.

⁷²⁷ ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, roč. XLII, č. 2, s. 76.

⁷²⁸ KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 12.

⁷²⁹ DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví*. Praha: Linde, 2011. s. 213.

⁷³⁰ Vyhláška č. 137/1998 Sb. v § 4 odst. 1 stanoví: *Umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení*. V § 8 odst. 1 je dále uvedeno: *Vzájemné odstupy staveb musí splňovat zejména požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, ochrany památek, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování pohody bydlení*.

⁷³¹ Např. § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, stanoví: *Vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonic-*

mu, který není stavebními předpisy nikde definován, se vyslovil ve svém rozsudku⁷³² i Nejvyšší správní soud, který judikoval, že pohodou bydlení je nutno „rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení“. Pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.

Pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat. Podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.⁷³³

Proces územního plánování je zcela zásadní především pro realizaci **urbanisticko-architektonických protihlukových opatření**. Komplexní řešení obytných souborů z hlediska funkčního uspořádání v územně plánovacích dokumentech je

ké, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí.

⁷³² Srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116.

⁷³³ K pohodě bydlení a respektování práva na obydlí srov. též rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Deés proti Maďarsku ze dne 9. 11. 2010 a dále rozhodnutí ve věci Moreno Gómez proti Španělsku ze dne 16. 11. 2004. Soud ve světle své dosavadní judikatury připomněl, že za obydlí bude zpravidla považováno místo, tj. určitý fyzicky vymezený prostor, ve kterém se odehrává soukromý a rodinný život. Každý jednotlivec má právo na respektování svého obydlí, což v sobě zahrnuje nejen samotné právo na tento vymezený prostor, ale rovněž na přiměřenou míru nerušeného a pokojného užívání tohoto prostoru. Jednotlivé případy porušení práva na respektování obydlí nejsou omezeny na konkrétní zásahy typu neoprávněného vstupu do obydlí určité osoby, mohou naopak zahrnovat rovněž více rozptýlené a neohrazené narušení tohoto práva, jakými jsou např. hluk, emise, pachy či jiné obdobné formy zásahu. Závažné případy obtěžování tohoto typu mohou vyústit až v porušení práva jednotlivce na respektování obydlí, pokud mu brání v požívání určité pohody bydlení.

základním prevenčním opatřením v boji proti hluku. Tato opatření mohou spočívat ve vhodném situování budov vzhledem k poloze zdroje hluku (např. koncentrace obytných celků kolmo ke zdroji hluku, budování terasovitého uspořádání objektů v blízkosti zdroje hluku aj.). Stejně tak je proces územního plánování klíčovou fází pro **urbanisticko-dopravní protihluková opatření**. Předmětem řešení je dopravní infrastruktura coby nejvýznamnější zdroj hluku v České republice a její střet s obytnou zástavbou. Tento typ protihlukových opatření zahrnuje celý soubor jednotlivých urbanisticko-dopravních nástrojů, které je vhodné vzájemně kombinovat a propojovat (např. vedení nových tras komunikací vždy v dostatečné vzdálenosti od chráněných prostor, vyloučení, resp. minimalizace tranzitní dopravy z center měst a obytných území, organizace klidových zón s vyloučením automobilové dopravy aj.).⁷³⁴

Součástí návrhu politiky územního rozvoje může být i tzv. **HIA (Health Impact Assessment)**, kterou nechává zpracovávat pořizovatel, tedy MMR. HIA je pomocným, velmi užitečným nástrojem k rozhodování, jehož doporučení umožňují efektivně zmírňovat negativní dopady na lidské zdraví. Jde o nástroj, který není dosud v České republice příliš využíván a není ani nijak legislativně zakotven⁷³⁵. Proces HIA se zpravidla dělí do pěti fází. V rámci první fáze (tzv. *screening*) se vyhodnocuje, zda daný záměr či koncepce jsou relevantní z hlediska zdraví osob, v druhé fázi (tzv. *scoping*) dochází k identifikaci klíčových problémů, vymezení event. dopadu záměru a jeho geografického rozsahu (je provedena analýza dokumentace z hlediska např. hluku a znečištění ovzduší z dopravy), ve třetí fázi – hodnocení (tzv. *appraisal*) – dochází ke kvantitativnímu a kvalitativnímu vyhodnocení vlivů na základě dostupných dat, v předposlední fázi (tzv. *reporting*) nastává závěrečné hodnocení a doporučují se opatření ke zmírnění negativních vlivů. Poslední fáze – *monitoring* – probíhá již ve fázi realizování záměru.

V této etapě výrazněji vystupuje role OOVZ jako dotčeného orgánu, který zde uplatňuje své požadavky k zásadám územního rozvoje, a to formou stanoviska. OOVZ posuzuje jak návrh samotný, tak jeho případné změny. V rámci své role dotčeného orgánu OOVZ požaduje nejpozději v rámci procesu EIA u záměrů, u kterých existuje potenciální vliv rizika ohrožení pro lidské zdraví (typicky z hlediska hluku), řešení ochrany veřejného zdraví a návrh nezbytných protihlukových opatření. Jedná se převážně o silniční stavby procházející přímo obytnou zástav-

⁷³⁴ BERNARD, M., DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008. s. 21–22.

⁷³⁵ Dostupné z: <www.who.int/hia/en/>. [cit. 5. 11. 2011].

bou, o rozšiřování letišť či železniční stavby v místech kontaktu s obytnou zástavbou. Zároveň ve fázi územního plánování OOVZ jako dotčený orgán uplatňuje požadavky na vedení dopravních koridorů, a to vždy ve variantě, která je v dokumentaci SEA vyhodnocena jako příznivější s ohledem na zdraví obyvatel, převedení tranzitní dopravy mimo obytná území a usměrnění hlavních dopravních tahů do nejvýhodnějších tras z hlediska negativních vlivů.

Zároveň OOVZ zpravidla ve svém stanovisku upozorňuje krajský úřad na potenciální vznik možných problémů, např. značnou vytíženost oblasti a s tím související nedostatek kvalitních vodních zdrojů, likvidaci odpadních vod, dopravní infrastruktury aj.

K návrhu zadání územního plánu, který zpracuje pořizovatel, může dotčený orgán uplatnit své požadavky, zejména požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (tzv. SEA). OOVZ jako dotčený orgán dává k zadání územního plánu svá vyjádření.

Kromě fáze **zadání** územního plánu, vstupuje OOVZ i do fáze jeho **konceptu** a **návrhu**, event. jeho změn. V rámci posuzování návrhu územního plánu obce patří mezi nejčastěji uplatňované podmínky souhlasu OOVZ u územním plánem navržené lokality její zařazení do ploch podmíněně přípustného využití pro bydlení, kdy v rámci následné etapy územního řízení bude nutné blíže specifikovat hlukovou zátěž, např. z frekventovaných komunikací, budoucích přeložek, výrobních areálů, víceúčelových hřišť aj. potenciálně rizikových objektů a prokázat splnění hygienických limitů hluku a vibrací.

Pokud jde o hluk z leteckého provozu, nejúčinnějším způsobem regulace jeho vlivu na okolí je vyhlášení **ochranného hlukového pásma** letiště územním rozhodnutím. Ochranné hlukové pásmo je obvykle tvořeno dvěma hlukovými zónami (A a B) a vymezuje území, na němž je překročen stanovený limit hluku z plánovaného leteckého provozu. OOVZ pak v návrhu územního plánu požaduje uvést, že zamýšlená obytná zástavba se bude řídit režimovými opatřeními v příslušné zóně navrženého hlukového pásma letiště. V případě např. obytných rodinných domů je ve stavebním řízení stanovena povinnost jednotlivě pro každé obytné domy předložit průkaz o splnění hygienických limitů hluku a vibrací v chráněném vnitřním prostoru stavby pro hluk z leteckého provozu dle nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, a ověření jejich dodržení při kolaudačním řízení.⁷³⁶

⁷³⁶ S účinností od 1. 11. 2011 bylo nahrazeno nařízením vlády č. 272/2011 Sb.

V rámci řízení o regulačním plánu může OOVZ jako dotčený orgán požadovat zpracování hlukové studie, vyhodnocení vlivu hluku na obytnou zástavbu, dále může vydat souhlasné stanovisko s podmínkou, že plochy pro bydlení v určité lokalitě budou zařazeny do ploch tzv. **podmíněně přípustného využití pro bydlení** (tato podmínka se uděluje k návrhu zadání regulačního plánu), s tím, že v konkrétním návrhu regulačního plánu bude požadováno zpracování hlukové studie, která prokáže dodržení maximální přípustné hladiny hluku v obytné zástavbě.

Prováděcími předpisy vztahujícími se k územnímu plánování jsou vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Vyhláška č. 500/2006 Sb. stanoví jednotlivé náležitosti např. obsahu zásad územního rozvoje, žádosti o vydání územního rozhodnutí a jejích příloh či náležitosti obsahu územního plánu. Příloha č. 6 specifikuje obsah zadání územního plánu, když demonstrativně vyjmenovává, co má zadání územního plánu obsahovat. Jde především o požadavky vyplývající z politiky územního rozvoje, ÚPD vydané krajem, z územně analytických podkladů, urbanistické koncepce, požadavků na ochranu a rozvoj hodnot území a v neposlední řadě i o další požadavky vyplývající ze zvláštních právních předpisů (zde jsou jmenovitě uvedeny mimo jiné i požadavky na ochranu veřejného zdraví). Analogicky jsou tyto požadavky uvedeny i v příloze č. 9, kde je stanoven obsah zadání regulačního plánu [odst. 1 písm. h)]. Obdobně jsou stanoveny náležitosti obsahu regulačního plánu, když vyhláška č. 500/2006 Sb. stanoví, že textová část regulačního plánu vždy obsahuje podmínky pro ochranu veřejného zdraví.

19.4 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

Role OOVZ jako dotčeného orgánu v územním řízení⁷³⁷ spočívá především v posouzení předložené dokumentace, ke které se OOVZ vyjadřuje závazným stanoviskem. V něm může stanovit podmínky pro navazující stavební řízení (např. zpracování dokumentace již pro konkrétní provozovnu stravovacích služeb včetně technologického zařízení). OOVZ posoudí, zda z jí sledovaných hledisek odpovídá

⁷³⁷ K územnímu řízení více viz kapitola 12 Ochrana životního prostředí a územní řízení.

posouzený záměr deklarovanému účelu, čemuž musí odpovídat i navrhované členění objektu. Jako takový ho z hlediska zájmů chráněných OOVZ posoudí a poté souhlasí či nesouhlasí s jeho navrhovaným umístěním v území. Závazné stanovisko OOVZ je současně pro stavební úřad podkladem pro vypořádání námitek účastníků řízení. Pro případ, že stanovisko není dostatečným podkladem pro vypořádání těchto námitek, nemůže je stavební úřad vypořádat sám, nýbrž si k tomu ve věcech ochrany veřejného zdraví musí vyžádat stanovisko OOVZ.⁷³⁸

Výsledkem územního řízení je vydání individuálního správního aktu – územního rozhodnutí, kterým je **rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, dělení a scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu**. Se souhlasem dotčeného orgánu může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu⁷³⁹ o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která územní rozhodnutí nahradí (OOVZ v tomto případě vydává stanovisko), event. může stavební úřad místo územního rozhodnutí vydat územní souhlas⁷⁴⁰, a to na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas však nelze vydat, obsahuje-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, je-li jím vyjádřen nesouhlas, nebo pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí dle zákona EIA.

Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území stanoví podmínky pro požadovanou změnu stavby a její nové využití nebo podmínky upravující vliv na životní prostředí a nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Rozhodnutí o změně stavby vyžadují mimo jiné i změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí. Rozhodnutí o změně stavby může stavební úřad sloučit s řízením o změně v užívání stavby. V takovémto případě OOVZ vydává závazné stanovisko nejčastěji v situacích, kdy dochází např. ke změně stávající provozovny na dílny (truhlárny, autoklempírny, kamenické dílny aj.), kdy je nutné zajistit například předepsané větrání, ochranu zaměstnanců před produkovaným hlukem, při změně provozovny na provozovnu s jiným

⁷³⁸ Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126.

⁷³⁹ Blíže k veřejnoprávní smlouvě srov. MACHÁČKOVÁ, J. Pojetí veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. *Stavební právo - Bulletin*. 2010, č. 1, s. 30–37.

⁷⁴⁰ Blíže k územnímu souhlasu srov. PRŮCHA, P. K problematice územního souhlasu. *Stavební právo - Bulletin*. 2010, č. 1, s. 1–12.

druhem činnosti (např. stravování), kde je vyžadováno specifické vybavení či zázemí (např. nutnost vybavení umývadly, dřezy, sklady potravin) dle požadavků zvláštních právních předpisů (např. z oblasti potravinového práva). Dalšími možnými příklady jsou změna dosavadní prodejny s určitým sortimentem na prodejnu barev s prostorem pro jejich míchání, kde jsou kladeny speciální požadavky na větrání či zajištění rozboru vzorků pitné vody před zahájením provozu stravovacích služeb.

Územní rozhodnutí lze změnit, jestliže se změnila ÚPD nebo jiné podklady pro územní rozhodnutí nebo podmínky v území, a to tak, že se jeho dosavadní část nahradí novým územním rozhodnutím. Změna územního rozhodnutí probíhá na žádost oprávněného (tj. původního žadatele či jeho právního nástupce). Ke změně územního rozhodnutí vydává OOVZ závazné stanovisko. Na základě důkladného posouzení předložené dokumentace řešící změnu územního rozhodnutí může OOVZ v souladu s § 77 ZOZV vázat souhlas na splnění podmínek. Nejčastější podmínkou, kterou OOVZ v této fázi uplatňuje je požadavek předložení hlukové studie za účelem prokázání splnění hygienických limitů hluku a vibrací dle nařízení vlády č. 148/2006 Sb., a to v dalším stupni projektové dokumentace (splnění hlukových limitů je nezbytné prokázat nejpozději před kolaudací stavby).

K provedení § 92 odst. 5 StZ, které stanoví, že obsahové náležitosti jednotlivých druhů územních rozhodnutí stanoví prováděcí právní předpis, slouží vyhláška č. 503/2006 Sb. Ta uvádí kromě obecných náležitostí rozhodnutí stanovených správním řádem a náležitostí územního rozhodnutí dle stavebního zákona i obligatorní podmínky jednotlivých druhů územního rozhodnutí, kterými se zabezpečí ochrana veřejného zdraví. Rozhodnutí o ochranném pásmu obsahuje kromě obecných náležitostí stanovení zákazů nebo omezení některých činností z důvodů ochrany života, veřejného zdraví a životního prostředí před negativními účinky provozu průmyslových, zemědělských, dopravních a jiných staveb nebo z důvodů ochrany staveb a zařízení před negativními vlivy okolí.

V příloze č. 4 vyhlášky se stanoví obsah a rozsah dokumentace k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení nebo rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území. V části C (Souhrnná technická zpráva), která mimo jiné obsahuje základní údaje o provozu, popřípadě výrobním programu a technologii (řešení ochrany proti hluku), popis vlivu stavby na životní prostředí a ochranu zvláštních zájmů (řešení vlivu stavby, provozu nebo výroby na zdraví osob nebo na životní prostředí, popřípadě provedení opatření k odstranění nebo minimalizaci negativních účinků a návrh ochranných a bezpečnostních pásem vyplývajících z charakteru realizované stavby), návrh řešení ochrany stavby před negativními účinky vnějšího prostředí (povodně, sesuvy půdy, seizmicita, radon,

hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněném venkovním prostoru stavby). V dokladové části dokumentace žadatel pak uvede zprávu o zapracování závazných stanovisek dotčených orgánů a závazná stanoviska dotčených orgánů.

Ochranná hluková pásma

Z hlediska ochrany veřejného zdraví, zejména ochrany před hlukem, stojí za pozornost **rozhodnutí o ochranném pásmu**, které má dvojí funkci: jednak chránit stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy jejich okolí a jednak chránit naopak okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky (např. u staveb, jejichž užívání může okolí obtěžovat nadměrným hlukem, zápachem, popř. jinými nežádoucími vlivy). Rozhodnutí o ochranném pásmu je možné vydat buď v rámci územního řízení a spojit ho např. s rozhodnutím o umístění stavby nebo samostatně. Jako výjimka je stavebním zákonem stanoveno, že rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává, jestliže podmínky ochrany jsou stanoveny přímo zvláštním právním předpisem nebo na jeho základě, přičemž stavební zákon výslovně odkazuje na dva právní předpisy, kterými jsou zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Ochranná pásma však vznikají nebo se zřizují i podle jiných právních předpisů (např. zákona o státní památkové péči⁷⁴¹ či energetického zákona č. 458/2000 Sb.).

Samostatně jsou rovněž upravena ochranná pásma kolem leteckých staveb podle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů. Tato ochranná pásma zřizuje Úřad pro civilní letectví opatřením obecné povahy podle správního řádu po projednání s orgánem územního plánování, a v případě ochranných hlukových pásem navíc v dohodě s příslušnou krajskou hygienickou stanicí podle § 89 odst. 2 písm. d) zákona o civilním letectví. Ochranné hlukové pásmo tedy představuje jeden z druhů ochranných pásem, která se v okolí leteckých staveb zřizují podle § 37 odst. 3 zákona o civilním letectví. K právním důsledkům zřízení ochranných pásem obecně zákon pouze stanoví, že „v ochranných pásmech leteckých staveb lze zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu pro civilní letectví. Úřad pro civilní letectví souhlas udělí, nebude-li zařízení nebo činnost bránit leteckému provozu ani ohrožovat jeho bezpečnost a nepůjde-li o objekt vyžadující ochranu před hlukem“.

⁷⁴¹ K ochranným pásmům dle zákona o státní památkové péči viz kapitola 20 Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí.

Zákon o civilním letectví ani právní předpisy na úseku ochrany veřejného zdraví však pojem „objekt vyžadující ochranu před hlukem“ neznají. Zákon o ochraně veřejného zdraví rozlišuje vnitřní a venkovní chráněný prostor jako vymezený prostor vybraných staveb a pozemků, v němž musí být dodrženy hygienické limity hluku. Stavba s chráněnými prostory by tak mohla představovat onen objekt vyžadující ochranu před hlukem. Tento závěr by tedy mohl vést k výkladu, že se zřízením takového objektu v ochranném hlukovém pásmu správní úřad souhlas neudělí. Domnívám se však, že tento restriktivní výklad správný není. Smyslem předmětného ustanovení není zabránit umístění těchto staveb (pak by se *de facto* jednalo o stavební uzávěru), ale zajistit, aby provozovatel letecké stavby nebyl *pro futuro* povinen provádět protihluková opatření na nově umístěných stavbách. Pokud si tuto protihlukovou ochranu zajistí budoucí vlastník stavby (v případech, kdy to bude technicky možné), domnívám se, že stavba bude moci být umístěna. Nelze též pomíjet, že v ochranném hlukovém pásmu nemusí na všech místech docházet k překračování hygienických limitů a že v bodu 8 písm. f) přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb. se počítá s tím, že žádost o vydání územního rozhodnutí musí v rámci návrhu řešení ochrany stavby před negativními účinky vnějšího prostředí též obsahovat vyhodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru a chráněném venkovním prostoru stavby. Mám tedy za to, že teprve na základě tohoto vyhodnocení bude možné učinit právní závěr o tom, zda správní úřad souhlas udělí či nikoliv.⁷⁴²

Zvláštní ustanovení k ochranným hlukovým pásmům obsahuje ZOVZ. Ten v § 31 odst. 3 stanoví, že při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání OOP podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Z povinnosti provozovatele letiště navrhnout vydání OOP nelze dovozovat, že by zákon vylučoval možnost zahájit řízení o vydání OOP z moci úřední.⁷⁴³ OOP ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí. U objektů vyjmenovaných v citovaném ustanovení ZOVZ (jedná se např. o bytové domy, rodinné domy, stavby pro školní a předškolní výchovu) umístěných v ochranném hlukovém pásmu je provozovatel letiště na základě vypracova-

⁷⁴² K problematice ochranných hlukových pásem srov. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2011, č. j. 2 Ao 6/2010-93, a dále stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 5222/2008/VOP/Ka (dostupné v databázi ASPI).

⁷⁴³ T. Kocourek In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 184.

ného odborného posudku povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U uvedených staveb, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění.⁷⁴⁴ Tato ochranná hluková pásma je třeba odlišovat od ochranných hlukových pásem letišť, která počtu 50 tisíc startů nebo přistání nedosahují.

Tento nástroj tak působí vůči širokému okruhu osob, které nelze vymezit jmenovitě, a zřejmě proto zákonodárce přiřkl tomuto aktu formu OOP. Přechodné ustanovení zákona č. 301/2009 Sb., kterým byl novelizován ZOVZ, je třeba hledat v čl. II bodě 6, tedy v části týkající se novelizace zákona o civilním letectví. Dle tohoto ustanovení se ochranná hluková pásma vyhlášená přede dnem účinnosti tohoto zákona (tj. správním rozhodnutím) považují za ochranná hluková pásma vyhlášená dle § 31 odst. 2 ZOVZ, ve znění zákona č. 301/2009 Sb. (tj. opatřením obecné povahy).⁷⁴⁵

Ochranné pásmo, a tedy i ochranné pásmo hlukové, musí odpovídat aktuální situaci v území a zohledňovat provoz v areálu, který je zdrojem hluku. Rozhodující správní orgán i OOVZ by tedy i z moci úřední měly tuto situaci sledovat a případně iniciovat řízení, jehož předmětem bude změna parametrů ochranného hlukového pásma tak, aby byla zajištěna ochrana veřejného zdraví v území právě v tom rozsahu, v jakém je aktuálně nezbytně nutná. Tato změna může v konkrétním případě představovat jak zvětšení rozsahu ochranného pásma, tak i jeho zmenšení.⁷⁴⁶ Jde o uplatnění principu proporcionality tohoto opatření, které, byť ve veřejném zájmu, představuje určitá omezení v území.

19.5 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A STAVEBNÍ ŘÁD

Obecně platí, že OOVZ uplatňuje jako dotčený orgán svoji pravomoc v postupech podle stavebního zákona zejména vydáváním závazných stanovisek nebo

⁷⁴⁴ Viz též kapitola 20 Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí.

⁷⁴⁵ T. Kocourek In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 184.

⁷⁴⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011-102.

stanovisek, pokud může být v daném konkrétním případě dotčen veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, který OOVZ podle zákona o ochraně veřejného zdraví hájí. V kompetenci OOVZ je vyjadřovat se v rámci postupů podle stavebního zákona k následujícím záležitostem.

Z hlediska hygienických požadavků na **vodu** sloužící lidské spotřebě a potřebě se OOVZ vyjadřuje zejména k přírodním koupalištím (nádrže ke koupání), k umělým koupalištím (bazén plavecký, koupelový, pro kojence a batolata, brouzdaliště, ochlazovací bazén sauny), lázeňským a léčebným bazénům, k výrobkům přicházejícím do kontaktu s pitnou, surovou a užitkovou vodou, k vodovodům pro veřejnou potřebu, k veřejným studnám, které mají být zdrojem pitné vody pro veřejnou potřebu, k akumulacím nádrží, stavbám pro výrobu teplé vody, k vodárenským technologiím a stavbám vodáren; u těchto staveb se OOVZ vyjadřuje mimo jiné i k použitým materiálům.

Z hlediska ochrany před **hlukem a vibracemi** se OOVZ vyjadřuje zejména ke stavbám a zařízením, které jsou nebo mohou být zdrojem hluku nebo vibrací, ke stavbám letišť, stavbám pozemních komunikací a drah. Výjimku představují takové zdroje hluku, pro něž prováděcí právní předpis hygienické limity nestanoví. Těmi jsou sousedský hluk, hluk a vibrace způsobené prováděním a nácvikem hasebních, záchranných a likvidačních prací, jakož i bezpečnostních a vojenských akcí, akustické výstražné signály související s bezpečnostními opatřeními, záchrannou lidského života, zdraví a majetku, hluk působený povrchovou vodou přelivem přes vodní díla sloužící k nakládání s vodami.⁷⁴⁷

U ostatních zdrojů hluku a vibrací platí, že pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě **časově omezeného povolení k provozování nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací** vydaného příslušným OOVZ, který jej vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím.

Rozhodnutí o povolení časově omezeného provozování nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací OOVZ nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem

⁷⁴⁷ Srov. § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (nabylo účinnosti 1. 11. 2011).

v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona IPPC (§ 31 odst. 1 ZOVZ). OOVZ obdrží žádost o vydání integrovaného povolení od příslušného úřadu k posouzení z hlediska ochrany veřejného zdraví. OOVZ zašle tomuto úřadu nejpozději do 30 dnů po obdržení žádosti své vyjádření, které musí obsahovat zejména zhodnocení návrhu závazných podmínek k provozu zařízení, popřípadě návrh dalších závazných podmínek, které navrhuje zahrnout do integrovaného povolení. Integrované povolení pak představuje podkladové rozhodnutí ve vztahu k navazujícímu stavebnímu řízení.⁷⁴⁸ Bez pravomocného integrovaného povolení nelze pro zařízení vydat stavební povolení podle stavebního zákona.

U stavby obsahující technologické zařízení, u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání, dodržení podmínek **stavebního povolení nebo integrovaného povolení** podle zákona IPPC, může stavební úřad ve stavebním povolení uložit provedení zkušebního provozu (§ 115 odst. 2 StZ). Může se jednat například právě o technologické zařízení, které bude zdrojem hluku, vibrací nebo neionizujícího záření.

Stavbami, ke kterým se OOVZ z hlediska ochrany před hlukem jako dotčený orgán vyjadřuje, jsou dále provozovny služeb a pro veřejnou produkci hudby (stravovací a restaurační zařízení, herny, bary, diskotéky, kluby, hudební kavárny apod.).

Restaurace, bary a diskotéky jsou provozovny služeb ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle § 32 ZOVZ hluk z provozoven služeb nesmí překročit hygienické limity hluku stanovené prováděcím právním předpisem, přičemž splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu. Úřadem, který dozírá na plnění povinností stanovených citovaným zákonem, je krajská hygienická stanice. Vzniknou-li ovšem pochybnosti o tom, zda samotný objekt, ve kterém se restaurace, bar či diskotéka nachází, může takovému účelu vůbec sloužit, zda stavebně-technické uspořádání objektu odpovídá deklarovanému způsobu užívání, tj. obvykle provozování hostinské činnosti, platí, že je dána také působnost stavebního úřadu. Ten je povinen zajistit a dozorovat užívání objektu v souladu s povoleným účelem. Nebyl-li objekt posuzován z hlediska potenciálního užívání např. k pořádání veřejných produkcí hudby (k vymezení tohoto pojmu viz samostatnou podkapitolu výše), bowlingu apod., je takové užívání zcela vyloučeno.

Prvním krokem stavebního úřadu by tedy mělo být ujasnění si otázky, zda je hudební produkce či jiná hlučná činnost v provozovně provozována v souladu

⁷⁴⁸ I. Průchová In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 245.

s kolaudačním souhlasem nebo kolaudačním rozhodnutím vydaným podle předchozí právní úpravy. V opačném případě jde obvykle o porušení stavebního zákona.⁷⁴⁹ K této problematice bylo vydáno společné stanovisko Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR a Ministerstva pro místní rozvoj. Zde se mimo jiné konstatuje, že „vnesení hudebních produkcí s elektronicky zesilovanou hudbou do prostor stravovacích zařízení, v nichž takový zdroj hlukčnosti nebyl navržen a při povolování stavby ani nebyl předpokládán, znamená, že stavba je užívána v rozporu s povoleným účelem, protože zvýšení hlukové zátěže je jevem, který může ohrozit zdraví. Zmíněné hudební produkce nelze vnést do prostor bez povolení změny v užívání“.⁷⁵⁰ V praxi je nicméně častým případem situace, kdy účel užívání stavby povolené ke konkrétnímu účelu se časem podstatně změnil do té míry, že již neodpovídá původnímu kolaudačnímu rozhodnutí. Nejčastěji jde o situaci, kdy stavebník sám či uživatel provozovny instaloval zařízení svým charakterem způsobila ohrozit veřejné zdraví. Může jít např. o instalaci jukeboxů do hostinské provozovny nebo výkonnějších (a tedy mnohdy i hlukově silnějších) strojů do řemeslnické dílny apod. Stavební úřad by v každém případě měl upozornit provozovatele na možnost (a mnohdy i povinnost) požádat v souladu se stavebním zákonem o změnu v užívání stavby. Taková změna však bude možná pouze za předpokladu, že bude prokázáno dodržení hygienických limitů stanovených zákonem o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcích předpisů. V případě takových změn v užívání staveb, které mohou ovlivnit veřejné zdraví hlukem, je zjevné, že by provozovna k takovým aktivitám měla být stavebně-technicky uzpůsobena protihlukovými opatřeními. Není-li tomu tak, pak by stavební úřad měl vyzvat stavebníka k nápravě. V případě, kdy je prokázáno překročení hlukových limitů, měl by stavební úřad přistoupit i k nařízení nezbytných úprav podle stavebního zákona k zajištění ochrany veřejného zájmu.⁷⁵¹

Z hlediska ochrany veřejného zdraví před **neionizujícím zářením** se OOVZ vyjadřuje ke stavbám (zařízením), které jsou zdrojem neionizujícího záření včetně laserů, a to stran splnění povinností provozovatele obsažených v § 35 ZOVZ. Pro zdroje neionizujícího záření se jedná nejčastěji o stavby veřejné telekomunikační sítě. Prováděcím předpisem je nařízení vlády č. 1/2008 Sb., o ochraně zdraví před neionizujícím zářením, v platném znění.

⁷⁴⁹ Hlediska jsou obsažena zejména v judikatuře, konkrétně v rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 10. 2008, č. j. 22 Ca 312/2007-34.

⁷⁵⁰ Stanovisko č. j. K-173/04, publikované v časopise Stavebně správní praxe č. 3/2004.

⁷⁵¹ MOTEJL., O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Veřejný ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 49.

Na úrovni EU je právní úprava ochrany před neionizujícím zářením obsažena zejména ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/40/ES ze dne 29. 4. 2004 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli a směrnicí Rady 89/391/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, kterou se stanoví minimální požadavky na ochranu zaměstnanců. Právní úprava ochrany před neionizujícím zářením je v podmínkách České republiky oproti právu EU koncipována v širší rovině, a to nejen ve vztahu k ochraně zaměstnanců při práci, ale i k dalším osobám.⁷⁵²

Krajská hygienická stanice je vždy dotčeným orgánem také v případě záměru zřídit v určitém místě **krematorium nebo veřejné pohřebiště**. Podle § 12 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb. o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze krematorium zřídit jen na základě územního rozhodnutí a následného stavebního povolení. OOVZ se vyjadřuje ke stavbě krematoria z hlediska např. postupu při přijímání lidských pozůstatků a ostatků do zpopelnění, způsobu jejich uložení, rizika infekce apod. Veřejné pohřebiště lze zřídit jen na základě územního rozhodnutí a následného stavebního povolení, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno.

OOVZ se dále vyjadřuje ke stavbám **zdravotnických zařízení nebo ústavů sociální péče** a k vybavení provozoven, ve kterých se provádí praní prádla ze zdravotnických zařízení.

Jako dotčený orgán vydává OOVZ závazná stanoviska podle stavebního zákona k provozovnám, kde se vykonávají **činnosti epidemiologicky závažné**, za které se podle § 19 odst. 1 ZOVZ považuje provozování stravovacích služeb, výroba potravin, uvádění potravin do oběhu, výroba kosmetických prostředků, provozování úpraven vod a vodovodů, provozování holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry, kosmetických, masérských, regeneračních nebo rekondičních služeb, provozování živnosti, při níž je porušována integrita kůže, a provozování živnosti, ve které se používají k péči o tělo speciální přístroje (například solária, myostimulátory).

K provozovnám **stravovacích služeb** (§ 23 odst. 3 ZOVZ) se OOVZ vyjadřuje v tom směru, zda vyhovují hygienickým požadavkům na umístění, stavební konstrukci, prostorové a dispoziční uspořádání, zásobování vodou, vytápění, osvětlení, odstraňování odpadních vod, větrání a vybavení upraveným prováděcím právním předpisem.

⁷⁵² Srov. DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví*. Praha: Linde, 2011. s. 273–274.

U zařízení společného stravování je v kompetenci OOVZ v rámci posuzování projektové dokumentace vyžadovat rovněž **stavební oddělení kuřáckých od nekuřáckých prostor** podle zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů. U vstupu do zařízení společného stravování provozovaného na základě hostinské činnosti je jeho provozovatel povinen viditelně označit, aby byla zajištěna informovanost osob před vstupem do zařízení, zda jde o zařízení nekuřácké, kuřácké či zařízení s vyhrazenými prostory. Zařízení společného stravování s vyhrazenými prostory musí mít prostory, v nichž je kouření povoleno, stavebně odděleny od prostor, v nichž je kouření zakázáno.

Na prodejní stánky potravin aplikují OOVZ požadavky stanovené v Nařízení evropského parlamentu a rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin, konkrétně v příloze II, kapitola III: Požadavky na pojízdné nebo přechodné prostory (například prodejní stany, stánky na trhu, pojízdné prodejny), prostory užívané především jako soukromý obytný dům, v němž se však pravidelně připravují potraviny k uvedení na trh, a na prodejní automaty.

V roce 2001 vydal Krajský soud v Plzni rozhodnutí⁷⁵³, ve kterém se, za účinnosti předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb., vyjadřoval ke stavebnímu charakteru **maringotky jako prodejního stánku**. Soud uvedl, že maringotka, dlouhodobě užívaná jako prodejní stánek, je z hlediska veřejného práva stavbou. Z rozsudku vyplývá, že pokud je taková stavba postavena jinak než krátkodobě, je nutno k ní mít stavební povolení, pokud nestačí její ohlášení stavebnímu úřadu. Nedostatek stavebního povolení (ohlášení) je právním důvodem k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

OOVZ dává vyjádření ke **stavbám potravinářských podniků** z hlediska požadavků kladených přílohou II Nařízení evropského parlamentu a rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. 4. 2004 o hygieně potravin, včetně zásobování vodou. K **ubytovacím zařízením** se OOVZ vyjadřuje z hlediska podmínek činnosti a zásad prevence vzniku infekčních a jiných onemocnění. Pokud jde o **bezpečnost a ochranu zdraví při práci**, vydává OOVZ jako dotčený orgán podle stavebního zákona závazná stanoviska a posuzuje soulad předkládaných projektových dokumentací s požadavky předpisů na ochranu veřejného zdraví a právních předpisů, kterými se stanoví bližší podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví na pracovištích a v pracovním prostředí, což jsou zejména požadavky na provedení pracoviště, osvětlení, větrání, mikroklimatické podmínky, dodržování hygienických limitů pro

⁷⁵³ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2001, č. j. 30 Ca 446/99-27.

fyzikální faktory, chemické škodliviny a prach v pracovním prostředí, ergonomických požadavků pro pracovní místo, požadavky na výrobní a pracovní prostředky a zařízení, bezpečnostní značky, vybavení pracovišť sanitárními a pomocnými zařízeními či zásobování pracovišť vodou.⁷⁵⁴

Dále se OOVZ jako dotčený orgán podle stavebního zákona vyjadřuje ke splnění hygienických požadavků na prostory a provoz škol, předškolních a školských zařízení, zařízení sociálně výchovné činnosti a zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc upravené ve zvláštních předpisech, ke stavbám a zařízením pro zotavovací akce pro děti ve věku do 15 let, ke stavbám venkovních hracích ploch s pískovištěm, a to z hlediska hygienických limitů chemických, fyzikálních a biologických ukazatelů pro vnitřní prostředí pobytových místností, vybavení a umístění šaten, umýváren, záchodů, osvětlení apod.

19.5.1 Ochrana veřejného zdraví a povolování nebo ohlašování staveb

Stavby lze provést na podkladě ohlášení, povolení, veřejnoprávní smlouvy, certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem, nebo, v případě některých typů staveb, bez ohlášení či povolení.⁷⁵⁵

Povinnou přílohou, kterou musí stavebník připojit k **ohlášení stavby** (nové stavby, nástavby, přístavby, stavební úpravy, změny stavby před dokončením), je podle § 150 odst. 3 StZ mimo jiné i závazné stanovisko OOVZ vyžadované zvláštním právním předpisem, pokud může být veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, který OOVZ hájí, provedením stavby dotčen. Závazné stanovisko se připojuje k ohlášení samostatně nebo je připojeno v dokladové části projektové dokumentace s uvedením příslušného orgánu, čísla jednacího a data vydání závazného stanoviska.

Ohlášení, které nemá obecné náležitosti podání podle § 37 SŘ a náležitosti a přílohy uvedené v § 105 StZ, tedy i připojené závazné stanovisko OOVZ, ačkoliv může být ochrana veřejného zdraví dotčena, není podle § 105 odst. 4 StZ ohlášením a stavební úřad je usnesením odloží. Náležitosti ohlášení stanoví příloha č. 1 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení StZ ve věcech

⁷⁵⁴ Srov. nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví zaměstnanců při práci, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵⁵ K povolování staveb blíže viz kapitola 13 Ochrana životního prostředí a povolování staveb.

stavebního řádu. Pokud by ohlášená stavba podle § 104 odst. 1 nebo 2 StZ, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 StZ byly v rozporu se závazným stanoviskem OOVZ, stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, provedení ohlášené stavby zakáže.

U **výrobku, který plní funkci stavby**, se k ohlášení připojí doklad podle zvláštního právního předpisu prokazující shodu jeho vlastností s požadavky na stavby podle § 156 StZ. Pokud nelze takový doklad získat, připojí se k ohlášení technická dokumentace výrobce nebo dovozce, popřípadě další doklad, z něhož je možné ověřit dodržení požadavků na stavby. Výrobek plnící funkci stavby je vyroben továrním způsobem bez stavění nebo montáže na cílovém místě. Jedná se nejčastěji o stavební buňky nebo maringotky s přípojkou vody. OOVZ se vyjadřuje k takovým předmětům v rámci předložené projektové dokumentace ke stavbě nejčastěji z hlediska předmětů určených pro styk s vodou. Posuzuje je na základě prohlášení o shodě podle zvláštních právních předpisů (zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky, nařízení vlády č. 190/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky označované CE, ve znění pozdějších předpisů).

Pokud jde o **stavební povolení**, pak povinnou přílohou žádosti o stavební povolení podle § 110 odst. 2 StZ jsou mimo jiné závazná stanoviska, popřípadě stanoviska nebo jiné doklady vyžadované zvláštními předpisy (např. zákonem o ochraně veřejného zdraví), pokud je stavebník obstaral předem. Závazné stanovisko OOVZ se připojuje, pokud může být veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, který OOVZ hájí, provedením stavby dotčen. Závazné stanovisko se připojuje k ohlášení samostatně nebo je připojeno v dokladové části projektové dokumentace s uvedením příslušného orgánu, č. j. a data vydání závazného stanoviska.

Rozsah a obsah **projektové dokumentace** pro ohlášení stavby uvedené v § 104 odst. 2 písm. a) až d) StZ, k žádosti o stavební povolení podle § 110 odst. 2 písm. b) StZ a k oznámení stavby ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 odst. 2 StZ je stanoven v příloze č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Podle bodu 4. a 6. části B. přílohy č. 1 uvedené vyhlášky musí být obsahem projektové dokumentace i technická zpráva o hygieně, ochraně zdraví a ochraně proti hluku.

Stavební úřad přezkoumává podanou žádost o stavební povolení a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a mimo jiné ověřuje, zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným OOVZ. Jestliže sta-

vební úřad zjistí, že projektová dokumentace není v souladu s požadavky OOVZ, vyzve stavebníka k odstranění uvedených nedostatků a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu.

Závazné stanovisko OOVZ u ohlašování staveb se neuplatní nejen v případě, kdy zájem na ochraně veřejného zdraví nemůže být dotčen, ale i v případě, kdy stavební úřad v souladu s § 78 odst. 2 StZ na žádost v územním rozhodnutí stanovil, že k provedení jednoduchých staveb, terénních úprav a zařízení uvedených v § 104 odst. 2 písm. d) až m) nebude vyžadovat **ohlášení nebo stavební povolení** a jestliže to zároveň nevyklučuje zájem na ochraně veřejného zdraví.

Stavební úřad stanoví ve stavebním povolení podmínky pro provedení stavby, případně pro její užívání, a to na základě podmínek uplatněných dotčenými orgány v závazných stanoviscích. Ve stavebním povolení musí stavební úřad tedy zabezpečit též splnění požadavků uplatněných OOVZ, nejsou-li stanoveny samostatnými správními rozhodnutími. OOVZ může v odůvodněných případech, zejména u staveb obsahujících technologické zařízení, u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání z hlediska ochrany veřejného zdraví, uplatnit pro vydání kolaudačního souhlasu podmínku provedení **zkušebního provozu**. Stavební úřad by pak provedení zkušebního provozu měl ve stavebním povolení jako podmínku kolaudačního souhlasu stanovit. Tento režim se například uplatňuje v případě staveb pozemních komunikací či úprav vod.

OOVZ uplatňuje závazná stanoviska i ve **zkráceném stavebním řízení**. Souhlasné závazné stanovisko OOVZ autorizovaný inspektor připojuje ke svému certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 StZ a že navrhovaná stavba může být provedena. Taková stavba se stavebnímu úřadu poté pouze oznamuje.

OOVZ hájí zájmy na ochranu veřejného zdraví také v případě, kdy stavebník nebo jeho právní nástupce podá žádost o **změnu povolené stavby před jejím dokončením**. V případě, že se změna dotýká práv účastníků řízení, má stavební úřad povinnost tuto žádost projednat jednak s účastníky řízení a jednak s OOVZ v rozsahu, v jakém se změna dotýká zájmů chráněných právními předpisy na ochranu veřejného zdraví a rozhodnout o ní. Změnu stavby lze projednat a povolit též ve zkráceném stavebním, případně územním řízení.

V případě, že se změna stavby nedotýká práv účastníků stavebního řízení, ale dotýká se zájmů chráněných právními předpisy na ochranu veřejného zdraví, změnu stavby stavební úřad schválí při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě, jen pokud OOVZ písemně nebo prohlášením do protokolu o kontrolní prohlídce se změnou souhlasí. Pokud jde

o ohlašované stavby a možnost ingerence OOVZ, postupuje se přiměřeně podle § 105 až 107 StZ.

19.6 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A UŽÍVÁNÍ STAVEB

Stavbu lze užívat na základě oznámení záměru započít s užíváním stavby adresované stavebnímu úřadu nebo na základě kolaudačního souhlasu.⁷⁵⁶ Stavební úřad je oprávněn provádět **kontrolní prohlídky staveb**. Stavební úřad podle potřeby ke kontrolní prohlídce přizve též OOVZ.

Stavební úřad má v případě oznámení užívání stavby možnost provést závěrečnou kontrolní prohlídku stavby, při které zjišťuje, zda stavba splňuje veškeré podmínky pro její bezpečné užívání.⁷⁵⁷ Jestliže například stavební úřad na podkladě závěrečné kontrolní prohlídky provedené na základě oznámení o záměru o užívání dokončené stavby zjistí, že nejsou splněny **podmínky ochrany života a zdraví osob**, užívání takové stavby zakáže, a to rozhodnutím o zákazu užívání stavby podle § 120 odst. 3 StZ. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.

Stavby, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, mohou být užívány jen na základě **kolaudačního souhlasu**. Pro vydání kolaudačního souhlasu musí stavebník opatřit závazné stanovisko OOVZ k užívání stavby vyžadované zvláštními právními předpisy na ochranu veřejného zdraví. Při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad mimo jiné zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví a zda provedení stavby je v souladu se závazným stanoviskem k užívání stavby. Jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor se závazným stanoviskem OOVZ k užívání stavby, stavební úřad užívání stavby rozhodnutím zakáže. K úloze dotčených orgánů při kolaudaci stavby je třeba připomenout, že zde mohou požadovat splnění jen těch svých požadavků, které již byly uplatněny v předchozím řízení. Nemohou však uplatňovat další a další požadavky, přesahující rámec povolené stavby.⁷⁵⁸

Stavební úřad může na podkladě požadavku OOVZ stanovit rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, že kolaudační souhlas lze vydat jen po provedení **zku-**

⁷⁵⁶ Více k užívání staveb viz kapitola 14 Ochrana životního prostředí a povolování staveb.

⁷⁵⁷ Srov. KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 160.

⁷⁵⁸ KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 160.

kušebního provozu. V rozhodnutí uvede zejména dobu trvání zkušebního provozu stavby, a je-li to nutné, stanoví pro něj podmínky, popřípadě podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby. Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Zkušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle projektové dokumentace. V praxi OOVZ vyžaduje zkušební provoz zejména v případě úpraven vod, dále obvykle v případě zařízení, která jsou zdrojem hluku nebo vibrací.

Stavbu lze užívat jen k vymezenému účelu. Změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit mimo jiné život a veřejné zdraví nebo bezpečnost, je přípustná jen na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. O změnu užívání stavby se žádá na formuláři Oznámení změny v užívání stavby, jehož přílohou je mj. závazné stanovisko OOVZ vyžadované právními předpisy na OVZ. Stavební úřad podle okolností uvedených ve stavebním zákoně vydá písemný souhlas se změnou v užívání stavby nebo vydá rozhodnutí o změně v užívání stavby, ve kterých uvede podmínky k zajištění ochrany veřejného zdraví.

Zvláštní kompetence stavebního úřadu u staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu u letišť vyplývá z § 31 odst. 3 ZOVZ. Stavební úřad může zahájit řízení o **změně užívání stavby nebo řízení o odstranění stavby** v případě, kdy by podle odborného posudku vypracovaného na náklady provozovatele letiště protihluková opatření nezajistila u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu alespoň uvnitř těchto staveb dodržování hygienických limitů.

19.7 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A ODSTRAŇOVÁNÍ

STAVEB

Ve většině případů o odstranění stavby rozhoduje stavební úřad. Způsob rozhodování stavebního úřadu závisí na konkrétní situaci, zejména na typu stavby a míře ohrožení veřejného zájmu. Stavbu lze odstranit na základě:

- ohlášení záměru odstranit stavbu,
- rozhodnutí o povolení odstranění stavby,
- rozhodnutí o nařízení odstranění stavby,

- rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby,
- některé stavby lze odstranit bez ohlášení nebo povolení.⁷⁵⁹

V případě, že stavební úřad sdělí vlastníkovi stavby, který stavebnímu úřadu ohlásil záměr odstranit stavbu, že stavbu lze odstranit jen na základě povolení, je dnem doplnění podkladů, které stavební úřad určí, zahájeno řízení o **povolení k odstranění stavby**.⁷⁶⁰ Stavební úřad vydá rozhodnutí o povolení odstranění stavby po projednání věci s účastníky řízení a s OOVZ.

U staveb, které obsahují azbest, musí vlastník stavby ohlásit záměr směřující k odstranění stavby vždy, tedy i u staveb uvedených v § 103 StZ, u kterých není ohlašování tohoto záměru třeba. Pokud nejsou informace k ověření přítomnosti azbestu od vlastníka stavby nebo z jiných ověřitelných zdrojů dostupné, je nutné materiály, o nichž se má za to, že obsahují azbest, analyzovat. Metodu odběru vzorků prachu obsahujícího azbest a jejich zpracování obsahuje část B přílohy č. 3 k nařízení vlády č. 361/2007 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Vlastník stavby odpovídá za to, že odstranění stavby bude provedeno stavebním podnikatelem. Stavbu, která k uskutečnění nevyžaduje stavební povolení, může její vlastník odstranit svépomocí, pokud zajistí provádění stavebního dozoru. U staveb, v nichž je přítomen azbest, musí stavebník zajistit provádění stavebního dozoru osobou, která má oprávnění pro odborné vedení provádění stavby podle zákona č. 360/1992 Sb. o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v platném znění, tedy stavbyvedoucího ve smyslu § 134 odst. 2 StZ.

Odborné vedení provádění stavby na základě oprávnění podle zákona č. 360/1992 Sb., v platném znění, je podnikáním podle zvláštního předpisu ve smyslu § 43 ZOVZ. V případě bourání staveb, v nichž je přítomen azbest, musí osoba, která provádí stavební dozor, nebo stavební podnikatel, ohlásit příslušnému OOVZ, že bude prováděno bourání stavby a že při této činnosti budou nebo mohou být zaměstnanci exponováni azbestu. Hlášení je osoba povinná učinit nejméně 30 dnů před zahájením práce a dále vždy, když dojde ke změně pracovních podmínek, které pravděpodobně budou mít za následek zvýšení expozice azbestového prachu nebo prachu z materiálů, které azbest obsahují; náležitosti hlášení stanoví vyhláška č. 432/2003 Sb. Ohlašovací povinnost ve vztahu k pracím s expozicí azbestu nevzniká pouze tehdy, jde-li o práci s ojedinelou a krátkodobou expozicí

⁷⁵⁹ KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 173.

⁷⁶⁰ K odstraňování staveb viz kapitola 15 Ochrana životního prostředí a odstraňování staveb.

azbestu. Práce s ojedinělou a krátkodobou expozicí azbestu a postup při určení ojedinělé a krátkodobé expozice azbestu upravuje vyhláška č. 394/2006 Sb.

Opatření k předcházení a omezení rizik souvisejících s expozicí azbestu se musí s příslušným OOVZ vždy předem projednat. Minimální opatření k ochraně zdraví zaměstnanců při práci s azbestem při odstraňování stavby nebo její části stanoví § 21 nařízení vlády č. 361/2007 Sb.

Stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, podle § 129 odst. 1 písm. a) StZ, odstranění stavby, která svým závadným stavem mimo jiné **ohrožuje život a zdraví osob** a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstranil závadný stav stavby. Jak již bylo uvedeno výše, stavební úřad může zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění u staveb bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů a které se nacházejí v ochranném hlukovém pásmu mezinárodních letišť zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letišť.

19.8 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A STAVEBNÍ DOZOR

Stavební úřad je oprávněn provádět **kontrolní prohlídky staveb**. Stavební úřad podle potřeby ke kontrolní prohlídce přizve též OOVZ nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi. Stavební úřad při kontrolní prohlídce posuzuje stavbu z hledisek demonstrativně uvedených v § 133 odst. 2 StZ, mimo jiné posuzuje, zda stavbou není ohrožován život a zdraví osob. Podle § 22 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění, platí, že kontrolní orgány předávají své zjištění o nedostacích příslušným orgánům, které ve své působnosti činí opatření k nápravě zjištěného stavu.

V případě, že OOVZ zjistí, že stavba ohrožuje zdraví a životy osob, nebo má hygienické závady, nebo obtěžuje její uživatele hlukem, vibracemi nebo účinky neionizujícího záření a věc patří do působnosti stavebního úřadu, předá, resp. postoupí věc příslušnému stavebnímu úřadu. OOVZ se tyto skutečnosti může dozvědět při vlastní kontrolní činnosti, na základě podnětu k zahájení řízení z moci úřední nebo na základě podání. V případě, že je OOVZ též příslušný k řešení uvedené záležitosti, uplatní svoji působnost v součinnosti se stavebním úřadem. Stavební úřad může v uvedených případech podle okolností

- nařídit vlastníku stavby neodkladné odstranění stavby,
- nařídit vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací,
- nařídit vyklizení stavby, nebo
- nařídit vlastníku stavby nezbytné stavební úpravy.

19.9 OCHRANA VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ A OBECNÉ POŽADAVKY NA STAVBU

Podle ustanovení o **obecných požadavcích na stavbu**, konkrétně podle § 169 StZ platí, že právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu stanovené prováděcími právními předpisy.

Povolit **výjimku** z obecných požadavků na výstavbu lze v jednotlivých odůvodněných případech pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí mimo jiné ochrana zdraví a života osob. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Rozhodnutí o povolení výjimky nebo odchýlného řešení lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, tedy i OOVZ, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchýlné řešení týká.

Prováděcím právním předpisem ke stavebnímu zákonu a přímo navazujícím na § 169 odst. 1 StZ je zejména **vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v platném znění (dále také „VTPS“)**. Tato vyhláška stanoví některé stavebnětechnické požadavky, které náleží do působnosti stavebních úřadů. Právní úprava vyhlášky se dotýká ochrany veřejného zdraví paralelně s právními předpisy prováděcími ZOVZ nebo na tyto předpisy přímo odkazuje. VTPS podrobněji rozvádí například ochranu před hlukem a vibracemi, neionizujícím zářením, škodlivé látky ve vnitřním ovzduší, vnitřní povrchy stěn, podlah a jiných konstrukcí, osvětlení, mikroklima, hygienická zařízení ve stavbách pro výrobu a skladování.

Podle této vyhlášky

- musí každá stavba splňovat mimo jiné i **základní požadavky**, kterými jsou také ochrana zdraví osob a zdravých životních podmínek podle ZOVZ,

- ochrana proti hluku podle nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (§ 8 VTPS),
- musí být stavba navržena a provedena tak, aby neohrožovala mimo jiné život a zdraví osob, zdravé životní podmínky jejich uživatelů ani uživatelů okolních staveb a aby neohrožovala životní prostředí nad limity obsažené v jiných právních předpisech (ZOVZ), zejména následkem uvolňování látek nebezpečných pro zdraví a životy osob, přítomnosti nebezpečných částic v ovzduší, nepříznivých účinků elektromagnetického záření (nařízení vlády č. 1/2008 Sb., o ochraně zdraví před neionizujícím zářením), nedostatečných zvukoizolačních vlastností podle charakteru užívaných místností, nevhodných světelně technických vlastností (§ 10 odst. 1 VTPS),
 - musí návrh osvětlení v souladu s normovými hodnotami řešit denní, umělé i případné sdružené osvětlení, a posuzovat je společně s vytápěním, chlazením, větráním, ochranou proti **hluku**, prosluněním, včetně vlivu okolních budov a naopak vlivu navrhované stavby na stávající zástavbu (§ 11 odst. 1 VTPS),
 - musí každá stavba zajišťovat, aby **hluk a vibrace** působící na osoby a zvířata byly na takové úrovni, která neohrožuje zdraví, zaručí noční klid a je vyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat, a to i na sousedících pozemcích a stavbách (§ 14 odst. 1 až 5 VTPS),
 - při zajišťování ochrany staveb proti vnějšímu **hluku**, zejména od dopravy, se musí přednostně uplatňovat opatření urbanistická před opatřeními chránícími jednotlivé stavby tak, aby byly splněny podmínky pro ochranu hluku v chráněném venkovním prostoru, chráněném venkovním prostoru staveb a chráněném vnitřním prostoru staveb,
 - musí být všechna zabudovaná technická zařízení působící **hluk a vibrace** v budovách s obytnými a pobytovými místnostmi umístěna a instalována tak, aby byl omezen přenos hluku a vibrací do stavební konstrukce a jejich šíření, zejména do chráněného vnitřního prostoru stavby,
 - se musí stavby odstraňovat tak, aby v průběhu prací nedošlo mimo jiné k **ohrožení bezpečnosti, života a zdraví osob**. Okolí odstraňovaných staveb nesmí být touto činností a jejími důsledky nadměrně obtěžováno, zejména **hlukem** a prachem (§ 17 odst. 1 a 2 VTPS),
 - je stanoveno, že při změnách dokončených staveb nebo výstavbě **nových staveb v prolukách** musí být alespoň jedna obytná místnost orientována do venkovního prostoru, kde nejsou pro tuto místnost ve venkovním chrá-

něném prostoru stavby překračovány hygienické limity **hluku** (§ 26 odst. 7 VTPS).

Podle § 177 StZ platí, že je možno se **mimořádně odchýlit od postupů stanovených ve stavebním zákoně** nebo zahájit i provádění staveb, terénních úprav nebo odstraňování staveb mimo jiné v případě bezprostředně hrozící živelní pohromě či závažné havárie, kdy se zabraňuje a čelí účinkům např. ohrožení života nebo zdraví osob. V takovém případě by s největší pravděpodobností byla ochrana veřejného zdraví zabezpečována bez součinnosti s OOVZ.

Literatura:

- BÁNYAIOVÁ, A. Nad rozsudkem Nejvyššího správního soudu ČR k ochraně před hlukem. *Stavební právo – Bulletin*. 2011, č. 2, s. 23–34.
- BERNARD, M., DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008. 199 s.
- BLAŽKOVÁ, M. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj a Ústav územního rozvoje, 2006. 274 s.
- DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví*. Praha: Linde, 2011. 420 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. 838 s.
- HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 3, s. II.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. 223 s.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- KRÝSA, I. Několik poznámek k problematice veřejné hudební produkce. *Právní rádce*. 2010, roč. 17, č. 2, s. 52–55.
- LIBERKO, M. *Hluk v prostředí – problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. 27 s.
- MACHÁČKOVÁ, J. Pojetí veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 1, s. 30–37.
- MAŇAS, T. Reprodukovaná hudba jako veřejná hudební produkce? *Právní rádce*. 2009, roč. 17, č. 10, s. 44–48.

- MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 139 s.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 512 s.
- PRŮCHA, P. K problematice územního souhlasu. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 1, s. 1–12.
- PRŮCHA, P. *Správní právo*. Brno: Masarykova univerzita a Jan Šabata, 2007. 420 s.
- REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie*. 2005, roč. 35, č. 7–8, s. 20–24.
- VEDRAL, J. *Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech*. In databáze ASPI, ID: LIT35956CZ, 2010.
- VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1–2, s. 23–32.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, roč. XLII, č. 2, s. 76–91.

ČÁST VI.

ZÁKAZY A OMEZENÍ STAVEBNÍ ČINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ ZE SLOŽKOVÝCH ZÁKONŮ PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

KAPITOLA 20: ZÁKAZY A OMEZENÍ STAVEBNÍ ČINNOSTI VYPLÝVAJÍCÍ ZE SLOŽKOVÝCH ZÁKONŮ PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Garant: Tomáš Kocourek

Autoři: Tomáš Kocourek a Ján Bahýľ

20.1 ÚVOD

V předchozích kapitolách byla pozornost upřena na regulaci stavební činnosti obsaženou ve stavebním zákoně. Instituty upravené stavebním zákonem se řadí mezi tzv. průřezové nástroje a tvoří součást obecné části práva životního prostředí.⁷⁶¹ V této souvislosti lze zmínit, že problematika rozmístění činností v území

⁷⁶¹ Brněnská učebnice práva životního prostředí zdůrazňuje, že územní plánování a rozhodování v území představuje významný nástroj preventivní povahy. PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. 1. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 43 a 169. Pražská učebnice práva životního prostředí označuje územní plánování za

byla v minulosti československou právní vědou považována za složku životního prostředí⁷⁶², ostatně i v současnosti tomu tak je v některých zahraničních právních tradicích⁷⁶³.

Stavební zákon ovšem zdaleka není jediným právním předpisem, který upravuje meze a podmínky realizace stavební činnosti v území. Zákazy a omezení stavební činnosti jsou obsaženy i ve složkových zákonech práva životního prostředí, které tvoří jeho zvláštní část. Do jisté míry se jedná o autonomní úpravu, která není podřízena úpravě obsažené ve stavebním zákoně, nicméně provázanost mezi nimi je značná a realizuje se prostřednictvím stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů, které jsou podkladem pro rozhodnutí a opatření dle stavebního zákona.⁷⁶⁴ Pokud by tyto vazby neexistovaly, byla by oslabena účinnost, či přesněji vymahatelnost příslušných právních norem. Díky těmto vazbám je současně naplňována zásada integrované ochrany životního prostředí.⁷⁶⁵

V této kapitole se budeme věnovat právě těm zákazům a omezením stavební činnosti, které mají svůj základ ve složkových zákonech práva životního prostředí (zejména ZOPK, VZ, ZoSPP atd.). Pozornost bude upřena především na zákazy a omezení vztahující se k umístování staveb a jejich povolování. V této souvislosti je třeba uvést, že naší ambicí není podat vyčerpávající přehled všech jednotlivých institutů, nýbrž zaměřit se na otázky podstatné a v praxi často vyvstávající.

Stranou zájmu naopak povětšinou zůstanou opatření týkající se provozu staveb a územněplánovací činnosti. Ve vazbě na územněplánovací činnost je přesto třeba učinit jednu obecně platnou poznámku. Při zpracování územněplánovací dokumentace se vychází z územně analytických podkladů pořizovaných úřadem územního plánování. Obsah územně analytických podkladů je upraven v příloze 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Z této přílohy vyplývá, že

průřezový nástroj ochrany životního prostředí, řadí jej však do zvláštní části práva životního prostředí. Viz J. Drobník In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 31–32.

⁷⁶² POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1981. s. 50–51.

⁷⁶³ Např. anglická právní věda považuje problematiku územního plánování a rozhodování v území za součást sektorové (složkové) úpravy ochrany půdy. McELDOWNEY, J., McELDOWNEY, S. *Environmental Law*. Harlow: Paerson Education Limited, 2010. s. 189–215.

⁷⁶⁴ K tomu více viz kapitola 5 Dotčené orgány.

⁷⁶⁵ Podrobně viz kapitola 1 Zásady ochrany životního prostředí a stavební zákon.

územně analytické podklady postihují všechny limity využití území (§ 26 odst. 1 StZ), které mají svůj základ ve složkových zákonech práva životního prostředí a které jsou rozebírány v dalších částech této kapitoly (např. záplavové území, ZCHÚ, chráněné ložiskové území). Garantem toho, aby při pořizování územněplánovací dokumentace byly tyto limity využití území respektovány, je nejen orgán územního plánování, ale též dotčené orgány uplatňující v procesu pořizování územněplánovací dokumentace stanoviska na základě § 4 odst. 2 písm. b) StZ.⁷⁶⁶ Akty, které orgány ochrany životního prostředí vydávají v řízeních týkajících se povolení konkrétních stavebních záměrů a které jsou blíže rozebrány v dalších částech této kapitoly, by se co do obsahu neměly dostávat do zásadnějších kolizí⁷⁶⁷ s regulativy obsaženými v územněplánovací dokumentaci, jestliže dokumentace důsledně vychází z územně analytických podkladů a respektuje uplatněná stanoviska dotčených orgánů.⁷⁶⁸ To samozřejmě neplatí pro území, pro něž není zpracována územněplánovací dokumentace a v němž je třeba posoudit soulad konkrétního záměru s cíly a úkoly územního plánování teprve v rámci územního řízení [§ 90 písm. b) StZ].

Vedle analýzy jednotlivých institutů se zaměříme především na popis vazeb mezi nimi a procesy dle stavebního zákona. Ačkoliv se jedná o instituty nezávislé

⁷⁶⁶ Stanoviska dotčených orgánů vydávaná na základě § 4 odst. 2 písm. b) StZ nejsou závaznými stanovisky ve smyslu § 149 SŘ, neboť nejsou podkladem pro správní rozhodnutí, nýbrž jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu. Po stránce obsahové jsou nicméně pro orgán územního plánování i orgán územně samosprávného celku rozhodující o vydání územněplánovací dokumentace závazná, což ostatně plyne přímo z § 4 odst. 2 písm. b) StZ, který tato stanoviska označuje za závazný podklad (viz též rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008–62). Požadavky na obsah územního plánu, které mohou dotčené orgány uplatnit ve fázi zadání územního plánu, naproti tomu závazné nejsou (podrobně viz rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010–169).

⁷⁶⁷ Některé kolize mohou vzniknout jako důsledek menší podrobnosti či rozpracovanosti územněplánovací dokumentace, takže realizace konkrétního záměru může být v individuálním případě vyloučena z důvodu ochrany životního prostředí, ačkoliv je jeho umístění navrhováno do plochy či koridoru, který je územněplánovací dokumentací rámcově určen pro tento typ záměrů.

⁷⁶⁸ Je nicméně třeba poukázat na to, že územně analytické podklady se neaktualizují kontinuálně, nýbrž ve dvouletých intervalech, územněplánovací dokumentace se aktualizuje nepravidelně, zpravidla na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, resp. územního plánu (k tomu více viz § 42 a § 55 StZ). Mohou tedy nastat situace, že v povolovacích řízeních týkajících se konkrétního stavebního záměru bude třeba zohlednit existenci nově zřízené územní ochrany vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí, kterou územněplánovací dokumentace nepostihuje.

na stavebním zákoně, jsou s ohledem na svůj obsah – tj. stanovení limitů využití území z důvodů ochrany příslušných oblastí a předmětů – předurčeny k tomu, aby mnohdy zásadním způsobem ovlivňovaly průběh a vyústění rozhodovacích procesů dle stavebního zákona. Všechny tyto instituty, včetně jejich napojení na procesy dle stavebního zákona, jsou projevem zásady prevence, která patří mezi ústřední zásady práva životního prostředí.⁷⁶⁹

Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze složkových zákonů práva životního prostředí musí mít vždy svůj právní základ v zákoně (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 LZPS). V zásadě lze příslušné instituty rozdělit do dvou skupin, dle nichž dále postupujeme při analýze konkrétních případů.⁷⁷⁰ Do první skupiny náleží zákazy a omezení stavební činnosti, které jsou stanoveny přímo v zákoně. Navazujícími správními akty se vymezuje teritoriální rozsah aplikace příslušných zákonných norem, stanoví podrobnosti, uděluje výjimka ze zákazu, nebo ověřuje, zda stavební záměr spadá do rozsahu zákonného zákazu či omezení. Do druhé skupiny náleží zákazy a omezení, které nejsou stanoveny přímo v zákoně, ale ukládají se teprve správními akty vydávanými na základě příslušné právní normy obsažené v zákoně. Každou z těchto dvou skupin lze dále členit způsobem, který vyplývá z následujících dvou podkapitol. Určit, v kterém aktu má omezení či zákaz stavební činnosti svůj původ, může být významné pro aplikaci právních norem upravujících nárok na náhradu újmy vzniklé omezením vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí.

⁷⁶⁹ Podrobně viz kapitola 1 Zásady ochrany životního prostředí a stavební zákon.

⁷⁷⁰ Typologie zákazů a omezení stavební činnosti byla převzata z díla KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení*. 2011. s. 155–157. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová. Uvedená disertační práce se stala současně východiskem pro zpracování některých dílčích částí této kapitoly. Rovněž tak některé zde prezentované závěry byly převzaty z této disertační práce.

20.2 ZÁKAZY A OMEZENÍ STAVEBNÍ ČINNOSTI ULOŽENÉ PŘÍMO SLOŽKOVÝMI ZÁKONY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V této podkapitole se budeme věnovat zákazům a omezením stavební činnosti, jež jsou uloženy přímo zákonem, za situace, kdy navazující správní akty vymezují pouze teritoriální rozsah aplikace či stanoví podrobnosti, případně výjimky ze zákazu, anebo ověřují, zda konkrétní záměr a činnost spadají do rozsahu zákonného zákazu či omezení.

Jelikož se u zákazů a omezení stavební činnosti analyzovaných v této podkapitole jedná právě o zákonem stanovené normy – pravidla chování, je třeba posoudit jejich soulad s ustanoveními Listiny základních práv a svobod. Veškeré v této podkapitole analyzované instituty, které představují omezení a zákazy, a to zpravidla ve vztahu ke stavební činnosti, spočívají na dvou základních principech. Prvním principem zakotveným ve stávajícím znění LZPS je omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 LZPS, dle něhož vlastnictví zavazuje zejména tím, že nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Druhý z principů je obsažen v čl. 35 odst. 3 LZPS a stanoví, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Čl. 35 odst. 3 LZPS má širší věcný rozsah než čl. 11 odst. 3 LZPS, neboť dopadá na výkon jakýchkoliv práv, a to i těch ústavně nezaručených, nejen práva vlastnického.⁷⁷¹ Čl. 35 odst. 3 LZPS tak doplňuje ochranu stanovenou čl. 11 odst. 3 i pro případy, kdy jsou stavební činností vytvářeny nové věci, k nimž vlastnictví teprve vznikne. Výše uvedených principů je však nutno dbát i při provozu staveb. Jejich aplikaci prostřednictvím jednotlivých ustanovení složkových zákonů si zde naznačíme v rámci jednotlivých kategorií zvolené typologie.

⁷⁷¹ V. Pavlíček In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.* Praha: Linde, 2002. s. 283.

20.2.1 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené přímo zákonem, které se realizují bez jakéhokoliv dalšího aktu

Nejméně kontroverzní by měla být kategorie omezení či zákazů stanovených přímo zákonem, k nimž není potřeba dalšího prováděcího aktu, přičemž norma v zákoně obsažená je natolik perfektní, že lze bez dalšího podle ní postupovat, resp. postup vynucovat. Byť se tyto normy často mohou jevit jako spíše proklamativní a málo konkrétní, ve skutečnosti stanoví jednoznačné povinnosti, jež lze minimálně sankcionovat prostřednictvím sběrných sankčních ustanovení jednotlivých předpisů. Ta znějí obvykle tak, že správní orgán uloží pokutu tomu, kdo poruší jiné povinnosti stanovené zákonem. Do této kategorie můžeme zařadit normy (povinnosti) obsažené v § 9 odst. 1 a § 12 ZoSPP, jež ukládají vlastníkovvi pečovat o zachování kulturní nemovité památky, a v § 23 odst. 3 ZoSPP, který stavebníka zavazuje, aby ponechal archeologické naleziště beze změny až do prohlídky uskutečněné Archeologickým ústavem nebo muzeem, nejméně však po dobu pěti pracovních dnů od oznámení archeologického nálezu.

Dalším případem přímého zákonného omezení stavební činnosti je § 13 odst. 3 LesZ, jenž stanoví každému povinnost provádět stavební práce tak, aby na pozemcích⁷⁷² a lesních porostech docházelo k co nejmenším škodám, povinnost odstranit případné škody a učinit účinná opatření k zabránění úniku látek poškozujících les a přírodní prostředí. Obdobně je koncipována i ochrana zemědělské půdy⁷⁷³ podle § 7 ZoZPF. V tomto případě zákon navíc stanoví stavebníkovi povinnost navrhnout umístění stavby v alternativách, není-li řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu jednoznačné.

Jiný charakter má povinnost obsažená v § 6 odst. 4 AtomZ, dle něhož je stavebník povinen zajistit stanovení radonového indexu pozemku, jsou-li na pozemku navrhovány k umístění (a výstavbě) stavby s obytnými nebo pobytovými místnostmi. Pokud zjištěný radonový index je vyšší než nízký, je třeba navrhnout taková opatření, aby byla stavba chráněna proti pronikání radonu z geologického podloží.

⁷⁷² Lesní zákon užívá *promiscue* pojmy lesní pozemek a pozemek určený k plnění funkcí lesa.

⁷⁷³ Pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou nenahraditelnou produkční základnou lesa, a proto musí být lesním zákonem chráněny obdobně, jako jsou pozemky zemědělského půdního fondu pro svůj význam chráněny ZoZPF. STANĚK, J. *Lesní zákon v teorii a praxi. Úplně znění zákona s komentářem*. Písek: Matice lesnická, 1996. s. 38.

20.2.2 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené přímo zákonem, navazující akty vymezují pouze územní rozsah zákazu

Druhou kategorií tvoří omezení a zákazy stavební činnosti stanovené přímo zákonem, jejichž územní rozsah však musí být teprve vymezen navazujícími správními akty. Zákon v takovýchto případech váže omezení a zákazy zamýšlené stavební činnosti na konkrétní zvláštní charakteristiky území, jež jsou obvykle empiricky zjištěny, případně předpokládány na základě odborných studií pořízených správními orgány. K omezení stavební činnosti se zde přikročuje z důvodu preference veřejného zájmu na jiném využití (ochraně) území.

Do této kategorie omezení patří **plochy** morfologicky, geologicky a hydrologicky **vhodné pro akumulaci povrchových vod** pro účely snížení účinků povodní a sucha, jež jsou dle § 28a odst. 1 VZ vymezeny v politice územního rozvoje, která je (správním) aktem *sui generis*, a v navazující územněplánovací dokumentaci vydávané formou opatření obecné povahy. Veřejný zájem zde směřuje k budování (přehradních) nádrží sloužících právě akumulacím a retenčním účelům. Institut území chráněného pro akumulaci povrchových vod se svým charakterem podobá institutu územní rezervy, který rovněž souvisí s územním plánováním a je upraven v § 36 StZ. Dle některých autorů⁷⁷⁴ není účelem § 28a VZ omezovat umístování dočasných staveb s horizontem životnosti do 50 let anebo staveb, jejichž vyvlastnění nebude finančně a technicky náročné. K tomuto názoru se autoři této kapitoly nekloní a smysl analyzovaného institutu spatřují zejména v zachování stávajících poměrů v předmětných územích, jež jsou unikátně vhodná pro případnou výstavbu vodních nádrží, byť na realizaci jejich výstavby aktuálně nejsou dostačující veřejné finanční zdroje. Pokud by v již vymezených územích chráněných pro akumulaci povrchových vod byly povolovány stavby, byť toliko dočasné, hrozilo by, že vlastnické právo k těmto stavbám by v budoucnu muselo být omezeno či odňato, a to právě za účelem realizace vodních děl, která jsou veřejně prospěšnými stavbami. Proces vyvlastňování povolených staveb, stejně jako provádění dobrovolného prodeje staveb státu by vyvolal další (zbytečné) veřejné výdaje.

Dalším územím, ve kterém je dle § 67 odst. 1 VZ zakázáno umístování, povolování a provádění staveb s výjimkou vodních děl, nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury a konstrukcí chmelnic, je **aktivní zóna záplavového území**. Vodní zákon nestanoví územní rozsah záplavového území a jeho aktivní

⁷⁷⁴ HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Praha: Sondy, 2011. s. 109.

zóny, to ponechává na správním orgánu, kterému ukládá povinnost stanovit jej formou opatření obecné povahy na návrh správce vodního toku. Vodní zákon mimo již uvedené stavební činnosti a objekty stanovuje generální výjimku ze zákazu v podobě povolení provádění údržby a úpravy již stojících staveb, pokud tím nedojde k negativní změně odtokových poměrů. Pojem údržba stavby je definován v § 3 odst. 4 StZ a pojem úprava stavby v § 2 odst. 5 písm. c) StZ.⁷⁷⁵ Správní orgán je dle § 67 odst. 3 VZ nadán rovněž pravomocí ke stanovení omezujících podmínek pro záplavové území mimo aktivní zónu (viz část 20.3.2). Zákazy a omezení stavební činnosti platné pro aktivní zónu záplavového území se do řízení a postupů dle stavebního zákona promítají prostřednictvím souhlasu vodoprávního úřadu dle § 17 VZ. Souhlas, který je vydáván jako podklad pro řízení dle stavebního zákona, má formální i materiální podobu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ.⁷⁷⁶

V neposlední řadě lze do této kategorie zařadit i **ochranné pásmo památného stromu** vzniklé přímo ze zákona (§ 46 odst. 3 ZOPK), nikoliv však ochranné pásmo zřízené rozhodnutím. Strom se prohlašuje za památný správním rozhodnutím. Pokud v něm není současně vymezeno i ochranné pásmo, pak vzniká ochranné pásmo ze zákona, a to v územním rozsahu stanoveném přímo v § 46 odst. 3 ZOPK. Tento mechanismus lze tedy shrnout tak, že správní rozhodnutí zřizuje ochranu stromu a s touto skutečností spojuje zákon automatický vznik ochranného pásma v rozsahu stanoveném zákonem. Právní režim ochranného pásma vzniklého *ex lege* je upraven přímo v zákoně (podrobně viz část 20.3.4).

20.2.3 Zákazy a omezení stavební činnosti, z nichž lze udělit výjimku

Do třetí kategorie náleží omezení a zákazy stavební činnosti stanovené v zákoně, z nichž lze udělit výjimku. Podrobně se povolování výjimek věnuje I. Průchová, která označuje výjimky za nástroj řešení mimořádných a specifických situací, které ze „zřetelehodných“ důvodů připouštějí zmírnění, či dokonce vyloučení

⁷⁷⁵ Stavební úpravou se rozumí pouze taková změna stávající stavby, při níž zůstává zachováno její vnější půdorysné a výškové ohraničení. Stavební úpravou tak není přístavba (změna půdorysného ohraničení), ani nástavba (změna výškového ohraničení). Přístavba i nástavba tak spadají do rozsahu zákonného zákazu obsaženého v § 67 odst. 1 VZ. Srov. HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Praha: Sondy, 2011. s. 224.

⁷⁷⁶ T. Kocourek a M. Poláčková In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 102–103.

obecně stanovených pravidel chování.⁷⁷⁷ Poukazuje přitom na charakter předpisů práva životního prostředí, jež primárně slouží účelu ochrany životního prostředí a udržitelnému rozvoji.

Každá výjimka, kterou může správní orgán podle těchto předpisů udělit, předpokládá naplnění dvou základních podmínek. První podmínkou je podání žádosti o udělení výjimky. Druhou podmínkou je, že udělení výjimky nebude v rozporu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, resp. veřejným zájmem chráněným konkrétním složkovým předpisem, popř. bude sledovat naplnění jiného veřejného zájmu, který převáží nad zájmem na ochraně životního prostředí. Podklady pro vydání rozhodnutí o udělení výjimky opatřuje v součinnosti s účastníky řízení příslušný správní orgán.⁷⁷⁸ Vyhodnocení podkladů s ohledem na naplnění podmínek pro udělení výjimky provádí správní orgán. Musí nejprve zhodnotit, zda je potřebné výjimku udělit, a následně poměřit veřejný zájem na udělení výjimky (tj. veřejný zájem na realizaci záměru, k němuž se má výjimka vztahovat) s veřejným zájmem na zachování původní ochrany dotčeného území. Rozhodnutí o udělení výjimky může obsahovat podmínky. Všechny výjimky se vydávají ve správním řízení a mají formální podobu i materiální charakter správního rozhodnutí. Jedná se o rozhodnutí, které je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.⁷⁷⁹ Ve vztahu k řízením podle stavebního zákona je nezbytné poznamenat, že není-li dále uvedeno jinak, uděluje se výjimka před vydáním územního rozhodnutí a je ve vztahu k němu podmiňujícím správním aktem.⁷⁸⁰

Největší skupinou zákazů a omezení stavební činnosti, z nichž správní orgány mohou udělit výjimku, jsou zákazy a omezení související s částí třetí zákona o ochraně přírody a krajiny, která upravuje **zvláště chráněná území**. V České republice jsou k datu zpracování této publikace vyhlášeny 4 národní parky, 25 chráněných krajinných oblastí a přes 2200 maloplošných zvláště chráněných území.⁷⁸¹ S ohledem na zásadní rozdíly nejen v rozloze jednotlivých zvláště chráněných území, ale především v jejich kvalitativních znacích přistoupil zákonodárce k roz-

⁷⁷⁷ I. Průchová In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 290.

⁷⁷⁸ Blíže viz § 50 odst. 2 SR; žádný ze složkových předpisů, který je předmětem našeho zájmu, nemá pro tento aspekt správního řízení zvláštní procesní úpravu.

⁷⁷⁹ Viz např. z judikatury NSS rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006-118, rozsudek ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 9/2006-99.

⁷⁸⁰ Více viz I. Průchová In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 292.

⁷⁸¹ Formou zvláště chráněného území mohou být chráněny evropsky významné lokality.

dělení zakázů a omezení v rámci těchto území v závislosti na kategorii zvláště chráněného území a zóně ochrany. Jednotlivé akty, jimiž se zvláště chráněná území zřizují, mohou stanovit bližší podmínky ochrany.⁷⁸² Nelze jimi ukládat povinnosti, kromě zákonů zřizujících národní parky (§ 15 odst. 3 ZOPK)⁷⁸³, neboť se jedná o normativní právní akty podzákonné. S ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny tak lze v těchto podzákonných právních aktech, kterými se stanoví bližší podmínky ochrany, pouze podmínit provedení určitých činností předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody (k těmto případům viz část 20.3 níže). V některých zákonem stanovených případech není třeba žádat o výjimku (§ 44 odst. 2 ZOPK). Povinnost obstat si výjimku dále samozřejmě nedopadá na ty stavební záměry, jejichž provedení není zákonem zakázáno (např. stavební zásahy, které vedou k zachování či zlepšení stavu předmětu ochrany, nespádají do rozsahu zakazu, jenž se týká pouze činností poškozujících předmět ochrany).⁷⁸⁴

V rámci velkoplošných zvláště chráněných území (NP a CHKO) zákon zakazuje výstavbu liniových staveb a dále sídelních útvarů⁷⁸⁵ v rámci celého zvláště chráněného území [§ 16 odst. 1 písm. k) a § 26 odst. 1 písm. f) ZOPK]. U jednotlivých velkoplošných kategorií zvláště chráněných území je území dále zpravidla rozděleno do tří, resp. čtyř zón ochrany, přičemž pouze v nejpřísněji chráněné první zóně je zakázáno umístování a povolování jakýchkoliv nových staveb [§ 16 odst. 2 písm. a) a § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK].⁷⁸⁶

U maloplošných chráněných území je umístování a povolování staveb explicitně zakázáno na celém jejich území pouze u národních přírodních rezervací [§ 29 písm. b) ZOPK] a přírodních rezervací [§ 34 odst. 1 písm. b) ZOPK]. V případě národních přírodních památek (§ 35 odst. 2 ZOPK) a přírodních památek (§ 36 odst. 2 ZOPK) je obecně zakázána jakákoliv činnost, která by tyto lokality měnila či poškozovala, a to na celém jejich území. Mezi takové aktivity přitom bezesporu

⁷⁸² Viz např. § 25 odst. 3, § 35 odst. 1 ZOPK.

⁷⁸³ Ke dni sepsání této publikace byl zákonem vyhlášen toliko jediný národní park, a to Národní park České Švýcarsko (zákon č. 161/1999 Sb.). Ostatní národní parky byly vyhlášeny před účinností zákona o ochraně přírody a krajiny dle předchozích právních předpisů.

⁷⁸⁴ Blíže viz H. Borovičková a P. Stloukal In MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 178.

⁷⁸⁵ K výkladu pojmu sídelní útvar viz HAVELKOVÁ, S. *Zakaz výstavby nových sídelních útvarů. Ochrana přírody*. 2009, č. 2, s. 10–11.

⁷⁸⁶ Dle názoru autorů je k naplnění smyslu ochrany předmětných hodnot nerozhodné, zda má být ve stavebním řízení povolena stavba nová anebo přestavba již stojící „staré“ stavby či případně dodatečně povolena stojící stavba.

patří stavební činnost. Obecně lze nicméně připustit, že některé případy stavební činnosti se vymykají rozsahu zákazu činností.

S ohledem na skutečnost, že jednotlivé chráněné lokality mohou spadat jak do velkoplošných chráněných území, tak do maloplošných chráněných území (konkurence ochranných režimů), platí zde zásadně zákonem nejpřísněji určené podmínky ochrany a výjimka z této ochrany dle názoru autorů konzumuje potřebu vydávat výjimku z méně přísných podmínek ochrany.

Výjimky z výše uvedených zákazů umísťovat a povolovat stavby, ale i ostatních zákazů a omezení v rámci zvláště chráněných územích jsou udělovány ve „dvoukolejném“ režimu upraveném § 43 odst. 1 a odst. 3 ZOPK. V případě, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody⁷⁸⁷, schvaluje udělení výjimky v každém jednotlivém případě vláda České republiky a následně jí žadateli uděluje MŽP. V případě, kdy veřejný zájem pouze převažuje (a to nikoliv výrazně) nad zájmem ochrany přírody, nebo pokud je povolovaná činnost v zájmu ochrany přírody nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území, výjimky uděluje příslušný orgán ochrany přírody. Tuto „dvoukolejnost“ považujeme za nevhodné řešení.⁷⁸⁸

⁷⁸⁷ Zájmem výrazně převažujícím nad zájmem na ochraně přírody a krajiny lze shledat pouze u těch záměrů, které jsou zahrnuty v koncepcích schvalovaných na úrovni vlády ČR, v praxi například plochy a koridory vymezené v Politice územního rozvoje. Konkrétně může jít o výstavbu dálničních tahů, rychlostních silnic, významných vodních děl – plavebních cest, železničních tratí ve významných železničních koridorech či rozvodů vysokého napětí. Viz ŠMÍDOVÁ, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. *Ochrana přírody*. 2010, č. 3, s. 16.

⁷⁸⁸ Základem rozdělení výjimek do dvou skupin dle § 43 odst. 1 a 3 ZOPK je kritérium, zda realizace záměru, pro nějž má být výjimka povolena, je ve veřejném zájmu, který výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny. V závislosti na tom se různí i procesní a kompetenční stránka věci. Místo aby rozlišovacím kritériem byl předmět řízení, provádí se distinkce dle podmínek, při jejichž splnění lze žádosti vyhovět. Co se stane, pokud vláda dospěje při svém jednání k závěru, že veřejný zájem např. na stavbě rychlostní komunikace výrazně nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny (např. druhé zóny národního parku)? Bude moci žadatel poté požádat o udělení výjimky dle § 43 odst. 3 ZOPK, který stanoví mírnější podmínky pro udělení výjimky? Nebude tomu bránit překážka *rei administrativae*, která je dána v případě totožnosti účastníků a předmětu řízení? Z hlediska předmětu řízení – umístění rychlostní komunikace – lze žádat o výjimku jak dle odstavce prvního, tak dle odstavce třetího. Účinky výjimky udělené dle odstavce prvního jsou tytéž jako výjimky udělené dle odstavce třetího. Podmínky, za nichž může být výjimka udělena, se však výrazně liší. Proto lze doporučit investorům všech významných staveb, které nezasahují do sítě NATURA 2000, aby žádali o udělení výjimky dle § 43 odst. 3 ZOPK. Viz KOCOUREK, T.

Rozhodnutí o výjimce vydává MŽP i ostatní orgány ochrany přírody ve správním řízení, forma a obsah rozhodnutí musí splňovat náležitosti požadované obecnými předpisy o správním řízení.⁷⁸⁹

Z hlediska umístování staveb a výstavby jsou zřejmě nejčastěji udělovanými výjimkami ze zákonných omezení a zákazů stanovených ZOPK **výjimky** související s ochranou **památných stromů** a se základními podmínkami ochrany **zvláště chráněných rostlin a živočichů**. Zákon zakazuje poškozovat, ničit či jinak rušit památné stromy (§ 46 odst. 2 ZOPK), zvláště chráněné rostliny (§ 49 ZOPK) a přirozená i umělá sídla a biotopy zvláště chráněných živočichů (§ 50 ZOPK). Z těchto zákazů lze udělit výjimku za předpokladu výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, a to jen tehdy, jestliže je doloženo, že uvažovaný zásah je nejenom potřebný, ale zároveň neexistuje jiné uspokojivé řešení (§ 56 odst. 2 ZOPK).⁷⁹⁰

Do této kategorie zákazů a omezení mimo jiné patří **omezení v užívání pozemků určených k plnění funkcí lesa**. Tyto pozemky nelze užívat k jiným účelům (§ 13 odst. 1 LesZ). Z uvedeného zákazu může orgán státní správy lesů udělit výjimku, přičemž odnětí pozemku plnění funkcí lesa je zpoplatněno.⁷⁹¹ Žádat lze o výjimku dočasnou nebo trvalou, a to ve dvou formách – odnětí pozemku plnění funkcí lesa nebo omezení využívání pozemku k plnění funkcí lesa. V souvislosti s výstavbou přichází v úvahu obě tyto formy. Pozemek, na němž je stavba posta-

Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení. 2011. s. 88–89. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.

⁷⁸⁹ Více viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č. j. 7 Ca 19/2008-33.

⁷⁹⁰ Podle rozsudku NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93, je takovýmto veřejným zájmem zájem na ochraně před povodněmi.

⁷⁹¹ Poplatek za odnětí je upraven v § 17 LesZ, přičemž poplatek za dočasné omezení stanoven není. Někteří autoři poukazují na to, že v případě dočasného odnětí pro liniové stavby o malé rozloze je poplatek tak nízký, že administrativní náklady celého řízení jej několikanásobně převyšují. Viz PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 82. Další autoři navrhují, aby právní úprava stanovila, že se poplatek vybírá jen tehdy, jestliže překračuje určitou minimální hranici, např. 1000 Kč. Viz DROBNÍK, J., DVORÁK P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 47). S tímto návrhem se neztotožňujeme a kloníme se spíše k předepisování poplatku v každém případě. Ba naopak by měla být stanovena minimální výše poplatku, např. na úrovni 1000 Kč, neboť jedině tak lze dosáhnout alespoň iluze o ekonomické regulační funkci tohoto poplatku. Ze stejného důvodu by bylo namístě stanovit poplatek i za omezení pozemku z hlediska plnění funkce lesa.

vena, bude zpravidla odňat plnění funkcí lesa, kdežto ve vztahu k okolním pozemkům, které mají být využívány k realizaci stavební činnosti, postačí omezení plnění funkcí lesa. Po dokončení stavební činnosti jsou tyto okolní pozemky navraceny plnění funkcí lesa. Dočasné odnětí pozemků plnění funkcí lesa bude dostačovat pro případ umístění dočasné stavby s tím, že následně po jejím odstranění bude pozemek zpět navrácen svým původním funkcím. Žadatelem o povolení výjimky může být kdokoliv⁷⁹², přičemž v každém řízení musí být pro povolení výjimky – odnětí pozemku, prokázáno, že veřejný zájem převažuje nad zájmem zachování pozemku k plnění funkcí lesa. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu se rozhodnutí o výjimce vydává teprve po vydání územního rozhodnutí.⁷⁹³

Posledním do této kategorie spadajícím zákazem, který ovšem zasahuje signifikantně menší skupinu objektů, je zákaz ničit, poškozovat nebo upravovat **jeskyně a povrchové přírodní jevy** s jeskyněmi související (§ 10 odst. 2 ZOPK). Zákon umožňuje orgánu ochrany přírody udělit z tohoto zákazu výjimku ve dvou případech. Prvním z nich jsou situace, kdy veřejný zájem na udělení výjimky výrazně převažuje nad zájmem ochrany uvedených přírodních útvarů. Zdůraznění výrazné převahy se zde autorům nejeví jako nezbytné, a to zejména s ohledem na to, že jeskyně nejsou dle § 61 odst. 3 ZOPK součástí pozemku ani předmětem vlastnictví a na jejich úpravě bude zájem patrně zejména z důvodů omezení přístupů do nich nebo naopak jejich zpřístupňování veřejnosti. Druhým případem jsou situace, kdy udělení výjimky má za cíl ochranu jeskyně.

20.2.4 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené zákonem, u nichž se prostřednictvím individuálního správního aktu ověřuje, zda konkrétní záměr či činnost spadají do rozsahu zákonného zákazu či omezení

Čtvrtou kategorií jsou zákazy a omezení stavební činnosti stanovené v zákoně, u nichž se prostřednictvím individuálního správního aktu, zpravidla závazného stanoviska, ověřuje, zda konkrétní stavební záměr či činnost spadají do rozsahu zákonného omezení či zákazu.

⁷⁹² Více k žádosti nevlastníka pozemku o výjimku viz DROBNÍK, J., DVOŘÁK P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. s. 31 a 42.

⁷⁹³ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154.

Význačným příkladem omezení stavební činnosti spadajícího do této kategorie je omezení umístování a povolování staveb, jež by mohly snížit nebo změnit **krajinný ráz**. Zákon stanoví, že krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu (§ 12 odst. 1 ZOPK). K umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Pokud orgán ochrany přírody vydá nesouhlasné stanovisko, je to důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání rozhodnutí či jiného opatření dle stavebního zákona (§ 149 odst. 3 SŘ). Má-li souhlas pozitivní podobu, nicméně obsahuje podmínky, je nezbytné, aby se žadatel těmto podmínkám podrobil.

Do této kategorie zákazů a omezení náleží i ochrana **významných krajinných prvků**, které jsou definovány v § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny, jež utváří typický vzhled krajiny, nebo přispívají k udržení její stability. Přímo ze zákona bez dalšího plyne zákaz poškozovat a ničit významné krajinné prvky (§ 4 odst. 2 ZOPK). Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je nezbytné pro každý záměr, jenž by svou realizací mohl tyto součásti krajiny poškodit, či dokonce zničit. S ohledem na skutečnost, že významnými krajinnými prvky jsou například lesy či vodní toky, lze konstatovat, že ochrana významných krajinných prvků je souběžně doplněna jejich ochranou zakotvenou v dalších složkových zákonech práva životního prostředí. Omezení upravená různými předpisy mohou směřovat k ochraně rozdílných veřejných zájmů. Na příkladu záměru regulace vodního toku si lze dokonce představit, že vodní tok bude z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny chráněn jako významný krajinný prvek a orgán ochrany přírody může *a priori* nesouhlasit s jeho regulací terénními, potažmo stavebními úpravami, kdežto vodoprávní úřad může takové terénní či stavební úpravy prosazovat za účelem naplnění zájmů chráněných vodním zákonem.

Neméně významným zástupcem této kategorie jsou zakazy a omezení stavební činnosti v rámci evropsky významných lokalit, u nichž jsou chráněny nejenom biologické složky krajiny, ale i příznivé podmínky lokality, které jsou předpokladem pro výskyt oněch biologických složek. Ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK určuje omezení způsobů využívání **evropsky významných lokalit** tak, aby nedošlo k jejich závažnému nebo nevratnému poškození nebo zničení. Stavebník, jenž zamýšlí provést zásahy, které by mohly vést k nežádoucím důsledkům na území evropsky významné lokality chráněné v režimu § 45c odst. 2 ZOPK, je povinen si obstarat k takovým zásahům souhlas orgánu ochrany přírody. Uvedený zákonný zákaz spojený s povinností obstarat si souhlas orgánu ochrany přírody se nevztahuje na území evropsky významných lokalit, které jsou chráněny smluvně dle § 39

ZOPK (k tomu viz část 20.3.5 níže), nebo jako zvláště chráněné území (k tomu viz část 20.2.3 shora).

Dle § 90 odst. 1 ZOPK mají shora uvedené souhlasy a závazná stanoviska vydávané podle tohoto zákona, které slouží jako podklad pro rozhodnutí podle stavebního zákona, podobu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ a nejsou předmětem samostatného přezkumu ve správním soudnictví.⁷⁹⁴ Pokud však jsou tyto individuální správní akty rozhodnutím konečným, a neslouží tedy jenom jako podklad pro vydání rozhodnutí (podle stavebního zákona), jedná se o správní rozhodnutí, která jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví.

20.2.5 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené zákonem a podrobněji upravené prováděcím právním předpisem

Zástupcem této kategorie je zákonem určené omezení výstavby **skládek odpadu**. Tato zařízení musí svým umístěním a technickým provedením zajistit ochranu životního prostředí nejenom po celou dobu provozu, ale také po jeho ukončení a musí také zajistit podmínky pro rekultivaci skládky (§ 21 OdpZ). Obsahem prováděcího právního předpisu nejsou omezení nad rámec zákona, jedná se v zásadě pouze o technické vymezení požadavků na skládky, jež ochranu životního prostředí před negativními vlivy zajistí.

Jiným zástupcem této kategorie jsou omezení v **ptačích oblastech**, tedy územích nejhodnějších pro ochranu vybraných druhů ptáků.⁷⁹⁵ Tato území vymezuje svým nařízením vláda a současně v něm uvede činnosti, k jejichž provedení je potřebný souhlas orgánu ochrany přírody (§ 45e ZOPK). Zpravidla však neomezuje činnosti v současně zastavěných a zastavitelných územích dotčených obcí. K udělování souhlasů k činnostem v ptačích oblastech viz část 20.3.4 níže.

⁷⁹⁴ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

⁷⁹⁵ Vláda v souladu s předpisy Evropské unie (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků) stanoví nařízením, pro které druhy ptáků vyskytujících se na území ČR mohou být vyhlášeny území zvláštní ochrany – ptačí oblasti.

20.2.6 Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené zákonem a podrobněji upravené opatřením obecné povahy

Omezení či zákazy činnosti, které jsou stanoveny ve vodním zákoně k ochraně **vodního zdroje**, jsou z hlediska územního rozsahu a bližších podrobností upraveny v opatření obecné povahy. Zákon stanoví cíle, kterých má být dosaženo, a minimální územní rozsah, v jehož rámci mají být tyto cíle realizovány. Opatření obecné povahy konkretizují, které činnosti jsou k dosažení stanovených cílů v jednotlivých ochranných pásmech zakázány,⁷⁹⁶ a stanovují územní rozsah ochranných pásem. Zákon tedy na rozdíl od výše uvedené kategorie 20.2.2 nepřenechává správním orgánům vydávajícím opatření obecné povahy pouze možnost určení rozsahu území, ale taktéž jim přenechává možnost konkretizovat činnosti, jejichž provádění v území je omezeno či zakázáno. Přitom platí, že přímo ze zákona je zakázáno provádět v ochranném pásmu činnosti, které by poškozovaly nebo ohrožovaly vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost zdroje. Ochrana vodního zdroje je přitom založena na principu dvoupásmové ochrany, přičemž každé pásmo ochrany vodního zdroje má odlišný rozsah a platí v něm jiná míra omezení činností.⁷⁹⁷ Obdobný přístup k ochraně přírodního zdroje lze nalézt u ochrany přírodních léčivých zdrojů minerální vody a plynu a zdroje přírodního léčivého peloidu stanovených v lázeňském zákoně, více viz část 20.3.1.⁷⁹⁸

⁷⁹⁶ Zatímco § 30 odst. 7 VZ stanoví zákaz vstupu a vjezdu do ochranného pásma vodního zdroje I. stupně přímo bez potřeby jakékoli další konkretizace, přičemž z tohoto zákazu lze udělit výjimku, ustanovení § 30 odst. 8 VZ předpokládá, že další činnosti zakázané v ochranném pásmu budou konkretizovány opatřením obecné povahy.

⁷⁹⁷ Blíže viz HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Praha: Sonda, 2011. s. 116–118.

⁷⁹⁸ Na příkladu těchto dvou druhů ochranných pásem lze demonstrovat, že rozhraničení mezi jednotlivými kategoriemi zvolené typologie zakázů a omezení stavební činnosti může být v některých případech velmi subtilní, jedna kategorie plynule přechází v jinou. K zařazení ochranných pásem vodních zdrojů a ochranných pásem zdrojů dle lázeňského zákona do odlišných kategorií nás vedla následující úvaha opírající se o text příslušných ustanovení zákona. Z textu § 30 odst. 8 VZ plyne, že zákaz provádět činnosti je uložen přímo zákonem a opatřením obecné povahy se pouze vymezuje rozsah zákazu, tj. zákonný zákaz se upřesňuje. Z textu § 22 odst. 5 a § 23 odst. 3 naproti tomu vyplývá, že zákon sice ukládá zákaz výkonu obecně definovaných činností, avšak konkrétní vymezení těchto činností je plně přenecháno na opatření obecné povahy, které musí zohlednit místní geologické podmínky. Lázeňský zákon tedy vymezuje pouze tzv. primární povinnost, avšak samotné zákazy jsou vymezovány až opatřením obecné povahy. Autoři si jsou vědomi, že se toto rozlišení může

20.3 ZÁKAZY A OMEZENÍ STAVEBNÍ ČINNOSTI UKLÁDANÉ NA ZÁKLADĚ SLOŽKOVÝCH ZÁKONŮ PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PODZÁKONNÝM PRÁVNÍM PŘEDPÍSEM, OPATŘENÍM OBECNÉ POVAHY, INDIVIDUÁLNÍM SPRÁVNÍM AKTEM NEBO VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVOU

V této podkapitole se budeme věnovat zákazům a omezením stavební činnosti, které nejsou uloženy přímo zákonem, nýbrž podzákonými právními předpisy (normativními správními akty), opatřeními obecné povahy, individuálními správními akty (správními rozhodnutími a úkony dle části čtvrté správního řádu) či veřejnoprávními dohodami. Podle právě uvedených forem aktů, jimiž se stavební činnost omezuje či zakazuje, je tato podkapitola vnitřně dále strukturována.

Jelikož nejsou níže analyzované zákazy a omezení uloženy přímo zákonem, ale na základě zákona správním aktem či správní dohodou, je třeba úzkostlivě dbát na to, aby nedošlo k porušení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 LZPS. V první řadě je nutno posoudit, zda zákon, který zmocňuje orgány veřejné správy k uložení zákazu či omezení, dostatečně upravuje tzv. primární povinnost (viz dále). Dále je nezbytné zajistit, aby akty, jimiž se stanoví zákazy a omezení, nevykročily z mezí stanovených zákonem.

Ústavní soud se ve své judikatuře podrobně věnoval především vztahu mezi zákonem a podzákonou normotvorbou.⁷⁹⁹ Formuloval následující základní východiska a závěry. Zákonodárce nemůže oblast vztahů, které mají být dle Ústavy upraveny zákonem, delegovat na moc výkonnou, a tím vlastně rezignovat na svoji zákonodárskou povinnost.⁸⁰⁰ Podzákoná normotvorba tedy nemůže stanovit primární práva a povinnosti.⁸⁰¹ Porušením výhrady zákona ovšem není, jestliže podzákoný

zdat leckomu jako „umělé“. V této souvislosti si proto dovolují zdůraznit, že jakákoliv klasifikace má především funkci pedagogickou a řazení jednotlivých institutů do ní je podřízeno plnění právě této funkce.

⁷⁹⁹ Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení*. 2011. s. 165–166. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.

⁸⁰⁰ Nález ÚS ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (96/2001 Sb.).

⁸⁰¹ Nález ÚS ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (96/2001 Sb.), shodně nález ÚS ze

právní předpis na základě výslovného zákonného zmocnění toliko konkretizuje problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by dle Ústavního soudu vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.⁸⁰² K provedení povinnosti podzákonným právním předpisem postačuje zcela konkrétní a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodávce k vydání konkretizujících podzákonných právních předpisů.⁸⁰³ Zákonem upravené primární povinnosti musí naplňovat požadovanou míru určitosti. Zákonodávce musí stanovit působnost a subjekt, který bude jejím nositelem, základní rysy rozhodovacího procesu, obsah a rozsah zásahů do práv a povinností jedinců a sledovaný účel. Na tento obecný zákonný základ činnosti veřejné správy mohou příslušné orgány navázat podzákonnou normotvornou činností. Ze zákonných norem musí být vždy patrný obsah, účel a rozsah působení podzákonného právního předpisu.⁸⁰⁴

Tato východiska a závěry si osvojil i Nejvyšší správní soud a ve stejném duchu jako Ústavní soud judikuje ke vztahu mezi zákonem a opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud k této problematice konstatoval: „*Opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“⁸⁰⁵ Rovněž doktrína poukazuje na to, že opatření obecné povahy nemůže ukládat originární povinnosti, neboť by to bylo v rozporu s ústavním pořádkem.

dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06 (69/2009 Sb.).

⁸⁰² Nález ÚS ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (410/2001 Sb.).

⁸⁰³ V. Šimíček In kol. autorů. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 2010. s. 55.

⁸⁰⁴ V. Vopálka In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 65–66. Obdobně též J. Kysela In GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. s. 248.

⁸⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, dále též rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195.

Může pouze určit rozsah povinností stanovených zákonem.⁸⁰⁶ Opatření obecné povahy je aktem smíšeným (generálně-konkrétním), jehož smyslem je konkretizovat obecnou normu upravenou zákonem na konkrétní situaci (předmět). Z toho plyne, že i obsah opatření obecné povahy musí mít dostatečné normativní ukotvení v zákoně v podobě úpravy tzv. primární povinnosti, jako je tomu v případě podzákoných právních předpisů.

Individuální správní akt je naproti tomu čistě aplikačním správním aktem. Povinnost ukládaná individuálním správním aktem by měla být v zákoně upravena vcelku přesně.

20.3.1 Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané podzákoným právním předpisem

Stavební činnost může být výrazným způsobem omezena v **lázeňských místech**⁸⁰⁷, která jsou vyhlášována nařízením vlády. Jedná se o území obce (či více obcí) nebo jeho části, v němž se nacházejí přírodní léčebné lázně, tj. soubor zdravotnických zařízení sloužících k poskytování lázeňské péče. Režim ochrany lázeňského místa stanoví lázeňský statut, jenž má *de lege lata* rovněž formu nařízení vlády. Lázeňský statut v zájmu ochrany léčebného režimu a zachování, popřípadě vytvoření lázeňského prostředí stanoví omezení související s výstavbou a rozvojem lázeňského místa, činnosti, které se v lázeňském místě omezují nebo zakazují, zařízení, která se v něm nesmí zřizovat (§ 28 odst. 3 LázZ). Lázeňský zákon tedy sám neupravuje žádné zákazy ani omezení pro území lázeňského místa, toliko vymezuje tzv. primární povinnost. Konkrétní zákazy a omezení jsou stanoveny až nařízením vlády, jímž se vydává lázeňský statut. Domníváme se, že primární povinnost je v lázeňském zákoně vymezena zcela nedostatečně, toliko pomocí obecně formulovaného účelu zákazů a omezení za naprosté absence úpravy jejich obsahu a rozsahu. Činnosti, které mohou být lázeňským statutem omezeny, jsou formulovány v primární povinnosti zcela neurčitě. Zákonodárce tak rezignoval na své oprávnění ukládat jednotlivcům povinnosti a *de facto* jej v rozporu s ústavním pořádkem svěřil do pravomoci orgánu moci výkonné. Lázeňské statuty jsou dle na-

⁸⁰⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.* doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. s. 306.

⁸⁰⁷ Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení.* 2011. s. 134–135. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.

šeho názoru neústavní v té části, v níž ukládají povinnosti fyzickým a právnickým osobám, neboť tak činí bez řádné zákonné opory. Tento závěr činíme s vědomím, že judikatura správních soudů přistupuje k posuzování této otázky velmi striktně (viz níže). Jsme toho názoru, že *de lege ferenda* by mělo dojít ke zpřesnění normy upravující tzv. primární povinnost.

Dalším z institutů lázeňského zákona, jímž dochází k omezení, a dokonce též úplnému zákazu stavební činnosti, jsou **ochranná pásma zdroje**^{808,809}, která se vymezují vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Ochranné pásmo zdroje se zpravidla stanoví ve dvou stupních. Jeho účelem je ochrana chemických, fyzikálních a mikrobiologických vlastností zdroje, zdravotní nezávadnosti zdroje, jakož i zásob a vydatnosti zdroje. Stanovení ochranných pásem musí vycházet z analýzy rizik ohrožení vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdroje, a to na podkladě povinně zpracovávaných odborných posudků. Při stanovení rozsahu ochranných pásem a podmínek ochrany se berou do úvahy dvě hlediska - dosažení sledovaného účelu a omezení oprávněných zájmů právnických a fyzických osob v dotčeném území jen v míře nezbytně nutné.

Ochranné pásmo I. stupně zahrnuje zpravidla okolí výstupu zdroje, má tvar kruhu o poloměru 50 m. K bezprostřední ochraně jímání zdroje se vymezí v rámci ochranného pásma I. stupně pásmo fyzické ochrany zdroje, a to zpravidla v rozsahu 10 x 10 m okolo zdroje. Ochranné pásmo I. stupně i pásmo fyzické ochrany zdroje mohou být stanoveny v jiném rozsahu, než předvídá lázeňský zákon, jsou-li pro to dány důvody. V případě přírodního léčivého zdroje peloidu zahrnuje ochranné pásmo I. stupně celé území, pod nímž se nachází ložisko peloidu. V ochranném pásmu I. stupně jsou zakázány v okruhu do 50 m od zdroje, stejně jako v pásmu fyzické ochrany zdroje a v ochranném pásmu přírodního léčivého zdroje peloidu veškeré činnosti, tedy i stavební. Výjimku představují jen činnosti nutné v zájmu ochrany a využívání zdroje (§ 22 odst. 4 LázZ). V té části ochranného pásma I. stupně, která přesahuje okruh o poloměru 50 m od zdroje, jsou zakázány činnosti, jež mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje. Tyto činnosti jsou vymezeny ve vyhlášce, jíž se zřizuje ochranné pásmo (§ 22 odst. 5 LázZ). Lze tedy shrnout, že zákazy vztahující se na území v okruhu do 50 m od zdroje

⁸⁰⁸ Definici zdrojů dle lázeňského zákona obsahuje § 2 odst. 1 a 2.

⁸⁰⁹ Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení*. 2011. s. 130–134. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.

a v pásmu fyzické ochrany jsou stanoveny přímo zákonem a vyhláškou ministerstva, jíž se ochranné pásmo stanoví, dochází k jejich aktivaci. Zákazy, jež se upínají k té části ochranného pásma I. stupně, která překračuje hranici 50 m od zdroje, jsou ukládány vyhláškou o zřízení ochranného pásma. Lázeňský zákon ve vztahu k těmto zákazům upravuje toliko tzv. primární povinnost.

Ochranné pásmo II. stupně, které může být dále vnitřně diferencováno, slouží k ochraně zřídelní struktury zdroje, infiltračního území zřídelní struktury zdroje či infiltračního území zdroje samotného (§ 23 LázZ). V tomto ochranném pásmu je zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje. Zákazy platné v ochranném pásmu II. stupně jsou stanoveny teprve vyhláškou o zřízení ochranného pásma, zákon obsahuje pouze tzv. primární povinnost.

Nejvyšší správní soud poukázal na to, že formulace zákonného zákazu činností, „*kteřé mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje*“, je příliš vágní. To má za následek, že v ní nelze spatřovat uložení povinnosti, a to pro rozpor s principem právní jistoty adresátů norem. Místo toho, aby zákon dostatečně konkrétně definoval zakázané činnosti, vyhrazuje tuto úpravu podzákonné normotvorbě. Soud z toho dovodil, že vyhlášky ministerstva (v projednávaném případě se jednalo ještě o nařízení vlády) jsou neaplikovatelné.⁸¹⁰ Z odůvodnění rozsudku plyne, že stanovení povinnosti v ochranném pásmu nelze dovodit ani přímo ze zákona, a to pro neurčitou formulaci užitou v příslušném ustanovení.

Argumentace Nejvyššího správního soudu je přesvědčivá a postavena na konzistentním právním základě, jemuž nelze z hlediska formálního nic vytknout. Na druhou stranu je třeba vzít do úvahy, že není dost dobře možné stanovit konkrétní a podrobné podmínky ochrany přímo v zákoně. Ani detailní zákonná norma by z povahy věci nemohla zohlednit místní podmínky každého jednotlivého zdroje ve smyslu lázeňského zákona. Byly-li by činnosti, jejichž provádění je v ochranném pásmu zakázáno, stanoveny přímo v zákoně, nutně by představovaly v mnoha případech neproporcionální zásah do vlastnického práva či jiných legitimních zájmů jednotlivců. Dané zájmy by totiž nemohly být zohledněny při vymezování ochranných podmínek, jak to *de lege lata* umožňuje § 21 odst. 2 LázZ. Rovněž zákonem stanovené zákazy by mohly překročit hranici ústavnosti, neboť by reálně hrozilo porušení principu přiměřenosti (čl. 4 odst. 4 LZPS). Tomu by bylo možné zabránit

⁸¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 32/2009-69.

tím, že by přímo v zákoně byly stanoveny povinnosti zanedbatelné intenzity a významu. Toto řešení je však daleko tomu být dokonalé, neboť jeho výrazným rizikem je ohrožení veřejného zájmu na ochraně zdrojů, k jehož dosažení by nepostačovalo uložení málo významných povinností.

Nejpříjatelnějším řešením by nejspíše bylo volněji interpretovat požadavek, aby byl zákaz dostatečně určitě formulován již v zákoně, a konkretizaci obecně (snad i vágně) stanovené povinnosti ponechat prováděcím aktům. Dosavadní praxe má totiž nesporné výhody, a to uzpůsobení ochranného režimu místním podmínkám a oprávněným zájmům dotčených osob. Korektivem popsaného liberálnějšího přístupu k zákonným normám by měla být přísná kontrola přiměřenosti aktů, které tyto normy provádějí (konkretizují).

Zákazy a omezení stavební činnosti stanovené pro území ochranného pásma zdroje a lázeňského místa se do postupů dle stavebního zákona promítají prostřednictvím povinnosti opatřit si závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví (§ 37 odst. 3 LázZ).

Formou nařízení vlády jsou vyhlášovány **památkové rezervace** (§ 5 ZoSPP). Ve zřizovacím aktu se současně stanoví podmínky ochrany tohoto území. Z definice památkové rezervace plyne, že je možno ji vyhlásit toliko v území, kde se nachází soubor nemovitých kulturních památek či archeologických nálezů. Podmínky ochrany, jejichž cílem je především regulace stavební činnosti v území, se vztahují i na ty nemovitosti v území památkové rezervace, které nejsou kulturními památkami. Stejným způsobem je koncipována i ochrana **památkových zón**, které jsou v praxi zřizovány vyhláškou Ministerstva kultury, jež současně stanoví podmínky ochrany.⁸¹¹

Lze říci, že konkrétní podmínky ochrany památkových rezervací a zón jsou formulovány v prováděcích právních předpisech velmi obecně (např. povinnost respektovat výsledky stavebně historických, urbanistických, archeologických a památkových průzkumů, rozborů a výzkumů území a výsledky rozborů biologické složky území; povinnost respektovat hodnoty historického prostředí zóny ve vzta-

⁸¹¹ V této souvislosti je třeba poukázat na to, že zákon o státní památkové péči nestanoví, jakou formou má ministerstvo památkové zóny vyhlášovat. Dle § 6 odst. 2 mají být podrobnosti o prohlašování památkových zón stanoveny obecně závazným právním předpisem. V tomto ustanovení nelze dle našeho názoru hledat oporu pro závěr, že ministerstvo vyhláší památkové zóny obecně závazným právním předpisem, tedy vyhláškou. Správní praxe se nicméně ustálila na tom, že akt, jímž se zřizuje památková zóna a stanoví podmínky její ochrany, má formu vyhlášky.

hu k využití dotčených objektů, prostorů a částí území a k zachování a obnově historických dřevin; povinnost chránit archeologické nálezy).⁸¹² V případě některých památkových rezervací jsou ochranné podmínky podrobnější, nicméně i je lze v jejich souhrnu interpretovat jako povinnost respektovat při provádění všech činností v území historickou hodnotu daného území a zvýraznit prvky, pro něž je území chráněno.⁸¹³ Byť by se na první pohled mohlo zdát vcelku překvapivé, že normativní právní akty, jimiž se zřizují památkové rezervace a zóny, obsahují toliko obecně formulované povinnosti či spíše jejich abstraktní linie, při bližším zkoumání dospíváme k závěru, že tomu ani jinak být nemůže. Postačuje pohlédnout na formulaci § 5 a § 6 ZoSPP, v nichž zcela absentuje úprava primární povinnosti, od níž by bylo lze odvinout stanovení podrobnějších konkrétních povinností stavebníků prostřednictvím zřizovacích aktů. Obě ustanovení totiž pouze zmocňují vládu, resp. ministerstvo k vydání zřizovacích aktů a stanovení podmínek za účelem ochrany daných území. Nicméně ani obecným způsobem nestanoví, jakých činností se mají tyto podmínky týkat a v jakém rozsahu. Pokud by tedy zřizovací akty ukládaly konkrétní, citelná omezení, činily by tak s největší pravděpodobností bez dostatečné zákonné opory, a samy se tak ocitaly za hranou ústavnosti. *De lege ferenda* tedy lze jen doporučit, aby došlo k doplnění tzv. primární povinnosti platné pro území památkových rezervací a zón a v návaznosti na to k větší konkretizaci omezení stavební činnosti v těchto územích cestou podzákonných normativních aktů.

Soulad stavebního záměru s podmínkami ochrany památkové rezervace či zóny se v konkrétním případě ověřuje prostřednictvím závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, které je stavebník povinen si obstarat (§ 14 odst. 2 ZoSPP). Pokud je třeba k realizaci stavebního záměru povolení či jiné opatření dle stavebního zákona, má závazné stanovisko orgánu státní památkové péče formální i materiální podobu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ (§ 44a odst. 3 ZoSPP). S ohledem na zcela vágní ustanovení zřizovacích právních aktů má omezení stavební činnosti v památkových rezervacích a zónách *de lege lata* podobu toliko administrativní povinnosti vyžádat si závazné stanovisko k určitým typům činností.

⁸¹² Viz např. vyhlášku Ministerstva kultury č. 475/1992 Sb., o prohlášení území bojiště bitvy u Slavkova za památkovou zónu, vyhlášku č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny, nebo vyhlášku č. 157/2002 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny.

⁸¹³ Viz nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terežín za památkové rezervace.

Teprve v závislosti na obsahu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče je možné učinit závěr, zda došlo k omezení stavební činnosti.

Způsob zabezpečení kulturních hodnot památkových rezervací a zón může být upraven v plánech ochrany, jež jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy (§ 6a ZoSPP). Opatření obecné povahy musí být v souladu nejen se zákonem, ale i aktem, jímž byla rezervace či zóna zřízena. Rovněž v případě této právní normy se zdá být úprava tzv. primární povinnosti jako nedostatečná („stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a zóny z hlediska státní památkové péče“⁸¹⁴). Ani od plánů ochrany tak nelze očekávat, že prostřednictvím vymezení způsobu zabezpečení kulturních hodnot budou stanovena konkrétní omezení stavební činnosti. Obsahem plánů ochrany může být nicméně i výčet nemovitostí a druhů prací, k jejichž provedení není třeba vyžádat si závazné stanovisko. Ve vztahu k této otázce obsahuje § 6a odst. 1 ZoSPP dostatečně určitou normu, jejíž provedení opatřením obecné povahy nic nebrání.

Lokální normotvorbě svěřil zákonodárce problematiku omezení v **přírodních parcích**, neboť pro zřizovací akty vyhradil formu nařízení kraje (§ 77a odst. 2 ZOPK). Ačkoliv zákon řadí přírodní park mezi instituty obecné ochrany přírody a krajiny, domníváme se, že se spíše jedná o nástroj ochrany zvláštní. Krajinný ráz jako takový je chráněn před stavební činností přímo ze zákona (viz část 20.2.4 shora). Přírodní park slouží ochraně výjimečně hodnotného krajinného rázu. Zákon definuje v § 12 odst. 3 předmět ochrany jako krajinný ráz s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami. Negativním prvkem této definice je, že krajinný ráz není chráněn podle části třetí tohoto zákona (tj. jako součást zvláště chráněného území). Nařízení kraje, jímž se zřizuje přírodní park, má dvojí funkci. Jednak se jím vymezuje území přírodního parku, jednak jím lze stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo jeho zničení, poškození nebo rušení. Zákon tedy pouze v obecné rovině stanoví, čeho se mohou ukládaná omezení týkat, resp. k jakému účelu mají směřovat. Uložená omezení spočívají zpravidla v tom, že se stanoví výčet zásahů, k nimž je nezbytný předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.^{815,816} Doktrínou byl vysloven i názor, že vedle toho mohou být v nařízení

⁸¹⁴ Ani vyhláška Ministerstva kultury č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón, není konkrétnější, § 1 odst. 2 písm. c) toliko přejímá text zákona.

⁸¹⁵ Např. nařízení č. 1/2010 Jihomoravského kraje o zřízení Přírodního parku Bobrava, nebo nařízení č. 2/2010 Jihomoravského kraje o zřízení Přírodního parku Údolí Bílého potoka. Obě nařízení byla publikována ve Věstníku právních předpisů Jihomoravského kraje, ročník

upraveny i obecné regulativy výstavby. Regulativy výstavby a podmínění vybraných činností souhlasem orgánu ochrany přírody musí sledovat účel, k němuž byl přírodní park zřízen a který je v obecné rovině vyjádřen v § 12 odst. 3 ZOPK.⁸¹⁷ Do rozsahu činností vymezených § 12 odst. 3 ZOPK, které mohou být omezeny nařízením kraje, spadá i stavební činnost.

20.3.2 Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané opatřením obecné povahy

V této části se budeme věnovat institutům upraveným složkovými zákony práva životního prostředí, které jsou v jednotlivých případech uváděny v život opatřením obecné povahy, které současně určuje konkrétní obsah těchto institutů.

Opatřením obecné povahy jsou vymezována **záplavová území**. V jejich rámci může být stanovena tzv. aktivní zóna, na níž se vztahují zákazy a omezení obsažené přímo v zákoně, např. zákaz umísťovat, povolovat či provádět stavby (§ 67 odst. 1 a 2 VZ). Opatření obecné povahy tak plní ve vztahu k aktivním zónám záplavových území pouze funkci zřizovací, nikoliv regulační v tom slova smyslu, že by se jím stanovily zákazy či omezení (viz část 20.2.2 shora). Ve vztahu k ostatním částem záplavového území vně jeho aktivní zóny zákon žádné zákazy ani omezení nestanoví, ty ovšem mohou být uloženy vodoprávním úřadem v opatření obecné povahy (§ 67 odst. 3 VZ). Zákon blíže nevymezuje, na jaké činnosti by se měly omezující podmínky vztahovat. Teoreticky je tedy možné, dokonce to je velmi pravděpodobné, aby jejich předmětem byla stavební činnost. Jestliže smyslem stanovení záplavového území je ochrana území před následky povodně a vytvoření podmínek pro volný odtok vody z území, pak se regulace musí týkat právě stavební činnosti (i drobné). Jelikož podmínky pro omezení výkonu činností opatřením obecné povahy nejsou v zákoně vůbec definovány, nelze mít za to, že by opatření

2010, částka 2 [online]. [cit. 2011-09-20]. Dostupný z: <www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=131856&TypeID=1>.

⁸¹⁶ Rovněž doktrína poukazuje na to, že omezení uložená nařízením kraje by měla mít pouze povahu povinnosti opatřit si předchozí souhlas k vybraným činnostem. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. s. 69.

⁸¹⁷ S. Havelková In MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 130.

obecné povahy povinnosti konkretizovalo, naopak je ukládá bez dostatečného zákonného podkladu. Domníváme se tedy, že § 67 odst. 3 VZ je v rozporu s ústavním pořádkem, neboť *de facto* deleguje normotvorbu na orgány veřejné správy. Opatření obecné povahy vydaná dle § 66 VZ jsou v části, v níž stanoví omezení činností v záplavovém území mimo jeho aktivní zónu, v rozporu s ústavním pořádkem.⁸¹⁸

Zákazy a omezení stavební činnosti v záplavovém území se do řízení a postupů dle stavebního zákona promítají prostřednictvím souhlasu vodoprávního úřadu dle § 17 VZ. Je-li souhlas vydáván jako podklad pro řízení dle stavebního zákona, má formální i materiální podobu závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ.⁸¹⁹

Dalším z institutů náležejícím do této podkategorie je **ochranné pásmo vodního díla**, jehož právní úprava je obsažena v § 58 VZ. Ochranné pásmo vymezuje vodoprávní úřad opatřením obecné povahy, v němž stanoví jeho rozsah a současně konkrétní zákazy a omezení týkající se umístování staveb nebo provádění některých činností. Charakter zakazů a omezení se stanoví v závislosti na povaze vodního díla. Pojem vodního díla je značně široký (viz § 55 odst. 1 VZ), zahrnuje objekty počínaje studnami a melioračními systémy přes protipovodňová opatření až po hráze a přehrady. Je tedy zřejmé, že každé z vodních děl vyžaduje jiné ochranné podmínky. Jejich účelem je zajištění bezpečnosti vodního díla, plnění jeho funkcí apod. Samozřejmě i v tomto případě se nabízí otázka, zda je tzv. primární povinnost upravena ve vodním zákoně dostatečně. Text § 55 odst. 3 VZ ve velké míře připomíná § 28 odst. 3 LázZ (viz část 20.3.1 shora). Nicméně je třeba vzít do úvahy, že účel ochranného pásma vodního díla je přesněji uchopitelný a jeho územní rozsah menší než v případě lázeňského místa. V tomto kontextu se kloníme k závěru, že primární povinnost, byť je formulována vcelku abstraktně, lze považovat za dostatečně určitou. Omezení stavební činnosti stanovená pro území ochranného pásma vodního díla se v procesech dle stavebního zákona projeví prostřednictvím závazného stanoviska vydávaného na základě obecného ustanovení § 104 odst. 9 VZ.⁸²⁰

⁸¹⁸ Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení*. 2011. s. 176. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.

⁸¹⁹ T. Kocourek a M. Poláčková In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 102–103.

⁸²⁰ Souhlas dle § 17 VZ se v tomto případě neuplatní.

20.3.3 Zákazy a omezení stavební činnosti ukládané správním rozhodnutím

Další z forem činnosti orgánů veřejné správy, kterou dochází na základě složkových zákonů práva životního prostředí k omezení, či dokonce zákazu stavební činnosti, je vydávání správních rozhodnutí.⁸²¹ V kontextu této kapitoly je třeba rozlišovat dvě skupiny správních rozhodnutí. Účelem aktů náležejících do první skupiny je uložení zákazů či omezení činnosti (např. stavební). Předmětem aktů patřících do druhé skupiny je ověřit, zda je stavební činnost v souladu se zákonem chráněnými veřejnými zájmy. Podmínění realizace činnosti povinností obstatat si správní rozhodnutí není omezením stavební činnosti, ale toliko procesním „omezením“. Správní rozhodnutí může nicméně ve výsledku znamenat omezení, zpravidla však naprostý zákaz stavební činnosti, resp. realizace navrženého zá- měru. Do první skupiny náleží ochranné pásmo kulturních památek, památkových rezervací a zón, přechodně chráněná plocha, omezení a zákaz činnosti dle § 66 ZOPK nebo dle § 10 odst. 2 ZoSPP. Do druhé skupiny patří povinnost získat integrované povolení, povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, povolení k umístění jaderného zařízení nebo úložiště jaderného odpadu a povolení k výstavbě jaderného zařízení nebo pracoviště IV. kategorie, povolení k odnětí pozemku plnění funkcí lesa. Obdobnou povahu má i rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření dle § 45i odst. 11 ZOPK.

Formu správního rozhodnutí má akt, jímž se zřizuje **ochranné pásmo kulturní památky** (§ 17 odst. 1 ZoSPP), **národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny** (§ 17 odst. 3 ZoSPP). Toto rozhodnutí je vydáváno v územním řízení dle stavebního zákona, typově se jedná o územní rozhodnutí o ochranném pásmu.⁸²² V ochranném pásmu kulturní památky může příslušný orgán omezit nebo zakázat určitou činnost (tj. i činnost stavební) či provést jiná vhodná opatření (§ 17 odst. 1 ZoSPP). Takto však nelze postupovat v případě ochranného pásma

⁸²¹ Správní rozhodnutí představují nejvýznamnější skupinu individuálních správních aktů, neboť se jimi zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti (§ 9 a § 67 odst. 1 SŘ).

⁸²² Rozhodnutí o ochranném pásmu lze dělit do dvou skupin. První tvoří ochranná pásma, která slouží ochraně předmětu, kolem něhož se zřizují. Druhá skupina ochranných pásem se vyznačuje tím, že jejich cílem je ochrana území v okolí před negativními vlivy předmětu, kolem něhož se pásmo zřizuje. PRŮCHOVÁ, I. Ochranná pásma jako nástroj ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense a Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 185. Ochranné pásmo dle § 17 odst. 1 a 3 ZoSPP náleží do skupiny první.

národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny, jejichž ochranné pásmo je upraveno v jiném ustanovení (§ 17 odst. 3), jež však tuto pravomoc orgánům veřejné správy nesvětuje. Domníváme se, že nelze výkladem rozšířit oprávnění správních orgánů dle § 17 odst. 1 ZoSPP i na ostatní ochranná pásma. Extenzivní interpretace by byla v rozporu se základním ústavněprávním postulátem, dle něhož lze povinnosti jednotlivcům ukládat jen na základě zákona (čl. 4 odst. 1 LZPS) a nelze nikoho nutit činit, co zákon neukládá (§ 3 odst. 3 LZPS a čl. 2 odst. 4 Ústavy). V ochranném pásmu kulturní památky lze také nařídit nezbytné úpravy staveb, zařízení nebo pozemků (§ 17 odst. 2 ZoSPP). Mezi ochranou kulturní památky a národní kulturní památky prostřednictvím ochranného pásma vzniká významná disproporce. Zásahy v ochranném pásmu kulturní památky jsou intenzivnější než v ochranném pásmu národní kulturní památky.⁸²³

Zřízením ochranného pásma kulturní a národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny se aktivuje zákonná povinnost opatřit si k realizaci stavební činnosti závazné stanovisko orgánu státní památkové péče dle § 14 odst. 2 ZoSPP (viz část 20.3.1 shora). Nastavení této povinnosti je v případě ochranných pásem mírnější než v případě památkových rezervací a zón. Jsou z ní totiž blokově vyňaty takové stavby, změny staveb, udržovací práce a umístění nebo odstranění zařízení, jimiž se žádným způsobem nezasahuje do vnějšího vzhledu nemovitosti (§ 17 odst. 1 a 3 ZoSPP). Pro ochranné pásmo kulturní památky navíc platí, že v územním rozhodnutí o jeho zřízení mohou být uvedeny druhy prací (včetně kácení a výsadby dřevin) nebo nemovitosti, u nichž se nepožaduje opatření závazného stanoviska. Jedná se o obdobu výjimky povolené plánem ochrany památkové rezervace nebo zóny dle § 6a odst. 1 ZoSPP.

Lze tedy shrnout, že přímo správním rozhodnutím může dojít k omezení stavební činnosti pouze v okolí kulturní památky (§ 17 odst. 1 ZoSPP). Vedle toho dochází na základě rozhodnutí o ochranném pásmu ve spojení s § 14 odst. 2 ZoSPP k založení procesní povinnosti vyžádat si závazné stanovisko ke stavební činnosti, a to ve vztahu ke všem ochranným pásmům dle § 17 odst. 1 i 3 ZoSPP.

Přechodně chráněná plocha (§ 13 ZOPK) slouží k ochraně významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů a paleontologických nálezů, a to po časově limitované období, popř. opakovaně, přičemž rozhodnutí o vyhlášení plochy

⁸²³ Viz KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, návrhy za omezení*. 2011. s. 143–144. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.

obsahuje zakázané způsoby užití tohoto území.⁸²⁴ Cílem omezení, která mohou teoreticky postihnout i stavební činnost, je zabránit zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětů ochrany. Jelikož je přechodně chráněná plocha vyhlášována správním rozhodnutím, ukládají se jí povinnosti jen vlastníkům pozemků (tj. adresátům rozhodnutí), nikoliv neurčitému okruhu třetích osob. Rozhodnutím o zřízení přechodně chráněné plochy nelze uložit vlastníkům pozemků, aby něco aktivně konali (povinnosti typu *facere*). K tomu lze využít jen dohody dle § 68 ZOPK.⁸²⁵

V § 66 upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny jeden z nejsilnějších právních nástrojů ochrany přírody a krajiny, který spočívá v **omezení či zákazu činnosti**. Na základě této normy je totiž možné stanovit osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. V krajním případě lze takovou činnost dokonce zakázat. Jedná se o univerzálně použitelný nástroj, jímž lze omezit či zakázat i stavební činnost. Z povahy věci je vyloučeno, aby byl aplikován ve fázi, kdy je stavební činnost teprve předmětem povolovacích řízení (územní řízení, stavební řízení apod.). K ochraně zájmů přírody a krajiny slouží v této fázi jiné prostředky, a to rozličná závazná stanoviska a rozhodnutí o udělení výjimky, vydávaná dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 66 ZOPK je možné aplikovat až v situaci, kdy stavební činnost probíhá (resp. jsou v území realizována opatření k přípravě vlastní stavby) nebo kdy už je stavba dokončena a je užívána. Přitom je zcela bez významu, zda se jedná o činnost protiprávní (vykonávanou bez příslušných povolení), povolenou, nebo dokonce nařízenou.⁸²⁶ Z pohledu aplikace § 66 ZOPK tedy není rozhodující, zda je stavební činnost v souladu s normativními a individuálními právními akty, ale její povaha, tj. zda potenciálně může nedovoleně (tedy v rozporu s právem) změnit stav předmětu chráněného kterýmkoliv ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny (např. krajinný ráz, významný krajinný prvek, rostliny a živočichové, zvláště chráněná území). Při ukládání omezení a zákazů je vždy třeba pečlivě dbát na to, aby nevykročila z mezí přiměřenosti.⁸²⁷ V případě omezení či zákazu činnosti právem dovolené je třeba uzpůsobit intenzitu opatření intenzi-

⁸²⁴ HAVELKOVÁ, S. K čemu slouží přechodně chráněná plocha. *Ochrana přírody*. 2009, č. 5, s. 13.

⁸²⁵ HAVELKOVÁ, S. K čemu slouží přechodně chráněná plocha. *Ochrana přírody*. 2009, č. 5, s. 13.

⁸²⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47, dále rozsudek ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80.

⁸²⁷ S. Havelková In MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 269.

tě zájmu na ochraně částí přírody a krajiny, k jejichž poškození může dojít, a legitimním zájmům vlastníka či jiných osob.⁸²⁸

Podstatně omezenější význam má obdobný nástroj upravený v § 10 ZoSPP. Na základě tohoto ustanovení lze vlastníkům kulturních památek a národních kulturních památek uložit opatření, jejichž cílem je splnění požadavků upravených v § 9 ZoSPP, tj. péče o zachování kulturní památky v dobrém stavu, ochrana před jejím ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Opatření dle § 10 ZoSPP mohou spočívat v omezení či zákazu stavební činnosti na nemovitě kulturní památce či pozemku pod ní, které by ohrožovaly památkovou hodnotu předmětu ochrany. Použití tohoto nástroje přichází v úvahu opět pouze v případě uskutečňované či již uskutečněné stavební činnosti, nikoliv tedy ve fázi plánovací a povolovací. K ochraně památkových hodnot při obnově kulturní památky či jiných stavebních zásazích ve fázi plánovací totiž slouží závazné stanovisko dle § 14 ZoSPP. Obecnější užití má nástroj upravený v § 11 odst. 2 ZoSPP, dle něhož může orgán státní památkové péče zakázat nebo stanovit podmínky pro další výkon činnosti (tedy i stavební), a to jakékoliv osobě, která svojí činností působí nebo by mohla působit nepříznivé změny stavu kulturní památky, včetně jejího prostředí, anebo ohrožuje zachování nebo společenské uplatnění kulturní památky. Tato opatření lze uložit i ve vztahu ke stavební činnosti, která se odehrává na pozemcích mimo areál kulturní památky, jež jsou ve vlastnictví osob, které nemají žádnou právní vazbu na kulturní památku.

K některým stavbám je třeba získat vedle územního rozhodnutí a stavebního povolení i povolení dle zvláštních zákonů, které náleží do systému práva životního prostředí. Povolení mají povahu samostatných správních rozhodnutí a spolu s rozhodnutími dle stavebního zákona vytváří skupinu řetězcích se správních aktů. Povolení dle zvláštních zákonů se vydávají ke konkrétnímu záměru a pokud mají negativní podobu, představují ve svém důsledku zákaz stavební činnosti. Mají-li podobu pozitivní, avšak zahrnují podmínky stavebně-technické rázu, lze je považovat za akty, jimiž se *ad hoc* omezuje stavební činnost.

Integrované povolení je nezbytné k provozu zařízení, jež jsou uvedena v příloze č. 1 k zákonu IPPC. Bez něho nelze vydat stavební povolení pro zařízení uvedená v příloze (§ 45 odst. 1). Povolení dle § 17 odst. 1 písem. c) **OvzZ** je nezbytné ke stavbě zvláště velkého, velkého a středního stacionárního zdroje znečišťování

⁸²⁸ K tomu srov. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. s. 205.

ovzduší.⁸²⁹ Toto povolení, má-li pozitivní podobu, obsahuje podmínky ochrany ovzduší. Pokud je ke stavbě stacionárního zdroje nezbytné integrované povolení, pak se povolení dle § 17 odst. 1 písm. c) OvzZ nevydává a je nahrazeno právě integrovaným povolením. Povolení dle § 9 odst. 1 písm. a) **AtomZ** je nezbytné k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivního odpadu, stejně jako dle písm. b) téhož ustanovení k výstavbě jaderného zařízení nebo pracoviště IV. kategorie. Má-li v důsledku stavební činnosti dojít k odnětí pozemku plnění funkcí lesa, či k omezení plnění funkcí lesa, musí stavebník získat rozhodnutí dle § 16 **LesZ**. Toto řízení navazuje na územní řízení a předchází řízení stavebnímu (více viz část 20.2.3).⁸³⁰

Zvláštní mechanismus zavádí § 45i odst. 8 ZOPK, který se týká povolování záměrů obecně (proto i stavební činnosti), které by mohly ovlivnit evropsky významné lokality a ptačí oblasti, tedy území náležející do sítě NATURA 2000.⁸³¹ Pokud na základě stanoviska k posouzení vlivů záměru na území evropsky významné lokality či ptačí oblasti a předmět jeho ochrany bude zjištěno, že záměr může mít významný negativní vliv na příznivý stav dané lokality či předmět ochrany, lze záměr schválit jen za podmínky upravených v § 45i odst. 9 nebo 10 ZOPK. V obou případech, ať již se postupuje dle odst. 9 nebo odst. 10, je podmínkou schválení záměru **uložení a provedení kompenzačních opatření**.^{832, 833} Jestliže se

⁸²⁹ K umístění stacionárního zdroje znečišťování ovzduší do území se nevydává samostatné povolení, ale pouze závazné stanovisko pro účely územního řízení [§ 17 odst. 1 písm. b) OvzZ].

⁸³⁰ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154.

⁸³¹ Viz též kapitola 17 Posuzování záměrů v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona.

⁸³² Tato podmínka je vyjádřena výslovně v § 45i odst. 9. Ustanovení § 45i odst. 10 nezmiňuje, že by podmínkou schválení záměru bylo uložení a provedení kompenzačních opatření, nicméně v poslední větě uvádí, že se dále postupuje dle odst. 9. Formou tohoto odkazu je tak podmínka uložení a provedení kompenzačních opatření vztažena i na případy upravené v odst. 10.

⁸³³ Kompenzační opatření v případě záměrů mohou mít dle § 45i odst. 9 ZOPK podobu vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Dle P. Bejčka lze však z komunitárních právních předpisů dovodit tři různé formy kompenzačních opatření:

- významné zkvalitnění existující lokality v těch částech, v nichž se dosud předměty ochrany nevyskytovaly, a to za účelem vytvoření podmínek pro jejich trvalou existenci na tomto území;

hovoří o schválení záměru, jedná se v případě povolování stavební činnosti o územní rozhodnutí.⁸³⁴ Posouzení vlivů na životní prostředí, zahrnující i posouzení vlivů záměru na území evropsky významné lokality či ptačí oblasti a předmět jeho ochrany, se provádí dle zákona EIA před umístěním stavby do území, tj. před vydáním územního rozhodnutí. Územní rozhodnutí nelze vydat do doby, než orgán ochrany přírody rozhodne o uložení kompenzačních opatření a než jsou tato opatření provedena (§ 45i odst. 11 ZOPK). Bylo-li územní řízení již zahájeno, tak se po tuto dobu přerušuje. Je tedy možné uzavřít, že podmínkou vydání územního rozhodnutí ke stavebnímu záměru, který může mít negativní vliv na příznivý stav evropsky významné lokality či ptačí oblasti nebo předmět ochrany, je vydání rozhodnutí o uložení kompenzačních opatření a jeho vykonání.

20.3.4 Zákazy a omezení stavební činnosti vyplývající ze závazného stanoviska nebo jiného úkonu dle části čtvrté správního řádu

V této části se budeme zabývat případy, kdy zákon neomezuje ani nezakazuje stavební činnost. Zákon ukládá stavebníkovi pouze povinnost opatřit si jako podkladový úkon k povolení stavební činnosti závazné stanovisko dotčeného orgánu (na úseku ochrany životního prostředí) či jiný úkon dle části čtvrté správního řádu. Na výsledné podobě závazného stanoviska či jiného úkonu dle části čtvrté správního řádu pak závisí, jestli bude stavební činnost povolena v procesech dle stavebního zákona, popř. podmíněna splněním požadavků k ochraně veřejných zájmů dle složkových zákonů práva životního prostředí.

-
- vytvoření nové lokality, jejíž kvalitativní i kvantitativní parametry s ohledem na předmět ochrany by byly minimálně stejné;
 - tzv. habitat banking – hospodářská strategie spočívající ve financování ochranných opatření, která mají zmírnit negativní vliv záměru na lokalitu NATURA 2000.

Podrobněji viz BEJČEK, P. Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanoviscích. *Ochrana přírody*. 2011, č. 3, s. 13–14.

⁸³⁴ V případě, že by stavební činnost nepodléhala územnímu řízení, ale pouze řízení stavebnímu, pak je třeba pojmem schválení záměru rozumět stavební povolení (event. alternativní formy připuštěné stavebním zákonem). Může nastat též situace, že území se stane součástí sítě NATURA 2000 až poté, co bude vydáno územní rozhodnutí. V takovém případě by mělo přesto proběhnout posouzení vlivů záměru, a to jako podklad pro stavební řízení. Kompenzační opatření by se tedy ukládala až před vydáním stavebního rozhodnutí. Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 5 As 9/2006-146.

Zákaz či omezení stavební činnosti je v těchto případech materiálně uložen závazným stanoviskem či jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu a formálně rozhodnutím dle stavebního zákona. Úkony dle části čtvrté správního řádu totiž neukládají povinnosti adresátům veřejnosprávního působení, nýbrž se subsumují do řízení dle stavebního zákona (územního řízení, stavebního řízení). Některá závazná stanoviska slouží k tomu, aby do řízení dle stavebního zákona převedla zákazy a omezení stanovené složkovými zákony či na jejich základě jinými právními akty. Závazná stanoviska v těchto případech neukládají zákazy ani omezení stavební činnosti originárně, ale pouze procesně „tlumočí“ existující zákazy a omezení uložené jinými akty (např. souhlas dle § 12 ZOPK, závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 ZOPK).

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje celou řadu případů, kdy se vydávají závazná stanoviska k ochraně konkrétních předmětů (oblastí). **Souhlas** orgánu ochrany přírody je nezbytný k **umístění i povolení stavby**, jestliže se má nacházet **na území NP a CHKO** (§ 44 odst. 1 ZOPK, výjimky jsou obsaženy v odst. 2). Tato povinnost může být zřizovacími akty rozšířena i na ostatní kategorie zvláště chráněných území (§ 44 odst. 3 ZOPK). Povinnost vyžádat si souhlas ke stavební činnosti je v těchto případech stanovena v bližších ochranných podmínkách upravených ve zřizovacích aktech.⁸³⁵ V této souvislosti je třeba poznamenat, že souhlas dle § 44 ZOPK nevyvazuje stavebníka z povinnosti požádat o výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle § 43 ZOPK, stejně jako třeba z povinnosti opatřit si závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu dle § 12 ZOPK. Procesní předměty těchto aktů se liší, a proto vydání jednoho aktu nekonzumuje povinností opatřit si akty ostatní. Souhlas dle § 44 ZOPK je nezbytným (a současně závazným) podkladem pro územní řízení, ale za podmínek stanovených v § 4 odst. 3 StZ⁸³⁶ se vydává nový souhlas dle § 44 ZOPK i pro stavební řízení.

⁸³⁵ V bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území, které jsou stanoveny podzákonnými právními předpisy, nelze ukládat zákazy, ale pouze vázat provedení vybraných činností na předchozí souhlas příslušného orgánu. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. s. 122.

⁸³⁶ „Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilы podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti porýzené územně pláno-

Souhlas orgánu ochrany přírody je nezbytný i **ke stavební činnosti v ochranném pásmu ZCHÚ** (§ 37 odst. 2 ZOPK).⁸³⁷ Na toto území nelze aplikovat režim souhlasu dle § 44 ZOPK, neboť ten se vztahuje pouze na území zvláště chráněného území, nikoliv na jeho ochranné pásmo.⁸³⁸ Ustanovení § 37 odst. 2 je ve vztahu k § 44 ZOPK ustanovením doplňkovým, které vychází z logiky, že stabilitu zvláště chráněného území je třeba zajišťovat i ochranou jeho bezprostředního okolí. Ochranné pásmo vzniká v některých případech přímo ze zákona, může však být zřízeno aktem stejného charakteru, jakým se vyhláší vlastní zvláště chráněné území. Povinnost vyžádat si souhlas ke stavební činnosti dle § 37 odst. 2 ZOPK platí jak pro ochranná pásma vzniklá *ex lege*, tak pro ochranná pásma zřízená *ex actu*.⁸³⁹ Domníváme se, že u ochranného pásma vyhlášeného orgánem ochrany přírody je možné rozšířit povinnost opatřit si předchozí souhlas i na jiné činnosti, než které jsou uvedeny v § 37 odst. 2 ZOPK. Zákon operuje s pojmem „stavební činnost“, aniž by jej však blíže vysvětlil.⁸⁴⁰ Neupravuje ani to, v jaké fázi se souhlas vydává, zda již k umístění stavby, či až k jejímu povolení ve stavebním řízení. S ohledem na skutečnost, že se souhlas vydává ke stavební činnosti (bez bližšího upřesnění) lze dovodit, že je podkladem již pro řízení o umístění stavby, ale rovněž

vací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.“ (zvýraznění doplněno). Pokud tedy větší podrobnost dokumentace předkládané pro stavební řízení není rozhodná pro změnu či doplnění souhlasu vydaného pro územní řízení, závazné stanovisko pro potřeby stavebního řízení se nevydává. Pokud by jej orgán ochrany přírody přesto vydal, stavební úřad k němu nepřihlédne.

⁸³⁷ Ochranná pásma existují kolem všech kategorií zvláště chráněných území, s výjimkou chráněné krajinné oblasti. Dosud vyhlášená ochranná pásma chráněných krajinných oblastí zanikla ke dni 2. 1. 2010. LANDOVÁ, B., HAVELKOVÁ, S. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 6, s. 19.

⁸³⁸ Stejně tak se na ochranné pásmo zvláště chráněných území nevztahuje režim udělování výjimek dle § 43 ZOPK. Ostatně udělování výjimek by ve vztahu k ochrannému pásmu zvláště chráněného území postrádalo jakýkoliv smysl, neboť pro území ochranného pásma neplatí žádné zákazy (pouze povinnost vyžádat si předchozí souhlas k některým činnostem). Nebylo by tak ani z čeho výjimku udělovat.

⁸³⁹ S. Havelková In MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 181.

⁸⁴⁰ Dle S. Havelkové jde o jakoukoliv činnost na pozemcích, která bezprostředně směřuje k realizaci stavebního díla, bez ohledu na stavebně technické provedení, na používané stavební materiály a konstrukce a bez ohledu na účel a dobu jeho trvání. Pod tento pojem náleží i změny dokončené stavby (nástavby, přístavby a stavební úpravy). MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 181.

pro navazující stavební řízení (za podmínek § 4 odst. 3 StZ). Akty, jimiž dochází ke zřízení ochranného pásma, mohou eventuálně upřesnit, v jaké z fází povolovacího procesu se souhlas vydává.

Zvláštní typ **souhlasu** se vztahuje na **činnosti na území ptačích oblastí**. V nařízeních vlády, jimiž se ptačí oblasti zřizují, mohou být dle § 45e odst. 2 ZOPK stanoveny činnosti, k nimž je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podzákonný právní předpis tak na základě zákonného zmocnění ukládá jednotlivcům povinnost (omezení v procesním slova smyslu) opatřit si k určitým činnostem souhlas. Souhlasem tak může být někdy podmíněna i stavební činnost, byť tyto případy nejsou zrovna časté. Pokud vlastník či nájemce přistoupí na to, že s orgánem ochrany přírody uzavře smlouvu o hospodaření dle § 45e odst. 4 ZOPK, pak se může vyvázat z povinnosti opatřit si souhlas k určitým činnostem. Podmínkou je, že smlouva obsahuje ustanovení o provádění činností podmíněných souhlasem orgánu ochrany přírody dle příslušného nařízení vlády. Jestliže ovšem součástí smlouvy není dohoda na těchto otázkách, je vlastník i nájemce pozemku nadále povinen vyžádat si souhlas k činnostem uvedeným příslušným nařízením vlády.

Stejný princip funguje i ve vztahu ke stavební činnosti v **ochranném pásmu památného stromu**, které bylo vymezeno správním rozhodnutím. Dle § 46 odst. 3 ZOPK může orgán ochrany přírody zřídit rozhodnutím ochranné pásmo v okolí památného stromu a určit, ke kterým činnostem je nezbytný předchozí souhlas orgánu ochrany přírody. Na předchozí souhlas tak lze vázat i stavební činnost v ochranném pásmu. Pokud není ochranné pásmo zřízeno rozhodnutím, ale vznikne ze zákona, pak se mechanismus předchozího souhlasu neuplatní. V ochranném pásmu vzniklém *ex lege* totiž platí zákonný zákaz provádění činností škodlivých pro památný strom jako je výstavba. Doktrína dovozuje, že tyto zákonné zákazy platí i v ochranném pásmu vyhlášeném správním rozhodnutím.⁸⁴¹ Právě uvedený závěr považujeme za nesprávný. Jazykový výklad § 46 odst. 3 věty třetí ZOPK nasvědčuje spíše tomu, že zákonné zákazy se vztahují pouze na ochranné pásmo vzniklé *ex lege* (srov. text „V tomto pásmu...“, jemuž předchází věta pojednávající o vzniku ochranného pásma přímo ze zákona). Jako logický se nám jeví výklad, dle něhož v ochranném pásmu vzniklém ze zákona se uplatní zákonem stanovené zákazy (jinak tomu ani být nemůže, neboť žádný správní akt se nevydává), kdežto v ochranném pásmu zřízeném správním rozhodnutím je památný strom chráněn

⁸⁴¹ PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. s. 153.

toliko prostřednictvím povinnosti vyžádat si souhlas orgánu ochrany přírody ke stanoveným činnostem v ochranném pásmu. Posledně uvedený nástroj je mnohem citlivější, umožňuje zohlednit podmínky konkrétního případu, aniž by tím byla oslabena efektivita právní regulace. Nedávalo by žádný rozumný smysl, aby nad rámec tohoto dostatečného nástroje se aplikovaly ještě zcela generální zákonné zákazy.

V komentářové literatuře se lze setkat s názorem, že ze zákonných zákazů platných v ochranném pásmu památného stromu (tedy včetně zákazu stavební činnosti) nelze udělit výjimku. Tento právní názor se opírá o text § 56 ZOPK, dle něhož lze udělit výjimku jen ze zákazů u památných stromů dle § 46 odst. 2 ZOPK, nikoliv ze zákazů dle odst. 3 téhož ustanovení.⁸⁴² Tento názor nesdílíme. Ze systematiky jednotlivých nástrojů sloužících ochraně památného stromu je třeba dovodit, že udělením výjimky ze zákazů dle § 46 odst. 2 ZOPK je současně udělena výjimka i ze zákazů dle odst. 3. Nelze totiž opomíjet, že ochranné pásmo je subsidiárním nástrojem k přímé ochraně památného stromu jako takového. Je-li tedy povolena výjimka ze zákazu zasahovat do památného stromu, argumentem *a maiori ad minus* nelze dospět k jinému závěru, než že se výjimka vztahuje i na zákazy platné v ochranném pásmu. Třetím ze způsobů, kterým může vzniknout ochranné pásmo památného stromu, je uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 39 ZOPK. Ani v tomto případě se neuplatní mechanismus předchozího souhlasu. Veškeré podmínky ochrany území, včetně podmínek pro provádění stavební činnosti, jsou obsaženy ve smlouvě samotné. Ze smluvních podmínek není možné udělit výjimku (§ 39 odst. 2 věta poslední ZOPK).⁸⁴³

Vodní zákon upravuje v § 17 povinnost opatřit si v některých případech ke stavební činnosti **souhlas vodoprávního úřadu**, který má charakter závazného stanoviska, je-li vydáván pro účely řízení dle stavebního zákona. V ostatních případech, v nichž ke stavební činnosti není zapotřebí souhlasu dle § 17 VZ, přesto jsou však dotčeny zájmy dle vodního zákona⁸⁴⁴, se vydává pro řízení dle stavebního zákona (tj. územní i stavební řízení) závazné stanovisko dle § 104 odst. 9 VZ.

Umístění stavby, kterou má být dotčen zemědělský půdní fond, do území je podmíněno **souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu** dle § 5

⁸⁴² Viz A. Vopálková In MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 231.

⁸⁴³ KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 908.

⁸⁴⁴ Zájmy chráněné vodním zákonem jsou rámcově vymezeny v jeho § 1.

odst. 3 ZoZPF. Je-li nezbytné vyjmout pozemek ze zemědělského půdního fondu, vydává se souhlas dle § 9 odst. 1 ZoZPF. Pokud stavební záměr podléhá posouzení v územním řízení, pak se souhlas dokládá již v územním řízení. Oba uvedené souhlasy mají formu závazného stanoviska.

Pokud se stavební činnost dotýká zájmů chráněných lesním zákonem, pak je třeba jak pro územní řízení, tak pro stavební řízení doložit **souhlas orgánu státní správy lesů** vydávaný dle § 14 odst. 2 LesZ.⁸⁴⁵ Od tohoto souhlasu je třeba odlišovat rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (viz část 20.2.3 shora). Jedná se o dva akty s odlišným předmětem, vydání jednoho aktu nezprošťuje stavebníka povinnosti opatřit si i akt druhý. Rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa opravňuje žadatele provést na pozemku předmětnou stavbu a za tím účelem stanoví podmínky pro rekultivaci a případně i termín pro opětovné zalesnění [§ 16 odst. 2 písm. c) a d) LesZ]. Souhlasem dle § 14 odst. 2 LesZ se stanoví podmínky pro ochranu okolního lesa. Tyto dva nástroje se tedy doplňují, stejně jako souhlasy dle § 5 odst. 3 a § 9 odst. 1 ZoZPF.

Závazným podkladem pro územní i stavební řízení je **stanovisko orgánu státní památkové péče** dle § 14 odst. 2 ZoSPP, které se týká stavební činnosti v památkové rezervaci, památkové zóně a ochranných pásmech (jak památkové rezervace a zóny, tak kulturní památky). Závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 ZoSPP se týká tzv. obnovy kulturní památky. Z povahy věci se vydává pouze pro stavební řízení, pokud tedy nelze provést obnovu zcela bez opatření dle stavebního zákona, nikoliv pro územní řízení, které v zásadě nepřipadá v úvahu.

Závazné stanovisko pro územní i stavební řízení se vydává i pro stavební činnost v ochranných pásmech zdrojů a lázeňském místě (§ 37 odst. 3 LáZZ). Z povinnosti vyžádat si **závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví** jsou vyňaty některé typové případy stavební činnosti, odstupňované dle toho, zda je dotčeno ochranné pásmo I. stupně (resp. vnitřní území lázeňského místa) nebo ochranné pásmo II. stupně (resp. vnější území lázeňského místa). Závazným stanoviskem se do procesů dle stavebního zákona převádí zákazy a omezení upravené lázeňským statutem a vyhláškou o zřízení ochranných pásem.

Omezení či zákaz stavební činnosti může mít svůj původ i v horním zákoně. Územní ochrana výhradního ložiska je zajišťována prostřednictvím **chráněného ložiskového území**. To je zřizováno správním rozhodnutím (§ 17 HZ). Rozsah území se stanoví tak, aby zahrnovalo plochu, na níž by stavby a zařízení nesouvisající s dobýváním výhradního ložiska mohly znemožnit nebo ztížit jeho dobývání.

⁸⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.

Přímo v rozhodnutí o vymezení chráněného ložiskového území se stavební činnost neomezuje ani nezakazuje. Zákon pouze stanoví, že stavbu nebo zařízení, které by mohly ztížit dobývání výhradního ložiska, lze umístit v chráněném ložiskovém území jen na základě závazného stanoviska krajského úřadu (§ 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 HZ). Omezení či zákaz stavební činnosti je proto ukládán až závazným stanoviskem, nikoliv tedy rozhodnutím o stanovení chráněného ložiskového území nebo zákonem. Zákon upravuje pouze „procesní“ omezení, tj. ukládá povinnost obstarat si závazné stanovisko. Z § 18 odst. 2 HZ lze dovodit, že pozitivní závazné stanovisko k umístění stavby nesouvisející s dobýváním výhradního ložiska, která ztíží či znemožní dobývání ložiska, lze vydat pouze v případě, že je to v obecném zájmu. Podmínkami závazného stanoviska je třeba zabezpečit, aby využití nerostného bohatství bylo narušeno co nejméně. Slouží-li chráněné ložiskové území k ochraně dobývání radioaktivních nerostů, ropy, zemního plynu, uhlí, magnezitu a nerostů, z nichž lze vyrábět kovy, lze povolit umístění stavby znemožňující dobývání ložiska jen ve zvlášť odůvodněných případech. Musí se jednat o stavbu mimořádně důležitou, která ztíží či znemožní dobývání jen malého množství zásob výhradního ložiska. Pokud umístění stavby neznemožňuje ani neztěžuje dobývání výhradního ložiska vůbec, musí mít závazné stanovisko pozitivní podobu.

Na závěr bychom chtěli krátce pojednat o problematice ochranného hlukového pásma dle § 31 odst. 2 ZOVZ, které se zřizuje opatřením obecné povahy (podrobně viz kapitola 19). Jeho smyslem je vymezením oblasti v okolí civilního letiště dosahujícího stanoveného počtu vzletů a přistání, v níž dochází k překračování hlukových limitů. Samotným opatřením obecné povahy se však žádné zákazy ani omezení stavební činnosti neukládají. Následky, které zákon spojuje s vymezením ochranného hlukového pásma, jsou obsaženy v § 31 odst. 3. Zde upravené povinnosti se však vztahují toliko na existující stavby. Nikterak však neomezuje budoucí stavební činnost. Z logiky věci je nicméně nepochybné, že v ochranném hlukovém pásmu musí být omezena i budoucí stavební činnost. Nelze totiž připustit, aby v území, kde v důsledku provozu letiště dochází k překračování hlukových limitů, byly umísťovány a povolovány nové stavby, v jejichž chráněných vnitřních prostorech by nemohly být dodrženy hlukové limity platné pro příslušný druh stavby.⁸⁴⁶

⁸⁴⁶ V ochranném hlukovém pásmu se v případě umísťovaných a povolovaných staveb neposuzuje, zda mohou být dodrženy hlukové limity i v chráněném venkovním prostoru. Podstatou ochranného hlukového pásma je totiž právě vymezení oblasti, v níž jsou hlukové limity v chráněném venkovním prostoru překračovány. V tomto spočívá rozdíl oproti umísťování a povolování staveb mimo ochranné hlukové pásmo. V těchto případech se zohledňuje nejen dodržení hlukových limitů ve vnitřním, ale též venkovním chráněném prostoru.

Nástrojem k řešení těchto situací je stanovisko dle § 77 ZOVZ, které má právní povahu závazného stanoviska a které orgány ochrany veřejného zdraví vydávají ke všem řízením dle stavebního zákona, jež se dotýkají zájmů chráněných tímto zákonem (je jím i ochrana před hlukem), tedy nejen k řízení územnímu, ale i stavebnímu.⁸⁴⁷ Orgán ochrany veřejného zdraví ověří, zda v chráněných vnitřních prostorech stavby, jejíž umístění do území se navrhuje, mohou být dodrženy hlukové limity. V případě, že by limity byly překročeny, musí mít stanovisko negativní podobu. V opačném případě podobu pozitivní. Zákaz či omezení stavební činnosti se tedy ukládá materiálně stanoviskem orgánu ochrany veřejného zdraví, resp. formálně rozhodnutím stavebního úřadu v územním či stavebním řízení, jemuž je toto stanovisko subsumováno.

Závazné stanovisko dle § 77 ZOVZ je samozřejmě univerzálně používaným nástrojem, který se vztahuje i na umístování a povolování staveb mimo ochranné hlukové pásmo, přičemž v těchto případech se ověřuje dodržení limitů platných nejen pro chráněné vnitřní prostory, ale též pro chráněné vnější prostory (zpravidla ve vazbě na hluk z dopravy).

20.3.5 Zákazy a omezení stavební činnosti založené veřejnoprávní smlouvou

Zákazy, popř. omezení stavební činnosti mohou být mezi orgány veřejné správy a dotčenými vlastníky nemovitostí dojednány rovněž smluvně. Pokud je předmětem dohody veřejné subjektivní právo jedince, jedná se o veřejnoprávní smlouvu (§ 159 odst. 1 SR). Právo umístit stavbu na pozemek či stavbu provést je oprávněním veřejnoprávní povahy, byť vyvěrá ze vztahů soukromoprávních (vlastnické právo, nájem a jiné užívací vztahy). Významným prvkem, který svědčí ve prospěch kvalifikace určité smlouvy jako veřejnoprávní, je, že smlouva směřuje k naplnění veřejného zájmu.

Regulace stavební činnosti může být součástí obsahu **smluvní ochrany** dle § 39 ZOPK, která slouží k ochraně evropsky významných lokalit nebo jiných území se soustředěnými přírodními hodnotami nebo stromů.⁸⁴⁸ Může se stát rovněž

⁸⁴⁷ I v tomto případě je třeba respektovat ustanovení o vázanosti dotčeného orgánu předchozím závazným stanoviskem (§ 4 odst. 3 StZ).

⁸⁴⁸ Podrobně viz T. Kocourek In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 118-120.

předmětem dohody o hospodaření v ptačích oblastech dle § 45e odst. 4 ZOPK (viz část 20.3.4 shora).

Ustanovení § 68 odst. 1 VZ předvídá, že dohodou může být omezeno vlastnické právo k pozemkům nezbytným pro vzdouvání, popř. akumulaci povrchových vod veřejně prospěšnými stavbami na ochranu před povodněmi (např. budování suchých poldrů). Tyto pozemky pak tvoří **území určená k řízeným rozlivům povodní**. Domníváme se, že tato dohoda naplňuje veškeré znaky veřejnoprávní smlouvy. Jejím předmětem je úprava právních vztahů za účelem prosazení veřejného zájmu. Nedošlo-li by k dohodě, mohl by stát přikročit k vyvlastnění pozemku (a to třeba jen ve formě zřízení věcného břemene, viz § 55a VZ), které je považováno za veřejnoprávní zásah do vlastnického práva.⁸⁴⁹ Obsahem omezení by mělo být stanovení vhodného způsobu obhospodařování pozemků v územích s řízeným rozlivem, aby se předcházelo vzniku nadměrných škod.⁸⁵⁰ Jsme toho názoru, že s ohledem na naplnění účelu tohoto institutu by obsahem dohody měl být i zákaz zřizovat stavby na dotčených pozemcích, popř. výrazné omezení stavební činnosti.⁸⁵¹

Smluvní podmínky nelze jednostranně měnit, a to ani ve prospěch vlastníka nemovitosti, k níž se veřejnoprávní smlouva vztahuje, např. formou udělení výjimky. Podmínky lze měnit pouze cestou změny obsahu veřejnoprávní smlouvy (§ 166 odst. 1 SŘ). Smluvní ujednání lze připodobnit hmotněprávní normě. Byla-li by povolena stavební činnost i přes její rozpor s obsahem veřejnoprávní smlouvy, bylo by rozhodnutí nezákonné.

Lze si jen stěží představit, že by soulad stavebního záměru s veřejnoprávními smlouvami uzavřenými dle zákona o ochraně přírody a krajiny a vodního zákona posuzoval přímo stavební úřad. Zdaleka se totiž nemusí jednat o nekonfliktní situace, často bude nezbytné posoudit otázky odborného rázu, k jejichž řešení nemá stavební úřad dostatečné odborné předpoklady. Domníváme se, že soulad stavebního záměru se závazky plynoucími z veřejnoprávní smlouvy posuzují dotčené orgány (orgán ochrany přírody a vodoprávní úřad).

⁸⁴⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003-125.

⁸⁵⁰ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 181/2008 Sb. Sněmovní tisk č. 396, V. volební období PSP ČR [online]. [cit. 2011-03-19]. Dostupný z: <www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=396&ct1=0>.

⁸⁵¹ Obdobně srov. HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Praha: Soudy, 2011. s. 226.

Jelikož zákon o ochraně přírody a krajiny nepředvídá pro tyto případy vydávání žádného specifického aktu, uplatní se obecné pravidlo obsažené v § 65 ZOPK. Stavební úřad může vydat rozhodnutí, jímž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, pouze po dohodě s orgánem ochrany přírody. Ten je dotčeným orgánem ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) SŘ⁸⁵², což s účinností od 1. 12. 2009 výslovně potvrzuje i § 90 odst. 15 ZOPK. Dotčené orgány vydávají pro rozhodnutí dle stavebního zákona závazná stanoviska a pro ostatní postupy dle tohoto zákona stanoviska (§ 4 odst. 2 StZ).

Interpretace § 4 odst. 2 StZ působí značné potíže. Dle textace tohoto ustanovení uplatňují dotčené orgány závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů; závazná stanoviska uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle stavebního zákona. Nabízí se dva možné výklady. Dle prvního, extenzivního výkladu uplatňují dotčené orgány pro řízení dle stavebního zákona závazná stanoviska, aniž by zvláštní zákon musel výslovně stanovit, že úkony dotčeného orgánu mají formu závazného stanoviska. V takovém případě je třeba dojít k závěru, že orgán ochrany přírody vydává dle § 65 ZOPK k posouzení souladu stavebního záměru s obsahem veřejnoprávní smlouvy závazné stanovisko (ve smyslu § 149 SŘ), nebo stanovisko (jako jiný úkon dle části čtvrté správního řádu), které jsou z povahy věci pro stavební úřad stejně závazné jako závazné stanovisko.⁸⁵³ Dle druhého, restriktivního výkladu mají úkony dotčeného orgánu formu závazného stanoviska jen tehdy, jestliže zvláštní zákon stanoví, že úkony mají formu závazného stanoviska (viz např. § 90 odst. 1 věta druhá ZOPK). V případě tohoto výkladu by úkony orgánu ochrany přírody dle § 65 ZOPK neměly formu závazného stanoviska, ale jiného úkonu dle části čtvrté správního řádu, např. vyjádření. Tento úkon by byl přesto pro stavební úřad závazný, neboť rozhodnutí dle stavebního zákona lze vydat jen v dohodě s orgánem ochrany přírody.

⁸⁵² S. Havelková In MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 268.

⁸⁵³ Dle J. Prchalové má úkon dle § 65 ZOPK formu závazného stanoviska. Svůj názor opírá o § 90 odst. 1 větu druhou ZOPK. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. s. 204. Jsme toho názoru, že z § 90 odst. 1 věty druhé ZOPK nelze dovozovat, že úkon orgánu ochrany přírody dle § 65 ZOPK má formu závazného stanoviska. Toto ustanovení má totiž na paměti pouze souhlasy a závazná stanoviska vydávaná dle ZOPK. Ustanovení § 65 ZOPK ovšem neoznačuje úkon orgánu ochrany přírody, jímž má být vyjádřena „dohoda“, jako souhlas či závazné stanovisko.

Vodoprávní úřad vydává k posouzení souladu stavebního záměru s veřejnoprávní smlouvou dle vodního zákona závazné stanovisko na základě obecného ustanovení § 104 odst. 9 VZ.

Dospíváme tedy k závěru, že i v případech, kdy jsou zájmy chráněné složkovými zákony práva životního prostředí upraveny veřejnoprávní smlouvou, jsou do povolovacího procesu stavební činnosti zapojeny dotčené orgány, jimž je svěřena ochrana těchto veřejných zájmů a které posuzují soulad stavebního záměru s obsahem veřejnoprávní smlouvy. Za tím účelem vydávají pro postupy dle stavebního zákona úkony dle části čtvrté správního řádu.

20.4 ZÁVĚR

Ze shora provedené analýzy jednoznačně vyplynulo, že složkové zákony práva životního prostředí upravují velké množství institutů, jimiž dochází k omezení, či dokonce zákazu stavební činnosti. U těch zákazů a omezení, které nejsou upraveny přímo v zákoně, ale teprve správními akty, se často vyskytuje jeden defekt. Tzv. primární povinnost, která musí být zakotvena v zákoně a která je rozváděna v příslušných správních aktech, je začasťe upravena nedostatečně. To má za následek, že pravidla chování obsažená v jednotlivých správních aktech jsou neústavní, neboť nemají dostatečnou oporu v zákoně. Na to již poukázala judikatura správních soudů. Nejdůležitějším námětem *de lege ferenda* je provést takové legislativní změny, aby byla zvýšena kvalita legislativního vyjádření tzv. primární povinnosti, tj. aby splňovala všechny požadavky vyjádřené judikaturou Ústavního soudu. Jedná se o otázku klíčovou, neboť jakékoliv defekty v této oblasti mohou zcela paralyzovat působení ochranných norem a aktů vydaných k provedení primární povinnosti. O neblahých dopadech této situace na samotný předmět ochrany netřeba zvláště hovořit.

Většina z omezení a zákazů stavební činnosti se promítá již do podkladů pro územněplánovací činnost (územně analytické podklady) a zejména pak do jejích výstupů. Mnohdy však existují paralelně vedle územněplánovací dokumentace, a nelze tak při přípravě stavebního záměru plně spoléhat pouze na obsah územněplánovací dokumentace. Omezení a zákazy vyplývající ze složkových zákonů se coby hmotněprávní normy projevují v řízeních a jiných postupech dle stavebního zákona prostřednictvím závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány. Závazná stanoviska tak představují procesní prostředek, jímž se omezení a zákazy stavební činnosti existující nezávisle na stavebním zákoně promítají do rozhodova-

cích postupů dle tohoto zákona. Existují ovšem též případy, kdy touto „procesní spojkou“ nejsou závazná stanoviska, nýbrž samostatná rozhodnutí vydávaná dle složkových zákonů. V takovém případě je vydání rozhodnutí dle stavebního zákona podmíněno vydáním zvláštního rozhodnutí dle složkových zákonů.

Odpovědností stavebního úřadu je zajistit, aby povolený stavební záměr byl doložen všemi nezbytnými rozhodnutími vydanými dle složkových zákonů (řetězení správních aktů), a současně aby byla předložena i závazná stanoviska dotčených orgánů (případně koordinované stanovisko), resp. aby byl dotčeným orgánům poskytnut dostatečný prostor pro vydání závazného stanoviska (subsumpce správních aktů). Stavební úřad musí dostát své koordinační úloze a eventuálně přistoupit k vypořádání rozporných závazných stanovisek v dohodovacím řízení dle správního řádu.⁸⁵⁴ Jen za tohoto předpokladu lze hovořit o naplňování zásady integrované ochrany životního prostředí. Je vždy na stavebním úřadě, aby vyvodil patřičné závěry z toho, že mu nebylo předloženo podmiňující rozhodnutí dle složkového zákona (resp. že má negativní podobu), nebo že závazné stanovisko dotčeného orgánu obsahuje podmínky nebo se k provedení stavebního záměru staví záporně.

Literatura:

- BEJČEK, P. Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích. *Ochrana přírody*. 2011, č. 3, s. 12–14.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.
- DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 290 s.
- GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 422 s.
- HAVELKOVÁ, S. K čemu slouží přechodně chráněná plocha. *Ochrana přírody*. 2009, č. 5, s. 13.
- HAVELKOVÁ, S. Zákaz výstavby nových sídelních útvarů. *Ochrana přírody*. 2009, č. 2, s. 10–11.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Praha: Soudy, 2011. 423 s.

⁸⁵⁴ Blíže viz kapitola 5 Dotčené orgány.

- KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 906–911.
- KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení*. 2011. 267 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- Kol. autorů. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 2010. 1533 s.
- LANDOVÁ, B., HAVELKOVÁ, S. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 6, s. 18–19.
- McELDOWNEY, J., McELDOWNEY, S. *Environmental Law*. Harlow: Paerson Education Limited, 2010. 391 s.
- MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002. 1164 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.
- POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1981. 294 s.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. 431 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. 418 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Ochranná pásma jako nástroj ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense a Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 185–198.
- PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 185 s.
- STANĚK, J. *Lesní zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem*. Písek: Matice lesnická, 1996. 189 s.
- ŠMÍDOVÁ, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. *Ochrana přírody*. 2010, č. 3, s. 16–17.

ČÁST VII.

OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V KONTEXTU SOUSEDSKÝCH PRÁV

KAPITOLA 21: OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V KONTEXTU SOUSEDSKÝCH PRÁV

Autorka: Hana Adamová

21.1 VYMEZENÍ POJMU SOUSEDSKÁ PRÁVA

Přestože pojem sousedská práva není vymezen zákonným ustanovení a ani v odborné literatuře není jednoznačně definován⁸⁵⁵, nebude zpravidla pochyb o tom, co pod tento termín podřadit. Tradičně jsou pod pojem „sousedská práva“ zahrnovány především vztahy mezi vlastníky sousedních nemovitostí korigované právním řádem tak, aby byla dodržena určitá rovnováha mezi vlastníky sousedních pozemků a bylo tak učiněno zadost kautele obsažené již v čl. 11 odst. 3 LZPS zakazující zneužití vlastnického práva na úkor práv druhých. Úprava sousedských práv současně představuje jednu ze zákonem stanovených mezí výkonu vlastnického práva.⁸⁵⁶

Východiskem pro úpravu problematiky sousedských práv je především § 127 OZ, podle něž *se vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo*

⁸⁵⁵ SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 9.

⁸⁵⁶ FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 232.

úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetrně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek. Je-li to potřebné a nebrání-li to účelnému využívání sousedících pozemků a staveb, může soud po zjištění stanoviska příslušného stavebního úřadu rozhodnout, že vlastník pozemku je povinen pozemek oplotit. Vlastníci sousedících pozemků jsou povinni umožnit na nezbytnou dobu a v nezbytné míře vstup na své pozemky, popřípadě na stavby na nich stojící, pokud to nezbytně vyžaduje údržba a obhospodařování sousedících pozemků a staveb. Vznikne-li tím škoda na pozemku nebo na stavbě, je ten, kdo škodu způsobil, povinen ji nahradit; této odpovědnosti se nemůže zprostit. Na dalších řádcích se zaměříme především na rozbor problematiky zákazu jednání, jež lze považovat za obtěžující nad míru přiměřenou poměrům či ohrožující výkon práv, neboť značná obecnost těchto zákazů dává široký prostor pro aplikační praxi, a jak bude zdůrazněno na dalších řádcích, má svůj význam i ve vztahu ke stavebnímu zákonu.

Na tomto místě je vhodné podotknout, že ač citované ustanovení hovoří o vlastníkovi, nelze vyloučit, aby bylo vztáhnuto i na jiné oprávněné uživatele pozemku, literatura⁸⁵⁷ přitom zmiňuje nejen nájemce či oprávněného z věcného břemene, ale i jiné osoby, jako např. hosty či zákazníky vlastníka, u nichž bude třeba podle konkrétních okolností uvážit obsah práv a povinností, které jim přísluší v sousedských vztazích. Přestože tento názor není všemi autory bezvýhradně akceptován,⁸⁵⁸ byla i judikaturou⁸⁵⁹ připouštěna možnost, aby v případě, že rušitelem je osoba odlišná od vlastníka, byla žaloba směřována přímo proti této osobě. Literaturou⁸⁶⁰ bylo současně podotknuto, že ač se tento závěr opírá o obecnou možnost analogie v občanskoprávních vztazích dle § 853 OZ a obecné povinnosti soudu podle § 4

⁸⁵⁷ SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 151 a 169.

⁸⁵⁸ Srov. ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha: Linde, 2008. s. 552.

⁸⁵⁹ Rozsudek NS ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. 26 Cdo 2071/2005, publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 88/2007. SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 169.

⁸⁶⁰ SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 170.

OZ poskytovat ochranu ohrožovaným nebo porušovaným právům, bylo by možno za přílehavější považovat ochranu podle § 11 OZ, tedy použití ustanovení o osobnostních právech. Na dalších řádcích se v zájmu přehlednosti textu ovšem přidržíme termínu „vlastník“ s tím, že dle okolností nebude jedinou osobou, na níž je možné daný výklad vztáhnout. Úvodem je rovněž možno připomenout, že přestože dikce zákona výslovně nehovoří o tom, že by muselo jít uživatele nemovitostí, bude právě ve vztazích mezi nimi, vykazujících se značnou mírou statičnosti, mít ustanovení § 127 OZ největší význam.

Vrátíme-li se nyní k otázce v rámci sousedských vztahů reprobovaného jednání, je třeba zdůraznit odlišnosti dvou skutkových podstat vymezených § 127 OZ. Generální klauzule⁸⁶¹ uvedená na začátku ustanovení § 127 OZ zakazuje obtěžování jiného nad míru přiměřenou poměrům a vážné ohrožování výkonu práv. Rozdíly mezi těmito podstatami vymezil Nejvyšší soud např. ve svém rozsudku ze dne 3. 3. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1935/2003 (publikovaném v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu pod C 2407, svazek 28), v němž konstatoval, že zatímco obtěžování je právně významné jen v případě, že je „nad míru přiměřenou poměrům“, při vážném ohrožení výkonu práva je otázka přiměřenosti bezvýznamná, rozdíl mezi obtěžováním a ohrožováním dále spočívá i v tom, že ohrožení se týká přímo výkonu práv chráněného objektu nebo jeho existence, obtěžování výkonu práv nebrání, pouze je činí obtížným či nepříjemným, bude-li tedy docházet v důsledku jednání vlastníka k ohrožení vlastnického práva jiného spočívajícího v poškození věci, jde o neoprávněný zásah nehledě na to, zda tento zásah překračuje míru přiměřenou poměrům. Ochrana proti ohrožujícímu jednání bude tedy vlastníku příslušet bez dalšího, rozhodující bude, zda dopady činnosti jiného na jeho nemovitost jsou způsobilé ji ohrozit, nehledě na to, zda jinak jde či nejde o běžnou činnost. Pojem ohrožení je judikaturou⁸⁶² vymezován jako možnost vzniku nezanedbatelné újmy, zpravidla škody, spočívající kupříkladu v zániku věci nebo v jejím poškození, nebo ve skutečnosti, že ohrožené právo bude možno vykonávat jen v podstatně omezeném rozsahu. Jde tedy o ochranu preventivní, jež nevyžaduje, aby k újmě již došlo.

Zatímco naplnění „ohrožovací“ skutkové podstaty se tedy bude odvíjet od dopadu daného jednání do práv jiného, pro posouzení, zda určitý subjekt zasahuje do práv jiného tak, že jej nepřipustně obtěžuje, bude klíčový pojem „nad míru přimě-

⁸⁶¹ K termínu generální klauzule srov. např. SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 155.

⁸⁶² Rozsudek NS ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1733/2004.

řenou poměrům.“ K označení obtěžujících dopadů dané činnosti je používán termín „imise“⁸⁶³, jehož se přidržíme i na následujících řádcích. Demonstrativní výčet potenciálně obtěžujících aktivit obsažených v § 127 OZ přitom naznačuje, že se může jednat o vskutku široké spektrum nežádoucího jednání, přičemž nezřídka půjde o počinání podléhající současně veřejnoprávní regulaci zaměřené na ochranu životního prostředí a lidského zdraví (např. obtěžování popílkem, prachem, hlukem, vibracemi), což zavdává podnět k úvaze o vztahu občanskoprávní úpravy a zvláštních předpisů práva životního prostředí upravujících danou činnost. Zatímco však veřejnoprávní úprava je zpravidla založena na pevném stanovení limitů, po jejichž překročení jde o činnosti zakázanou, z citovaného ustanovení občanského zákoníku nic takového neplyne. Pohlédneme-li se po bližším vymezení kritické hranice spočívající v míře přiměřené poměrům, nad níž se rušivá aktivita stává reprobovanou občanským právem, zjistíme, že dle vodítka daného odborného literaturou a judikaturou je třeba ji posuzovat, jak dle poměrů místních (tzn., jde-li např. o město nebo vesnici), tak i druhových (tzn. poměrů vztahující se k určitému druhu činnosti⁸⁶⁴). Judikatura přitom zdůrazňuje, že je třeba se zabývat veškerými specifickými okolnostmi případu⁸⁶⁵. Zajímavé je v tomto ohledu promítnutí veřejnoprávních limitů do způsobu stanovení míry přiměřené poměrům. Oproti názoru obsaženému ve starší judikatuře⁸⁶⁶, dle něžž úředně povoleným provozem nelze zasahovat do práv svých sousedů (nedošlo-li ke změně poměrů), přiklonila se novější judikatura⁸⁶⁷ k tomu, že za právně významné obtěžování ve smyslu § 127 OZ je třeba považovat nejen obtěžování překračující meze stanovené správním (hygienickým apod.) předpisem, ale dle okolností i obtěžování limity dané veřej-

⁸⁶³ Např. ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 716.

⁸⁶⁴ K tomu více srov. výklad obsažený v publikaci SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 161 a násl., či rozsudek NS ze dne 26. 4. 2007, sp. zn. 22 Cdo 223/2005.

⁸⁶⁵ Srov. usnesení NS ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. 22 Cdo 1296/2008.

⁸⁶⁶ Zpráva Nejvyššího soudu Čes. soc. rep. ze dne 23. 5. 1985, sp. zn. Pls 1/85, publikovaná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 37/1985.

⁸⁶⁷ Srov. např. rozsudek NS ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 22 Cdo 223/2005, či rozsudek NS ze dne 30. 8. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2808/2007, či rozsudek NS ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008 – tento rozsudek byl sice v době provádění 2. korektury zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/2011, závěry Nejvyššího soudu týkající se vztahu limitů vyplývajících z veřejnoprávních předpisů a stanovení míry přiměřené poměrům ve smyslu § 127 OZ jím však popřeny nebyly.

noprávními předpisy nepřekračující. V tomto ohledu lze považovat sousedská práva i za institut přínosný pro ochranu životního prostředí, neboť jejich důsledně uplatňování může v určitých případech poskytovat přísnější ochranu před obtěžujícím a současně i pro životní prostředí škodlivým účinkům některých aktivit.

Závěrem tohoto oddílu je na místě zmínit úpravu sousedských práv v návrhu nového občanského zákoníku⁸⁶⁸ (dle znění dostupného z webu Ministerstva spravedlnosti ke dni 1. 9. 2011, dále jen návrh). Dle § 1006 odst. 1 návrhu je vlastník povinen zdržet všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, ořesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. Z návrhu je tedy zřejmé odlišení přímého přívodu imisí, jež reprobuje bez ohledu na jeho míru, zákaz jiných imisí se pak odvíjí nejen od přiměřenosti místním poměrům, ale i podstatného omezení užívání pozemku, což se tedy jeví jako poněkud benevolentnější oproti stávající úpravě. Bude ovšem otázkou, jak restriktivně či extenzivně bude vykládán pojem „přímý přívod imisí.“ Z dikce citovaného ustanovení je rovněž patrné, že v tomto případě bude moci být obtěžovaným pouze vlastník nemovitosti. Návrh pak v § 1006 odst. 2 řeší vztah imisí a provozních činností tak, že jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo.⁸⁶⁹ To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen (v tomto případě tedy sousedovi zůstane zachován možnost domáhat se, aby se provozovatel zdržel rušivé aktivity v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezující obvyklé užívání pozemku souseda). Zda se tedy, že toto ustanovení se vrací k dřívějšímu výkladu § 127 OZ, propojuje-li opět limity stanovené pro určité činnosti veřejnoprávní úpravou, již bude regulováno schválení určitého provozu, a míru přípustného obtěžování v soused-

⁸⁶⁸ Vládní návrh občanského zákoníku [online], [cit. 9. 9. 2011]. Dostupný z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/Vladni_navrh_obcanskeho_zakoniku_2011.pdf>.

⁸⁶⁹ Důvodovou zprávou je tento krok vysvětlován následovně: *Vzhledem k tomu, že úprava náhrady škody v části třetí stojí na zásadě, že při její náhradě má prioritu restitutio in integrum, což v daném případě není možné (musela by se odstranit příčina, tedy závodní provoz úředně schválený, čemuž se právé mání zabránit), navrhuje se výslovně uvést, že lze žádat pouze relativní náhradu.*

ských vztazích. Řadě obtěžovaných sousedů tedy ubude možnost soukromoprávní ochrany jejich práv.

21.2 SOUSEDSKÁ PRÁVA A STAVEBNÍ ZÁKON

S ohledem na zaměření této publikace je nyní na místě, abychom se zaměřili na význam sousedských práv z hlediska stavebního zákona. Ač stavební zákon výslovně tento termín nepoužívá, obsahuje řadu ustanovení, v nichž je přihlíženo k tomu, aby dopady záměrů realizované na základě řízení vedených podle tohoto předpisu příliš nezasahovaly do vlastnických práv, případně i jiných věcných práv, třetích osob, jež mohou odpovídat právě rušivým dopadům reprobovaným občanskoprávní úpravou sousedských práv, tak jak byly vymezeny výše. Za stěžejní lze v tomto směru považovat především následující ustanovení stavebního zákona.

Ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) StZ řadí mezi účastníky územního řízení i osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Ustanovení § 89 odst. 2 StZ umožňuje takto vymezenému okruhu osob uplatňovat v územním řízení námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, v jakém je jejich právo přímo dotčeno, ovšem musí tak učinit nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k jejich námitkám nepřihlíží (srov. § 89 odst. 1 StZ). Účastníci územního řízení však nemohou úspěšně vznášet námitky, o kterých bylo rozhodnuto již při vydání územního nebo regulačního plánu, neboť ustanovení § 89 odst. 2 StZ zapovídá stavebnímu úřadu k takovýmto námitkám přihlížet.⁸⁷⁰

Totožnému okruhu osob je pak v souladu s § 67 odst. 4 StZ umožněno vznášet námitky proti regulačnímu plánu, jenž v souladu s ustanovením § 61 StZ v řešené ploše nahrazuje územní rozhodnutí. Ačkoliv v tomto případě stavební zákon přímo nehovoří o tom, k čemu mohou tyto námitky směřovat, lze z § 68 StZ vymežujícím rozsah přezkumu regulačního plánu jeho pořizovatelem, usuzovat na to, že i v tomto případě bude možno uplatňovat námitky téže povahy jako v územním řízení, neboť stejně jako v případě územního řízení je záměr posuzován i z hlediska řešení rozporů a ochranou práv a právem chráněných zájmů dotčených osob (v územním řízení účastníků – srov. § 68 odst. 1 a § 90 StZ). I v případě regulačního plánu se

⁸⁷⁰ K problematice územního řízení srov. více kapitulu 12 Ochrana životního prostředí a územní řízení.

uplatní zásada koncentrace⁸⁷¹, v souladu s níž je třeba námitky uplatnit do veřejného projednání regulačního plánu. Zákon pak opět vylučuje, aby bylo přihlíženo k námitkám, o nichž bylo rozhodnuto při pořizování územního plánu, a v tomto případě nadto i k námitkám uplatněným při pořizování zásad územního rozvoje.

Dalším, z hlediska námi sledovaného problému významným, ustanovením je § 109 odst. 1 StZ vymezující účastníky stavebního řízení⁸⁷², za něž označuje mimo jiné i vlastníky sousedních pozemků nebo staveb na nich, mohou-li být jejich vlastnická práva navrhovanou stavbou přímo dotčena, a ty, kdo mají k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemeni, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Těmto osobám je pak v § 114 odst. 1 umožněno vznášet v rámci stavebního řízení námitky, jsou-li jejich práva dotčena projektovou dokumentací, způsobem provádění a užívání stavby nebo požadavky dotčených orgánů. V této souvislosti ovšem nelze pominout ani význam ustanovení § 114 odst. 2 StZ opět vnášející zásadu koncentrace⁸⁷³ do stavebního řízení, dle něž se nepřihlíží k námitkám účastníků, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře nebo o asanaci území. Komentářová literatura pak zdůrazňuje, že k těmto námitkám není možno přihlížet ani tehdy, bude-li účastník namítat, že se jmenovaných řízení nemohl zúčastnit, neboť ve stavebním řízení není přezkoumávána správnost postupu v uvedených řízeních.⁸⁷⁴ Toto ustanovení podtrhává nutnost včasné aktivity těch, jež se cítí záměrem realizovaným na základě řízení podle stavebního zákona ohroženi, neboť tyto osoby nemají k dispozici „několik pokusů“ při ochraně svých práv, ale musí svá práva hájit zavčas v příslušném řízení.

Při posuzování, kdo se v konkrétním řízení bude moci domáhat, aby bylo přihlédnuto i k jeho námitkám, bude za výchozí třeba pokládat výklad pojmu „sousední.“ Judikatura⁸⁷⁵ i literatura⁸⁷⁶ v tomto vychází z nálezu pléna Ústavního soudu

⁸⁷¹ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 166.

⁸⁷² Srov. kapitolu 7 Účastníci řízení a oddíl 13.4 Stavební řízení.

⁸⁷³ MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 213.

⁸⁷⁴ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 316.

⁸⁷⁵ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 46/2007-89, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 38/2008-75, či rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48.

⁸⁷⁶ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 207 a 306. Dále též SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 303.

ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/1999, v němž byl vysloven závěr, že je nepřijatelné, aby byly za sousední považovány pouze pozemky mající společnou hranici, tedy tzv. mezující. Za sousední je v této souvislosti třeba pokládat i ty pozemky, na nichž se mohou projevit možné nežádoucí dopady zamýšlené stavby. Účastenství v územním a stavebním řízení dále stavební zákon podmiňuje i přímým dotčením na vlastnickém či jiném věcném právu v případě územního řízení, popřípadě přímým dotčením na vlastnickém právu či právu odpovídajícímu věcnému břemeni v případě řízení stavebního. Jak přitom připomněl Nejvyšší správní soud⁸⁷⁷, podmínkou účastenství není, aby bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá potence dotčení práva; stavební úřady jsou tedy povinny prvně zkoumat, zda jsou tvrzeny skutečnosti, jež zakládají účastenství dané osoby v řízení a shledají-li, že tomu tak je, zabývají se věcným projednáním těchto námitek. Zvážení, zda je naplněn předpoklad vyjádřený neurčitým pojmem „přímé dotčení“ je pak otázkou konkrétních okolností projednávané věci, s nimiž se musí stavební úřad náležitě vypořádat⁸⁷⁸. Výklad Nejvyššího správního soudu⁸⁷⁹ současně při rozboru tohoto pojmu odkazuje opět na občanskoprávní vymezení sousedských práv obsažené v § 127 OZ a vysvětluje, že za přímé dotčení je třeba považovat především imise ve smyslu tohoto ustanovení.

Krom této poměrně jednoznačné zákonné úpravy lze poukázat i na judikaturu Nejvyššího správního soudu dokládající, že ochrana sousedských práv může nad rámec výše uvedeného přicházet v úvahu i v rámci procesů územního plánování⁸⁸⁰ (tedy krom již výše zmiňovaného regulačního plánu). Stavební zákon v § 52 odst. 2 stanoví, že námitky proti návrhu územního plánu mohou podávat vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Rozhodnutí o těchto námitkách pak vylučuje, aby k nim bylo případně přihlíženo v rámci územního řízení (srov. § 89 odst. 2 StZ). Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích⁸⁸¹ dovodil, že za dotčené vlastníky nelze považovat pouze ty, jež vlastní nemovitost přímo v území, pro něž je územní plán vypracováván, ale i ty, jež s tímto územím

⁸⁷⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68.

⁸⁷⁸ K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008-48.

⁸⁷⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2008, č. j. 5 As 6/2009-94.

⁸⁸⁰ K tomu srov. více kapitolu 10 Ochrana životního prostředí a územní plánování.

⁸⁸¹ K tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-35, nebo rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009-98.

sousedí, jež tudíž mohou podávat námitky proti návrhu územního plánu, o nichž musí být náležitě rozhodnuto. Krom možnosti bránit se potenciálně rušícím či obtěžujícím záměrům námitkami, mohou dotčení vlastníci využít možnosti ochrany svých práv ve správním soudnictví, neboť forma opatření obecné povahy, v níž je územní plán schvalován, umožňuje, aby se domáhali jeho přezkumu Nejvyšším správním soudem. Dle ustanovení § 101a SŘS je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, oprávněn podat návrh na jeho zrušení či zrušení jeho části. Jak připomněl Nejvyšší správní soud, postačí pouhé konsekventně tvrzené a myslitelné dotčení subjektivních hmotných práv navrhovatele, především práva vlastnického, popřípadě jiného věcného práva k nemovitostem dotčeným územním plánem.⁸⁸² Okruh osob aktivně legitimovaných k podání tohoto návrhu bude tedy širší než okruh osob oprávněných vznést námitky proti návrhu územního plánu.⁸⁸³ Judikatura i v tomto případě dovodila, že územním plánem mohou být dotčeni, a tudíž i aktivně legitimováni k podání návrhu na jeho přezkum, i vlastníci pozemků sousedících s územím, jež je předmětem daného územního plánu, zejména tehdy, jde-li o vlastníka sousedního pozemku, jenž by mohl být stížen negativními dopady určité aktivity, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku⁸⁸⁴, tedy osoby obávající se nežádoucích dopadů daného záměru, jež by bylo možno podřadit pod jednání reprobované § 127 OZ. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu⁸⁸⁵ vyslovil, že je potřeba, aby ve své podstatě nepřímý zásah do vlastnického práva, jímž je územní plán, byl prováděn pouze z ústavně legitimních důvodů, v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším způsobem vedoucím ještě k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a byl činěn na základě zákona. Ačkoliv je třeba akceptovat, že územní plán může pro vlastníky nemovitostí představovat omezení jejich práv, jež jsou povinni strpět, jde-li o zásah přesahující míru, jež lze po vlastníku spravedlivě požadovat, bude na místě zvažovat kompenzaci za toto omezení, jíž se však bude třeba zabývat mimo územní plán. Ve všech případech je ovšem třeba respektovat výše uvedené požadavky na zásah do vlastnického práva, shledá-li soud

⁸⁸² Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁸⁸³ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185.

⁸⁸⁴ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130, a zde odkazované usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁸⁸⁵ Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

v rámci přezkumu proporcionality územního plánu, že některý z nich není naplněn, je to důvod ke zrušení územního plánu^{886, 887}.

Výčet procesů podle stavebního zákona, v nichž může mít relevanci tvrzení o možném budoucím obtěžování plánovaným záměrem nebo ohrožení z něho plynoucího pro jiného, by nebyl úplný, nezmínili-li bychom i zásady územního rozvoje, tedy nástroj územního plánování o stupeň obecnějšího rázu. Ač v tomto případě umožňuje stavební zákon ovlivňování jeho výsledné podoby pouze prostřednictvím námitek v souladu s § 39 StZ pouze obcím v řešeném území, obcím sousedícím a zástupci veřejnosti, a nikoliv vlastníkům, s ohledem na to, že zásady územního rozvoje jsou schvalovány zastupitelstvem kraje ve formě opatření obecné povahy, bude opět přicházet v úvahu jeho přezkum Nejvyšším správním soudem dle § 101a a násl. SRS k návrhu osoby tvrdící krácení svých práv. Jak v jednom ze svých rozhodnutí připomněl Nejvyšší správní soud, těmito na právech zkrácenými osobami mohou být v případě zásad územního rozvoje právě vlastníci pozemků nebo jiných nemovitostí, popřípadě oprávnění z věcných práv k těmto nemovitostem.⁸⁸⁸ Nejvyšší správní soud⁸⁸⁹ uvedl, že s ohledem na závaznost tohoto dokumentu pro další fáze územního plánování, nelze v této fázi rezignovat na ochranu subjektivních veřejných práv dotčených osob a je třeba je přezkoumávat podle zásad přezkumu opatření.⁸⁹⁰

Z výše citovaných ustanovení přitom vyplývá, že okruh osob, jež se v příslušném řízení mohou domáhat ochrany před nežádoucím zásahem svých práv, je z hlediska zákonem požadovaného právního vztahu k dotčeným nemovitostem značně odlišný. Zatímco v řízení o územním plánu budou patrně brány v potaz jen námitky vlastníků, v řízení o regulačním plánu a v řízení územním bude nutno rozhodovat i o námitkách osob, jimž svědčí jiné věcné právo k sousednímu pozemku (tedy věcné břemeno, zástavní právo, zadržovací právo, předkupní právo, bylo-li sjednáno jako právo věcné)⁸⁹¹, ve stavebním řízení pak budou za relevantní po-

⁸⁸⁶ Podobně srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92.

⁸⁸⁷ K problematice územního plánu srov. blíže kapitolu 10 Ochrana životního prostředí a územní plánování.

⁸⁸⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133.

⁸⁸⁹ K promítnutí těchto zásad do přezkumu zásad územního rozvoje srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103.

⁸⁹⁰ K tomuto srov. kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 153. a násl.

⁸⁹¹ K takto vymezenému pojetí věcných práv srov. FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 213.

kládány jen námitky sousedních vlastníků a oprávněných z věcného břemene. Vědomi si těchto rozdílů, dovolíme si na následujících řádcích dopustit se opět určitého zjednodušení a přidržet se opět pouze termínu „vlastník“.

21.3 VZTAH OCHRANY PŘED IMISEMI DLE STAVEBNÍHO ZÁKONA A DLE OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Již z výše uvedeného je zřejmé, že ač občanskoprávní úprava i stavební zákon směřují k tomu, aby realizace vlastnického práva jednoho nezasahovala nad určitou mez do vlastnického práva jiného, činí tak v odlišných situacích. Zatímco občanskoprávní úprava dopadá na již existující poměry, úprava ve stavebním zákoně směřuje do budoucna a měla by do jisté míry zamezovat konfliktům mezi vlastníky ještě v jejich zárodku tím, že se je snaží vyřešit v rámci zvažování otázky optimálního uspořádání v území. K přibližování těchto úprav dochází především ve stavebním a územním řízení. Stavební zákon ukládá v § 89 odst. 5 stavebnímu úřadu, aby v rámci územního řízení rozhodl o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení (mezi něž patří i potenciálně dotčení vlastníci sousedních nemovitostí – viz výše), na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedojde-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případech námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. Taktéž ve stavebním řízení je povinností stavebního úřadu rozhodnout o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, podle obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud takové námitky nepřesáhnou rozsah jeho působnosti. Nedojde-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případech námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.⁸⁹² Na otázku, zda pod poněkud nejedno-

⁸⁹² V této souvislosti může být podnětné i srovnání s předchozí právní úpravou obsaženou v § 137 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jež ukládala stavebním úřadům, provádějícím řízení podle tohoto zákona, pokusit se vždy též o dosažení dohody účastníků u těch námitek, které vyplývají z vlastnických nebo jiných práv k pozemkům a stavbám, ale překračují rozsah pravomoci stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů

značné označení „námitky týkající se existence práva nebo rozsahu vlastnického práva“ je možné podřadit i námitky týkající se budoucích imisí, našla odborná literatura i judikatura shodnou odpověď, navazující na závěry učiněné ve vztahu k úpravě obsažené ve starém stavebním zákoně.⁸⁹³ Za takovéto námitky jsou považovány jen ty, jež se týkají samotné existence vlastnického práva, protože není důvodu odnímat rozhodnutí o námitkách vztahujících se k možným rušivým nebo obtěžujícím dopadům projednávaného záměru z působnosti stavebního úřadu. Soudu nepřisluší o těchto námitkách rozhodovat, a to ani tehdy, budou-li účastníci na soud odkázáni stavebním úřadem. V tomto případě bude na místě věc předložit zvláštnímu senátu zřízenému dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.⁸⁹⁴ Pravomoc soudů by přicházela v úvahu, pouze jednalo-li by se o již nastalé zásahy do vlastnického práva.⁸⁹⁵

Uvedený závěr ovšem dává podnět k další otázce, jak se vypořádat se situací, kdy stavební úřad neshledá námitku týkající se nežádoucí imise důvodnou, dojde k realizaci záměru a obtěžovaný soused se posléze začne domáhat ochrany v občanském soudním řízení. V literatuře byl vysloven závěr, že toto rozhodnutí o námitce vtělené do rozhodnutí stavebního úřadu vydaném ve stavebním nebo územním řízení, je rozhodnutím, z něž má soud v občanském soudním řízení povinnost dle § 135 odst. 2 OSŘ vycházet, a osoba, již se nepodařilo svými námit-

státní správy. Nedošlo-li mezi účastníky řízení k dohodě o takovéto námitce, která, byla-li by důvodná, by znemožnila uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě, měl stavební úřad navrhovatele nebo jiného účastníka podle povahy námitky odkázat na soud a řízení přerušit. Pokud se účastník ve stanové lhůtě neobrátí na soud rozhodující v občanském soudním řízení, mohl si stavební úřad učinit úsudek o této námitce sám a rozhodnout ve věci. Způsob, jímž mělo být toto ustanovení realizováno, a prolínání pravomocí soudů a stavebních úřadů pak důsledně popsal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52.

⁸⁹³ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68. Z literatury např. SPÁČIL, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 9, s. 305–308, dále HEGENBART, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 225; ve vztahu ke starému stavebnímu zákonu byly tyto závěry vysloveny např. v rozsudku NS ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2929/99, a rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 6 As 25/2007- 180.

⁸⁹⁴ Usnesení NS ze dne 31. 8. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3125/2008, nebo SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 229.

⁸⁹⁵ Srov. rozsudek NS ze dne 18. 4. 2005, sp. zn. 22 Cdo 504/2005, rozsudek NS ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1956/2003.

kami zvrátit rozhodnutí stavebního úřadu, stejně jako ten, kdo si neuvědomil dopady zásady koncentrace řízení a závčas své námitky neuplatnil, se nemůže téhož posléze domáhat u soudu, jenž bez dalšího takovouto žalobu zamítne.⁸⁹⁶ S tímto závěrem je ovšem možné do jisté míry polemizovat, neboť ustanovení § 135 OSŘ v odst. 1 jednoznačně vymezuje, kterými rozhodnutími je soud vázán (rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přešůpek nebo jiný správný delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu); v odst. 2 pak volí formulací odlišnou, stanoví-li že „soud z rozhodnutí vychází“, což je sice zjevným pokynem soudu toto rozhodnutí vzít v potaz, je otázkou, zdali je pokynem k jeho bezvýhradné akceptaci. Je ostatně možno odkázat na výklad významu ustanovení § 135 odst. 2 OSŘ Nejvyšším soudem⁸⁹⁷: „soud má, jde-li o otázku, o níž je jinak příslušný rozhodnout jiný orgán, z tohoto rozhodnutí vycházet, aniž by mu však občanský soudní řád přikazoval danou otázku posoudit zcela stejně; z dikce uvedeného ustanovení používajícího termín „soud vychází“ je zřejmé, že povinností soudu je se s tvrzeným rozhodnutím a jeho významem pro posuzovanou věc odpovídajícím způsobem zabývat.“ Z tohoto je možné dovozovat, že soudní ochrana před imisemi ze záměru řádně realizovaného na základě územního a stavebního rozhodnutí, nemusí zcela přejímat závěry těchto řízení, ale je možné v některých důvodných případech dospět k odlišným závěrům, a soudní cestou dospět tak k odlišnému stanovění míry přiměřené poměrům. K tomuto by však bylo patrně dospět pouze v mimořádných a zvláště důvodných případech, je zajisté záhodno, aby stav nastolený rozhodnutím stavebního úřadu nebyl bez podstatného důvodu narušován rozhodnutím soudu v občanském soudním řízení. Na podporu předestřené závěru je možné argumentovat i tak, že je-li možno přiznat ochranu před ohrožujícím a obtěžujícím chování jiného dle § 127 OZ prostřednictvím občanského soudního řízení nájemci (jak bylo uvedeno výše), jenž současně není v souladu s výše citovanými ustanoveními stavebního zákona účastníkem stavebního a územního řízení (a není mu umožněno ani uplatňovat námitky či domáhat se soudní ochrany v procesech územního plánování), a nemůže tak vznášet námitky proti danému záměru, pak lze mít pochyby o tom, zda by obstálo zamítnutí žaloby, jíž by se nájemce domáhal zabránění či omezení rušivých dopadů určité činnosti do jeho práv s odkazem na § 135 odst. 2 OSŘ s tím, že jde o otázku, o níž by bylo již rozhodnuto, a ztotožňovat tak svým způsobem procesní postavení nájemce a vlastníka. Příslušela-li by pak soudní ochrana nájem-

⁸⁹⁶ SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 230.

⁸⁹⁷ Rozsudek NS ze dne 1. 2. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4634/2010.

ci, nezdá se být na místě ji vyloučit u vlastníka, tedy u osoby, od jejíhož práva je právo nájemní odvozeno. Tyto úvahy lze uzavřít konstatováním, že je záhodno, aby námitky ve stavebním a územním řízení týkající se možných budoucích imisí byly vypořádány tak, aby ani v případě akceptace názoru o možnosti následné soudní ochrany dotčených vlastníků nebylo důvodu se odchylovat od toho, jak bylo o námitkách rozhodnuto stavebním úřadem.

Na tomto místě je rovněž třeba připomenout, že rozhodnutí o námitkách se bude týkat pouze realizace daného záměru, nikoliv dalších činností zde realizovaných, např. v případě stavby tedy budu rozhodnuto pouze o dopadech samotné její výstavby, nelze však dovést, že by se toto rozhodnutí vztahovalo i rušivé dopady zde provozovaných aktivit.⁸⁹⁸

21.4 ZÁVĚR

Z uvedeného je zřejmé, že ač jsou sousedská práva tradičně spíše soukromoprávním tématem, již s ohledem na to, že vztahy v území a záměry zde realizované mají v konečném důsledku vždy svůj odraz ve vztazích vlastnických, tedy soukromoprávních, je třeba jim přiznat jejich význam i v řízeních podle stavebního zákona. Aby pak byl zachován význam sousedských práv i v těchto procesech a stav nastolený rozhodnutími v nich učiněnými odpovídal jejich občanskoprávnímu základu, je třeba přihlížet a zabývat se jimi právě i z pohledu občanského práva.

Literatura:

ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha: Linde, 2008. 2639 s.

FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 650 s.

HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.

⁸⁹⁸ SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 230.

- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 410 s.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 732 s.
- SPÁČIL, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení týkajících se budoucích imisí podle nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 9, s. 305–308.
- SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. 368 s.
- ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. 1373 s.
- Vládní návrh občanského zákoníku [online], [cit. 9. 9. 2011]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/Vladni_navrh_obcanskeho_zakoniku_2011.pdf>.

ČÁST VIII.

ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKTY

KAPITOLA 22: ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKTY

Autor: Petr Průcha

22.1 ÚVOD

Součástí právní úpravy obsažené ve **stavebním zákoně** je i úprava správně-právní odpovědnosti, resp. odpovědnosti za správní delikty, ve spojení s porušením povinností předepsaných stavebními předpisy.⁸⁹⁹

Posláním uplatňování **správněprávní odpovědnosti** obecně je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem zabránit resp. předejít jeho opakování. Tomu musí odpovídat i způsob nápravy, přičemž lze při uplatňování správněprávní odpovědnosti rozlišovat dvě skupiny případů. Jedna skupina případů představuje porušování povinností, u nichž povaha způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktického zpětného napravení, zatímco u druhé skupiny porušování povinností zjednání faktické nápravy přichází v úvahu. Tomu odpovídají i dvě skupiny **správněprávních**, či správních **sankcí**, a to tzv. **správní tresty** a tzv. **správní sankce obnovující povahy**. Správní tresty se přitom užívají tam, kde ne-

⁸⁹⁹ Problematikou správních deliktů a postihů za ně v režimu stavebního zákona se autor této publikace nezabývá poprvé, a proto je třeba poznamenat, že v dané publikaci je zejména vycházeno, a navazováno na knihu MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

Lze nápravy dosáhnout jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti,⁹⁰⁰ správní sankce obnovující povahy naproti tomu přichází v úvahu tam, kde je možná faktická, věcná náprava protiprávního stavu. Podle povahy konkrétního správního deliktu lze jednotlivé druhy správně právních sankcí uplatňovat potom buď samostatně nebo ve vzájemné kombinaci.

V podmínkách stavebního zákona jsou jmenovité správní delikty a jim přiřazený režim sankcí koncipovány tak, že převažují sankce s povahou správních trestů, a to ve formě pokut.

Smyslem takovéto právní úpravy je vybavit příslušné stavebně správní orgány oprávněním postihovat pokutami ty, kteří poruší právem předepsané povinnosti, s cílem dosáhnout nápravy. K tomu je však třeba poznamenat, že předmětnou právní úpravou není sledován jen následný postih, nýbrž povědomí o této úpravě by mělo působit i preventivně. Za situace, kdy takto uvažovaná preventivní funkce sankční právní úpravy selže, nastupuje její represivní funkce ve formě postihu.

S ohledem na celkové zaměření této publikace, orientované na problematiku stavebního zákona ve spojení s ochranou životního prostředí, je třeba poznamenat, že úprava odpovědnosti za správní delikty ve stavebním zákoně necílí na ochranu životního prostředí přímo,⁹⁰¹ ale toliko zprostředkovaně. To souvisí i především s dikcí a také s diferenciací jednotlivých skutkových podstat správních deliktů upravených stavebním zákonem. Nicméně i tak má tento režim ochrany pro životní prostředí v příslušných souvislostech nezastupitelný význam, obdobný tomu, jaký lze dovodit při územním plánování včetně územního rozhodování, stejně jako při věcném rozhodování podle stavebního řádu.

Správněprávní odpovědnost jako odpovědnost deliktů obecně není vnitřně homogenním celkem a právě naopak je poměrně výrazně **vnitřně strukturována**. V jejím rámci se vytváří jednotlivé subsystémy správně právní odpovědnosti, vyčleňované v návaznosti na jednotlivé druhy správních deliktů, a to s odlišnými správně právními sankcemi a také s odlišným způsobem jejich uplatňování.

Stavební zákon rozlišuje postihy za:

- **přestupky**, v jejichž případě postihy směřují vůči fyzickým osobám,

⁹⁰⁰ Srov. ČERVENÝ, Z. O správních sankcích. In *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity*. Praha: Universita Karlova, 1967. s. 33.

⁹⁰¹ To je předmětem úpravy tzv. zvláštních právních předpisů, z nich pak zejména předmětem zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

- tzv. **jiné správní delikty**, v jejichž případě směřují postihy vůči právnickým osobám a rovněž i vůči fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů.

Mimo to stavební zákon ještě upravuje tzv. pořádkové postihy ve formě **pořádkových pokut**.

Mezi jednotlivými skupinami deliktů a postihů za ně jsou již z povahy věci některé zřetelně rozdíly. Ty se týkají jednak předpokladů pro nastoupení odpovědnosti za předmětné porušení povinností, a dále do určité míry i výše v úvahu přicházejících pokut, a navíc i procesní stránky postupu při ukládání pokut. Společným pro všechny v režimu stavebního zákona v úvahu přicházejících postihů potom na druhé straně je, že řízení o nich nelze zahájit tzv. na návrh, nýbrž toliko tzv. z moci úřední.

22.2 ODPOVĚDNOST ZA PŘESTUPKY

Odpovědnost za **přestupky** zahrnuje odpovědnost za nejrozsáhlejší, nejfrekventovanější a také nejuceleněji upravenou skupinu správních deliktů. Přestupky bychom mohli, s určitou mírou nepřesnosti, označit za správní delikty pojmenované a kodifikované. Jejich „pojmenovanost“ souvisí s legislativním vymezením pojmu přestupku, jako správního deliktu svého druhu a kodifikace pak s tím, že v rozhodující míře je právní úprava přestupků obsažena v uceleném zákoně, a mimo tento zákon jsou přestupky upraveny jen ve specifických případech.

To je právě i případ přestupků upravených v režimu stavebního zákona, který při jejich úpravě výslovně uvádí, jaká jednání považuje za přestupky (tj. vymezuje jejich skutkové podstaty, viz § 178 StZ) a současně také stanoví i výše pokut za jednotlivé tzv. skutkové podstaty přestupků. Podle závažnosti rozděluje přestupky do několika skupin s příslušně odstupňovanými výšemi pokut. Ty jsou odstupňovány ve výších do 200 000,- Kč, 500 000,- Kč, 1 000 000,- Kč a maximální hranice za nejpřísněji stíhané přestupky na úseku veřejného stavebního práva je předepsána částkou 2 000 000,- Kč (viz § 179 StZ). Podle aktuálně platné právní úpravy v režimu stavebního zákona se v diferenciaci skutkových podstat přestupků počítá

s rozdílným postavením v úvahu přicházejících fyzických osob.⁹⁰² Mimo to stavební zákon dále ještě specifikuje pravidla pro vybírání a vymáhání pokut za přestupky. V ostatních otázkách, rozhodných pro odpovědnost za přestupky a její uplatnění, se odpovědnost za přestupky v režimu stavebního zákona řídí obecnou úpravou o přestupcích, jíž je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Z této úpravy potom proto také vyplývá řada důležitých skutečností i pro přestupky vymezené ve stavebním zákoně.

Tak je nejprve zřejmě třeba uvést, že podle zákona o přestupcích platí, že pro případ, pokud by předmětné protiprávní jednání, jež by odpovídalo některé ze skutkových podstat přestupků, současně naplňovalo znaky jiného správního deliktu (typicky správního deliktu právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající podle zvláštních předpisů) nebo trestného činu, potom by se o přestupek nejednalo a dané protiprávní jednání by bylo postihováno jako v úvahu přicházející jiný delikt. Tzn., že tam kde by to přicházelo v úvahu, má před uplatněním odpovědnosti za přestupek přednost uplatnění odpovědnosti za jiný správní delikt, popř. za trestný čin.

Objektem přestupku podle stavebního zákona je vždy zájem chráněný stavebněprávními předpisy, jeho objektivní stránka potom spočívá v protiprávním jednání, jeho škodlivým následkem a kauzálním nexem, tj. příčinným vztahem mezi jednáním a následkem. Pod pojmem jednání je přitom třeba rozumět i nečinnost, neboť některá ustanovení přestupkové úpravy jsou koncipována tak, že k porušení právní povinnosti může dojít i neplněním, opomenutím. Přitom současně platí, že přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem nebo nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, za podmínky nezpůsobení závažnějšího následku než toho, který hrozil a dále za podmínky, že hrozící nebezpečí nebylo možné v dané situaci odvrátit jinak.

Subjektem přestupku může být, resp. v postavení pachatele přestupku může vystupovat, jen **fyzická osoba**. Podle platné právní úpravy přestupků se tedy přestupku nemůže dopustit, a za přestupek nemůže být stíhána, osoba právnická. Na porušení povinností stanovených stavebními předpisy ze strany právnických osob

⁹⁰² Právní úprava tak diferencuje mezi skutkovými podstatami přestupků a postihu za ně ve vztahu k fyzickým osobám v „běžném“ postavení, dále ve vztahu k fyzickým osobám v postavení stavebníků, v postavení stavbyvedoucích, v postavení fyzických osob vykonávajících stavební dozor, v postavení vlastníků stavby a konečně ještě také ve vztahu k fyzickým osobám v postavení vlastníků technické infrastruktury.

pamatuje, jak bylo již zmíněno a bude ještě rozvedeno, pamatuje stavební zákon samostatnou úpravou jejich postihů.

Pokud jde o subjektivní stránku, právní úprava přestupků je důsledně koncipována na principu **zavinění**, přičemž k naplnění skutkových podstat přestupků zásadně stačí zavinění z nedbalosti, pokud zákon nestanoví jednoznačně, že u určitých jednání jde o přestupek jen při úmyslném zavinění. V případě přestupků podle stavebního zákona stačí zavinění z nedbalosti. U přestupku spáchaného z nedbalosti je důležité, aby pachatel buď věděl, že svým jednáním může způsobit určité následky, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že je nezpůsobí, anebo nevěděl, že je může způsobit, ač vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům to vědět mohl a měl. Úmysl potom může být buď přímý, sleduje-li pachatel přestupku svým jednáním určitý právní normou zakázaný účel, nebo nepřímý, jestliže pachatel přestupku dosáhne jistého protizákonného výsledku, o němž věděl, že jako důsledek jeho jednání je možný a pro případ, že nastane s ním byl srozuměn.

V případě **sankcí za přestupky** zákon o přestupcích počítá s odstupňovaným systémem donucovacích opatření a zahrnuje napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. Konkretizace sankcí co do druhu, příp. výměry, je přitom zpravidla spojována s jednotlivými skutkovými podstatami přestupků. Stavební zákon výslovně hovoří jen o **pokutách**, ze souvislosti právní úpravy je však třeba dovést, že při vyřizování přestupků v režimu stavebního zákona nelze vyloučit ani **napomenutí**. Napomenutí by mohlo přicházet v úvahu prakticky namísto pokuty, ovšem za podmínky, že uložení napomenutí by bylo v tom kterém případě shledáno jako dostatečně účinné. V této souvislosti je dále třeba uvést, že uplatnění sankcí za přestupky, a to i v případě přestupků podle stavebního zákona, předchází možnost zjednání nápravy **samotným projednáním přestupku**. To vždy závisí na posouzení příslušného správního orgánu, zda bude možné považovat za dostačující k dosažení nápravy pachatele přestupku jeho samotné projednání a potom tento orgán v rozhodnutí o přestupku od uložení sankce upustí, anebo zda bude nezbytné sáhnout k postihu pachatele uložením příslušné sankce.

Pro ukládání sankcí za přestupky platí, že je ovládáno některými společnými zásadami. Přestupkový zákon tak především výslovně stanoví, že při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k *závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům*,⁹⁰³ *k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění,*

⁹⁰³ K následkům, tam, kde to u předmětných přestupků může přicházet v úvahu, nepochybně patří právě i příp. negativní dopady porušení povinností na životní prostředí.

jakož i k pohnutkám a osobě pachatele. Zohlednění těchto kritérií se přitom v každém konkrétním případě musí odrazit i v odůvodnění rozhodnutí stran uložené sankce. Zákon o přestupcích dále počítá také s případy postihu více přestupků jednoho pachatele, projednávaných najednou ve společném řízení.⁹⁰⁴ Tento institut je možné označit jako institut souběhu, u něhož jde o to, aby nedocházelo ukládáním postihu za každý přestupek k zvlášť neodůvodněným tvrdostem. Právní úprava pro tyto případy stanoví, že se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný.⁹⁰⁵

Pokud jde o **procesní režim**, na řízení o přestupcích podle stavebního zákona se v plném rozsahu vztahuje obecná úprava řízení o přestupcích, která je kombinací procesní úpravy obsažené v zákoně o přestupcích a procesní úpravy obsažené ve správním řádu.

Z kombinace těchto úprav je především třeba podtrhnout otázku příslušnosti orgánu k projednávání přestupků. Z pohledu věcné příslušnosti platí, že projednávání přestupků podle stavebního zákona je převážně soustředěno na úrovni příslušných obcí. Z povahy těchto přestupků vyplývá, že orgány tzv. funkčně příslušnými k projednávání přestupků podle stavebního zákona jsou především stavební úřady, a to v rámci působnosti, kterou disponují. Z dikce právní úpravy přitom nelze zcela vyloučit, aby v případě věcné příslušnosti orgánu obce byla tato příslušnost svěřena komisi k projednávání přestupků, jakožto zvláštnímu orgánu.⁹⁰⁶ Místní příslušnost

⁹⁰⁴ V této souvislosti se nabízí poznamenat že porušení povinnosti vést společné řízení nemusí být vždy vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí, a to, jestliže v pořadí druhé rozhodnutí respektuje při ukládání trestu zásadu absorpce. K tomu viz rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62.

⁹⁰⁵ Nicméně tam, kde by jedním protiprávním jednáním byla naplněna jak skutková podstata přestupku (či jiného správního deliktu) dle stavebního zákona, tak současně např. i skutková podstata přestupku (či jiného správního deliktu) dle složkových zákonů práva životního prostředí (např. zákona o ochraně přírody a krajiny), by každý z přestupků však musel být projednán samostatně, a to z důvodu různé věcné příslušnosti orgánu projednávajícího přestupky (či jiné správní delikty). To potom mj. znamená, že v takovém případě jde sice o souběh, ale nelze ukládat společný trest (neuplatní se zásada absorpce), takže souběžně uložené sankce mohou být ve svém součtu značně citelné. V této souvislosti je vhodné upozornit na rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74, který se věnuje aplikaci zásady *ne bis in idem* v oblasti správního trestání dle složkových zákonů práva životního prostředí při souběhu správních deliktů a které se zdá být v této oblasti „průkopnické“. V době provádění druhé korektury této publikace byl uveřejněn rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, který navazuje na právě cit. rozsudek a tuto problematiku dále rozvádí.

⁹⁰⁶ Zákonná úprava přestupků vychází z pravidla, že přestupky přísluší projednávat těm

správních orgánů k projednávání přestupků se zásadně řídí místem, kde byl přestupek spáchán. Správní orgány příslušné k projednávání přestupků postupují v řízení o přestupcích, tam kde je to třeba a přichází to v úvahu, v úzké spolupráci s dalšími subjekty, jimž zákon o přestupcích ukládá povinnost součinnosti. Tuto povinnost mají státní orgány, orgány policie a obce, pokud ve vždy daném případě nejsou samy přímo příslušné k projednání předmětného přestupku.

Řízení o přestupcích podle stavebního zákona se zahajuje z moci úřední, resp. z úřední povinnosti, což jinými slovy znamená, že zahájení řízení o těchto přestupcích je ovládáno zásadou oficiality. Příslušný stavebně správní orgán je tak vždy povinen zahájit řízení o každém přestupku, o kterém se doví.

V řízení o přestupcích by mělo být rozhodováno bezodkladně, nejpozději do 30-ti dnů od zahájení řízení, případně ve lhůtě do 60-ti dnů, pokud je takové prodloužení lhůty potřebné pro provedení některých procesních úkonů. Přestupky lze přitom projednat nejpozději do jednoho roku od jejich spáchání.⁹⁰⁷

Pro řízení o přestupcích v I. stupni zákon o přestupcích předepisuje obligatorně ústní jednání, s tím, že přestupky se projednávají zásadně za přítomnosti obviněných. Obviněný z přestupku má vždy právo se vyjádřit ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a proti rozhodnutí pak opravné prostředky. Výjimečně lze přestupek projednávat v nepřítomnosti obviněného, a to tehdy, jestliže ač řádně předvolán, se k jednání nedostavil bez řádné omluvy nebo důležitého důvodu, anebo se odmítl k jednání dostavit.

Po provedeném řízení se rozhoduje tzv. ve věci, pokud nebyla zjištěna některá ze skutečností, jež by vedla k zastavení řízení. Výčet těchto skutečností, či důvodů, důvodů je v zákoně uveden taxativně, a v případě jejich nastoupení se nemůže v řízení pokračovat a je třeba řízení zastavit.

orgánům, kterým přísluší především tzv. pozitivní výkon správy na tom kterém úseku činnosti. Pokud tedy byla porušena povinnost na tom kterém úseku výkonu veřejné správy způsobem, zakládajícím odpovědnost za přestupek, daným orgánům současně přísluší o daném přestupku rozhodnout. V případech, kdy přestupky projednávají obce (jde o případy nejčastější), ty mohou jako zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků.

⁹⁰⁷ Do běhu jednorocní lhůty se však nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu. Slovní spojení „projednat nejpozději do jednoho roku...“ je přitom třeba vykládat tak, že do jednoho roku musí být rozhodnutí o přestupku jeho pachateli také doručeno. Srov. judikaturu: *Postih za přestupek je možný, jen jestliže rozhodnutí o něm nabylo ve lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, právní moci.* (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010-89).

Vlastní meritorní **rozhodnutí o přestupku**, jako každé jiné rozhodnutí ve věci, musí vykazovat všechny obvyklé jak obsahové, tak formální náležitosti správního rozhodnutí. Specifické požadavky jsou přitom stanoveny pro výrok rozhodnutí o přestupku jakožto rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat též *popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popř. rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení* (§ 77 PřesZ). Rozhodnutí musí být také pečlivě odůvodněno⁹⁰⁸ a mělo by obsahovat i poučení o opravném prostředku.

Řízení o přestupcích je spojeno s ukládáním náhrady nákladů řízení tomu, kdo byl uznán vinným z přestupku. Správní orgán přitom může z důvodů zvláštního zřetele hodných od uložení povinnosti nahradit státu náklady spojené s projednáváním přestupku zčásti nebo i zcela upustit. Náklady řízení se hradí paušální částkou, jejíž výše se stanovuje prováděcím předpisem (v současné době jde o vyhlášku č. 231/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Náhrada nákladů řízení je příjmem obce, která o přestupku rozhodovala v prvním stupni.

Rozhodnutí o přestupku se doručuje do vlastních rukou, přičemž tento požadavek je podtržen tím, že rozhodnutí o přestupku, na rozdíl od jiných správních rozhodnutí, není možné doručovat formou veřejné vyhlášky.⁹⁰⁹

⁹⁰⁸ Z judikatury: *Při zkoumání odpovědnosti za přestupek [zde: přestupek podle § 105 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění zákona č. 83/1998 Sb.] je správní orgán povinen zjišťovat nejen naplnění formální stránky přestupku, ale i naplnění jeho materiální stránky, vyjádřené v § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, slovy „jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“.* (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004-48).

⁹⁰⁹ Obecný režim projednávání přestupků zná i tzv. zkrácené, resp. zjednodušené, formy řízení, a to řízení blokové a řízení příkazní. Blokové řízení i příkazní řízení podle povahy věci přichází v úvahu i v případě řízení o přestupku podle stavebního zákona.

V blokovém řízení lze v případě řízení o přestupku podle stavebního zákona uložit pokutu v maximální výši 1000,- Kč a jeho podstata spočívá v tom, že tomu, kdo se dopustil přestupku, se uloží bez dalšího projednávání a zpravidla na místě. Podmínkami blokového řízení přitom je, že přestupek byl spolehlivě zjištěn, k jeho vyřízení nestačí pouhá domluva, v úvahu přicházející pokuta je dostatečná k nápravě a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. V případě nesplnění některé z uvedených podmínek se přestupek projedná obvyklým způsobem, popř. v příkazním řízení. Proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.

V příkazním řízení lze v případě řízení o přestupku podle stavebního zákona uložit pokutu

Doručené rozhodnutí o přestupku je možné v obecné 15-ti denní lhůtě napadnout odvoláním. Pokud bylo odvolání podáno včas, má odkladný účinek, který není možno vyloučit.⁹¹⁰ Pro odvolací řízení je přitom výslovně formulován zákaz *reformatio in peius*, což znamená, že správní orgán v odvolacím řízení nemůže změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Rozhodnutí je po právní moci ve sféře veřejné správy ještě přezkoumatelné příp. i cestou tzv. obnovy řízení, popř. v tzv. přezkumném řízení.

Po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení lze rozhodnutí o přestupku ještě přezkoumat soudem ve správním soudnictví postupem dle soudního řádu správního. Pro soudní přezkoumání rozhodnutí o přestupku přitom platí, že soud může, pokud nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, a to tehdy, pokud lze takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli

v maximální výši 4000,- Kč, přičemž příkazní řízení představuje takový způsob vyřízení přestupku, který spočívá v tom, že správní orgán po zjištění přestupku bez dalšího řízení vydá písemný příkaz o uložení sankce za přestupek. Podmínkou příkazního řízení je, že není pochyb o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a věc nebyla vyřízena v blokovém řízení, přičemž v úvahu přicházející pokuta je dostatečná k nápravě. Současný správní řád přitom zavedl i tzv. příkazní řízení na místě, které lze obecně použít k uložení pokuty až do výše 10 000,- Kč. Opravným prostředkem proti příkazu je odpor, který může obviněný z přestupku podat do patnácti dnů ode dne jeho doručení, a to u správního orgánu, který příkaz vydal. Pokud byl odpor podán včas, příkaz se ruší a správní orgán pokračuje v řízení obvyklým způsobem. V tomto pokračujícím řízení však nelze obviněnému z přestupku uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. V případě, že proti příkazu nebyl ve stanovené lhůtě odpor podán, příkaz získává účinky pravomocného rozhodnutí.

V blokovém řízení ani v příkazním řízení nelze uložit povinnost k náhradě nákladů řízení.

⁹¹⁰ Pro odvolací řízení obecně podle § 82 odst. 4 SR platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Judikatura však v případě odvolacího řízení ve věcech přestupků dospěla k jinému právnímu názoru a to: *Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá.* (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115).

zásadních směrech doplnil. Podmínkou pro tento postup soudu však je, že upuštění od potrestání nebo snížení trestu žalobce navrhol v žalobě.

Současně se nabízí ještě poznamenat, že pro určení výnosu pokut ukládaných za přestupky platí, a to přímo podle výslovných ustanovení stavebního zákona, že uložená pokuta je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Tzn., že pokuta uložená stavebním úřadem je příjmem té obce, jejíž součástí vždy příslušný stavební úřad je. Při vybírání a vymáhání pokut za přestupky podle stavebního zákona se potom postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

22.3 ODPOVĚDNOST ZA TZV. JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY

Odpovědnost za tzv. jiné správní delikty představuje relativně samostatný subsystém správní odpovědnosti, odlišný od odpovědnosti za přestupky. Tento subsystém správněprávní odpovědnosti zpravidla zahrnuje odpovědnost za správní delikty právnických osob, bez ohledu na to, zda jsou osobami podnikatelskými či nikoliv, a dále zahrnuje odpovědnost osob podnikatelských, a to bez ohledu na to, zda jsou osobami právnickými či osobami fyzickými.

Stavební zákon tuto odpovědnost, resp. tyto správní delikty, jmenovitě vymezuje jako odpovědnost či delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob. Daná úprava, ohledem na absenci obecné úpravy tzv. jiných správních deliktů v našem právním řádu, jak ji obsahuje stavební zákon, je v zásadě toliko rámcová. Neomezuje se však, tak jako ve shora uvedeném případě přestupků (kde však je situace vzhledem k existenci zákona o přestupcích přece jen poněkud jiná) toliko na specifikaci skutkových podstat předmětných správních deliktů (viz § 180 StZ), včetně rozpětí v úvahu přicházejících pokut (tady shodně jako u přestupků odstupňovaně ve výších do 200 000,- Kč, 500 000,- Kč, 1 000 000,- Kč a 2 000 000,- Kč, viz § 181 StZ) a uvedení pravidel pro vybírání, vymáhání a výnos pokut. V těchto případech stavební zákon navíc ještě stanoví lhůty, v nichž lze řízení o těchto tzv. jiných správních deliktech zahájit, stanoví kriteria pro ukládání pokut, a vymezuje zvláštní režim příslušnosti stavebních úřadů k řízení o ukládání pokut obcím se stavebními úřady (§ 182 StZ).

Rozhodujícím rozdílem těchto tzv. jiných správních deliktů v režimu stavebního zákona od přestupků je to, že jde o delikty **právnických osob**, a dále **fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů**, s čímž potom v podstatě

souvisí i další odlišnosti jejich právního režimu v porovnání s právním režimem odpovědnosti za přestupky.

Právnícké osoby, jak již bylo poznamenáno, tomuto režimu podléhají bez ohledu na to, zda jsou osobami podnikatelskými, či nikoliv. Naproti tomu správní postih fyzických osob v tomto odpovědnostním režimu je potom vázán na to, že daná fyzická osoba se předmětného deliktu dopustila nikoliv v běžném postavení fyzické osoby, nýbrž naopak v souvislosti s výkonem své podnikatelské činnosti a s ním souvisejícími povinnostmi.⁹¹¹

Navíc v dřívější právní úpravě 90. let se vycházelo z toho, že správní delikty fyzických osob, jejichž těžiště spočívalo a i nadále spočívá v přestupcích, jsou méně společensky závažné, resp. škodlivé či nebezpečné, než správní delikty organizací, resp. právníckých osob, a to s ohledem na jejich potencionální rozsah činnosti a s tím spojený rozsah možných škodlivých následků, s čímž souvisely u právníckých osob i podstatně přísnější sankce, než v případě postihu fyzických osob. S ohledem na principy současné právní úpravy podnikání, kdy není rozsah podnikatelské činnosti fyzických osob v porovnání s osobami právníckými limitován, se postupem času ukázalo jako neopodstatněné volit odlišný, a to méně přísný správně právní odpovědnostní režim pro podnikatele fyzické osoby, než pro podnikatele právnícké osoby. Sjednocení sankčního režimu vůči uvedeným skupinám subjektů, volené stavebním zákonem, je mimo to opodstatněné i s ohledem na potřebu uplatňovat ve svou podstatou shodných odpovědnostních situacích totožné odpovědnostní principy. Stávající právní úprava přitom, jak ostatně vyplývá z toho, co již bylo výše uvedeno, stanovila jednotlivé horní hranice odstupňovaných výší pokut za přestupky srovnatelně s výší pokut za tzv. jiné správní delikty.

Podle aktuálně platné právní úpravy v režimu stavebního zákona jsou dokonce obdobně jako u přestupků formulovány i skutkové podstaty těchto tzv. jiných správních deliktů.⁹¹²

⁹¹¹ Na této pozici staví i judikatura: *Odpověď na otázku, zda má být stavebník jako fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů postižena při porušení zájmů chráněných stavebním zákonem jako občan za přestupek nebo jako podnikatel za jiný správní delikt, je třeba vždy hledat v tom, zda k porušení stavebního zákona došlo v souvislosti s podnikatelskou činností či nikoliv.* (rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ve věci sp. zn. 30 Ca 5/99).

⁹¹² Právní úprava tzv. jiných správních deliktů přitom také, do jisté míry obdobně jako u přestupků, diferencuje mezi skutkovými podstatami a postihy za ně ve vztahu k právníckým osobám nebo podnikajícím fyzickým osobám v jejich „běžném“ či „obecném“ postavení, dále ve vztahu k nim v postavení stavebníků, v postavení vlastníků stavby, v postavení

Z pohledu jednotlivých zákonných znaků skutkové podstaty tzv. jiných správních deliktů, obdobně jako přestupků, platí že jejich objektem je také vždy zájem chráněný stavebněprávními předpisy, a jeho objektivní stránka potom spočívá v protiprávním jednání, jeho škodlivým následkem a kauzálním nexem, tj. příčinným vztahem mezi jednáním a následkem.

Subjekty tzv. jiných správních deliktů se, jak bylo již zdůrazněno, od subjektů přestupků liší. Stejně tak se u těchto deliktů na rozdíl od přestupků liší požadavek na tzv. subjektivní stránku, neboť u těchto deliktů se **nevyžaduje zavinění**. Na druhé straně, tam, kde je zřejmé, se k jeho povaze a projevu přihlíží při ukládání sankce.

Stavební zákon sám stanoví, že *při určení výše pokuty právnické osobě se přihlídně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům*⁹¹³ a k okolnostem, za nichž byl spáchán. K tomu je třeba dodat, že judikatorní praxe se postupně přiklonila k takovému výkladu kritérií pro určení výše pokuty u tzv. jiných správních deliktů, v jehož smyslu má orgán, který ve věci rozhoduje přihlížet k majetkovým poměrům postihovaného subjektu (i když toto kritérium právní úprava výslovně neuvádí) a pokuta, i když by měla být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, nemá mít tzv. likvidační charakter.⁹¹⁴

Pokud jde o **procesní režim** ve věcech odpovědnosti za tzv. jiné správní delikty podle stavebního zákona, potom platí, že až na nepatrné výjimky, dovoditelné přímo ze stavebního zákona, podléhá režimu správního řádu. To znamená, že v žádném případě nelze při ukládání sankcí za tzv. jiné správní delikty postupovat podle procesních ustanovení platných pro řízení o přestupcích, jmenovitě podle procesních ustanovení přestupkového zákona. V porovnání s výše uvedenou úpra-

vlastníků technické infrastruktury a nakonec také ve vztahu k nim v postavení stavebních podnikatelů.

⁹¹³ I tady, obdobně jako bylo výše uvedeno u přestupků platí, že k následkům, tam, kde to u předmětných deliktů může přicházet v úvahu, nepochybně patří i příp. negativní dopady porušení povinností na životní prostředí.

⁹¹⁴ Viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, nebo rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2011, č. j. 5 As 11/2010-63 apod. K tomu je třeba uvést, že k prvním judikátům, odmítajícím tzv. likvidační sankce, patřily nálezy ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 10. 3. 2004, Pl. ÚS 12/03, jimiž se postupně zrušily tzv. spodní hranice pokut ve výši 500 000,- Kč a 200 000,- Kč v ustanoveních § 106 odst. 3 a § 106 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. (předchozí stavební zákon), a to právě pro jejich často likvidační dopad.

vou řízení o přestupcích se zde, vedle některých shodných rysů, projevují také některé významnější rozdíly.

Stavební zákon především výslovně předepisuje, že k řízení je příslušný stavební úřad (v mezích svěřené působnosti). Z povahy věci, ve spojení s úpravou obsaženou ve správním řádu, potom plyne, že je to ten stavební úřad (příslušné úrovně), v jehož obvodu územní působnosti došlo k porušení předmětné povinnosti.

Zvláštní pozornost je však stavebním zákonem věnována případům, kdy má stavební úřad ukládat pokutu obci, jejímž orgánem daný stavební úřad je. Ve snaze předejít příp. podjatosti příslušných úředníků stavební zákon stanoví, že pokud se správního deliktu podle stavebního zákona dopustí obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o daném správním deliktu, určí nadřízený orgán, který jiný obecní úřad, který je stavebním úřadem, provede řízení a vydá rozhodnutí.⁹¹⁵

Řízení o uložení pokuty lze zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se orgán oprávněný k uložení pokuty dověděl o tom, že právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů porušila nebo nesplnila povinnost, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl delikt spáchán.

Pro zahájení řízení taktéž platí zásada oficiality, zahajuje se tedy z moci úřední. I když výslovně není předepsána forma ústního jednání, bude ji správní orgán zpravidla volit. Subjekt deliktu (právnická osoba vždy prostřednictvím zástupce) má právo se vyjádřit ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy ve svůj prospěch, podávat návrhy a proti rozhodnutí pak opravné prostředky. Stejný režim, jako ve shora popisovaném případě přestupků (neb i tam vyplývá ze správního řádu), platí pro lhůty pro rozhodnutí (tzn. rozhodnutí je třeba vydat bezodkladně, nejpozději do 30-ti dnů, příp. v prodloužené lhůtě až o dalších 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést, nebo jde-li o zvlášť složitý případ).

⁹¹⁵ Není však bez zajímavosti, že tento stavebním zákonem zvolený model předcházení příp. podjatosti příslušných úředníků obcí při rozhodování ve věcech obce nenašel obecné uplatnění ve správním řádu; i když, jak je uváděno na jiném místě této publikace daný problém, tj. zda dovozovat v případech účastenství obce v řízeních rozhodovaných orgány dané obce tzv. systémovou podjatost, nebo nikoliv, je v současné době předmětem rozhodování Nejvyššího správního soudu.

Rozhodnutí o tzv. jiném správním deliktu, vydané po provedeném řízení, potom musí, obdobně jako rozhodnutí o přestupku, vykazovat všechny obvyklé jak obsahové, tak formální náležitosti správního rozhodnutí. I když v tomto případě (na rozdíl od shora uváděných přestupků) chybí výslovná úprava požadavků na výrok rozhodnutí, judikatura dovodila, že výrok rozhodnutí o tzv. jiném správním deliktu musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce,⁹¹⁶ přičemž je zřejmé že tady se judikatura nechala výrazně inspirovat výše citovaným § 77 PřesZ. Rozhodnutí musí být taktéž dále ještě pečlivě odůvodněno a mělo by obsahovat i poučení o opravném prostředku.

V případech ukládání povinnosti k náhradě nákladů řízení platí, že toto se řídí správním řádem, přičemž tuto povinnost uloží správní orgán účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své povinnosti. Náklady řízení se hradí paušální částkou, jejíž výše se stanovuje prováděcím předpisem (tím je v tomto případě vyhláška č. 520/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Výše paušální částky náhrady nákladů řízení je stanoveno obdobně, jako v případech řízení o přestupcích.⁹¹⁷ Náhradu nákladů vybírá správní orgán, který ji uložil.

V porovnání s řízením o přestupcích k dalším rozdílům patří dále to, že při ukládání těchto pokut nelze rozhodovat o náhradě příp. škody, a stejně tak i to, že rozhodnutí o uložení pokuty za tzv. jiný správní delikt lze doručovat i veřejnou vyhláškou.⁹¹⁸

⁹¹⁶ Srov. judikaturu: *Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.* (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73).

⁹¹⁷ Paušální částka nákladů řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000,- Kč. Pokud byl v řízení přibrán znalec z oboru psychiatrie, zvyšuje se uvedená paušální částka 2 500,- Kč, pokud by byl v řízení přibrán znalec z jiného oboru než psychiatrie, zvyšuje se uvedená paušální částka o 1 500,- Kč. Bylo-li k podání znaleckého posudku přibráno více znalců, může paušální částka nákladů řízení po zvýšení činit nejvíce 6 000,- Kč.

⁹¹⁸ V řízení o uložení pokut za tzv. jiné správní delikty podle stavebního zákona nepřichází v úvahu blokové řízení, přichází však v úvahu řízení příkazní.

Příkazní řízení se v plném rozsahu řídí správním řádem, přičemž platí, že příkaz musí být vydán písemně, správní orgán jej může vydat, jen považuje-li skutkové zjištění za dosta-

Pokud jde o možnost příp. odvolání proti rozhodnutí o tzv. jiném správním deliktu podle stavebního zákona, tady obdobně jako v případě přestupků platí, že odvolání se podává v obecné patnáctidenní lhůtě od jeho doručení. Zákaz *reformatio in peius* je v tomto v odvolacím řízení vázán na výjimky stanovené správním řádem. Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Rozhodnutí je po právní moci dále taktéž přezkoumatelné příp. i cestou tzv. obnovy řízení, popř. v tzv. přezkumném řízení.

Mimo správní linii přezkoumání je takovéto rozhodnutí, po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, za podmínek stanovených soudním řádem správním návazně přezkoumatelné i ve správním soudnictví. Pro soudní přezkoumání rozhodnutí o jiném správním deliktu platí obdobně totéž, co pro soudní přezkoumání rozhodnutí o přestupku.

I v případě pokut za tzv. jiné správní delikty vyplývá také přímo ze stavebního zákona určení výnosu takto ukládaných pokut, a to obdobně jako v případě výnosu pokut za přestupky. Podle platné právní úpravy je výnos těchto pokut příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Tzn., že takto uložená pokuta stavebním úřadem je příjmem rozpočtu té obce, jejíž součástí vždy příslušný stavební úřad je. Při vybírání a vymáhání pokut za tyto tzv. jiné správní delikty podle stavebního zákona se postupuje, obdobně jako v předchozím případě přestupků, podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

tečné, a vydání příkazu může být prvním i úkonem v řízení. Proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě osmi dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Příkaz lze vydat na místě, a to za podmínky, že účastník je přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný. V takovém případě lze uložit pokutu do výše 10 000,- Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O této skutečnosti musí být účastník předem prokazatelně poučen.

22.4 ODPOVĚDNOST ZA POŘÁDKOVÉ DELIKTY

Stavební zákon, vedle úpravy odpovědnosti za přestupky a za tzv. jiné správní delikty dále obsahuje také institut pořádkových deliktů a pokut za ně (§ 173 StZ).

Ve sféře, resp. v systému, správních deliktů se pořádkovými delikty zpravidla rozumí taková porušení právních povinností, které lze ve smyslu platné právní úpravy stíhat sankcemi, sledujícími především **věcné napravení**, resp. **obnovení**, porušených právních povinností. K nápravě slouží tzv. pořádková opatření. Jako pořádkové opatření obecně tak může sloužit vykazání z místa jednání toho, kdo příp. nepřístojným chováním ruší průběh ústního jednání před správním orgánem, nebo pořádková pokuta v ostatních případech pořádkových deliktů. Porušení právních povinností přitom v těchto posléze uváděných případech zpravidla spočívá v tom, že subjekt povinnosti předepsanou povinnost buďto nesplnil vůbec, nebo ji nesplnil předepsaným způsobem.

Z povahy pořádkových deliktů přitom vyplývá, že sankci za ně lze uložit i opakovaně a to tolikrát, až bude dosaženo požadovaného účelu. Právní předpisy však zpravidla stanoví určité hranice (např. celkovou výši pokut), v jejichž rámci lze pořádkovou sankci uplatnit. Pořádkové sankce lze uplatňovat jen v případech stanovených zákony a ukládat je mohou jen vždy k tomu příslušné správní orgány. Specifickým rysem pořádkových deliktů a postihů za ně přitom je, že uložit pořádkový postih je právem správního orgánu, nikoliv však jeho povinností. Je tak tedy věcí úvahy správního orgánu, zda porušení povinností, které lze postihnout pořádkovou sankcí, projedná a případně zda postih uloží či neuloží.

Ukládání sankcí za tzv. pořádkové delikty podle platné právní úpravy přichází v úvahu zejména v souvislosti s porušením předepsaných povinností ve správním řízení podle správního řádu.

Úprava obsažená ve stavebním zákoně z pořádkových opatření počítá toliko s pořádkovými pokutami (pokud by stavební úřad hodlal uplatnit opatření spočívající ve vykazání z místa jednání, potom by přímo aplikoval § 63 SR). Stavební zákon přitom výslovně stanoví, že stavební úřad může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50 000,- Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů pověřených zaměstnanců ve spojení se vstupy na pozemky a do staveb tím, že

- znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu,

- na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen.

Mimo to může stavební úřad pořádkovou pokutu do 50 000,- Kč ještě dále uložit také vlastníku technické infrastruktury, který neposkytl nezbytnou součinnost předepisovanou stavebním zákonem, ačkoli byl k tomu vyzván.

Bližší pravidla pro ukládání pořádkových pokut stavební zákon nestanoví, a s ohledem na svůj § 192, obecně odkazující na subsidiární využitelnost správního řádu, poněkud nadbytečně – nicméně instruktivně, výslovně uvádí (§ 173 odst. 5), že při ukládání pořádkové pokuty podle stavebního zákona se postupuje podle ustanovení správního řádu o pořádkové pokutě.

Ve spojení s takto odkazovanou úpravou potom platí, že účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí. Nicméně i za tohoto stavu věci je třeba náležitě zjistit rozhodný stav věci.⁹¹⁹ Při stanovení výše pořádkové pokuty dbá správní orgán, aby nebyla v hrubém nepochopitelně k závažnosti následku a k významu předmětu řízení, a pořádkovou pokutu lze ukládat i opakovaně. Stejně tak platí, že odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty má vždy odkladný účinek.

Z obecného režimu řízení o pořádkové pokutě dále výslovně také platí, že pravomocně uloženou pořádkovou pokutu může správní orgán, který ji uložil, novým rozhodnutím **prominout** nebo **snížit**. Přitom správní orgán přihledne zejména k tomu, jak osoba, které byla pořádková pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení.

Rovněž v případě pořádkových pokut nelze opomenout pravidlo pro o určení výnosu takto ukládaných pokut. Obdobně jako v případech výše uváděných pokut

⁹¹⁹ Srov. judikaturu: *Správní orgán je v případě uložení pořádkové pokuty povinen podle § 3 a § 50 odst. 3 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zjistit stav věci (všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být pořádková pokuta uložena), o němž nejsou důvodné pochybnosti, tj. je povinen i bez návrhu provést veškeré důkazy nezbytné pro řádné zjištění stavu věci.* (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 124/2009-43). *Odpovědnost za pořádkový delikt podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, je odpovědností subjektivní; k naplnění subjektivní stránky tohoto deliktu postačuje jakákoliv forma zavinění. K odpovědnosti za pořádkový delikt podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 postačuje, že výzva stavebního úřadu byla pachateli doručena fiktivně podle § 24 odst. 1 správního řádu.* (rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010-80).

platí, že příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Tzn., že i takto uložená pokuta stavebním úřadem je příjmem rozpočtu té obce, jejíž součástí vždy příslušný stavební úřad je. Stejně tak i **vybírání a vymáhání** pořádkových pokut se provádí taktéž podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Příslušným k vybírání a vymáhání pořádkových pokut, je správní orgán, který pokutu uložil.

Literatura:

- ČERVENÝ, Z. O správních sankcích. In *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levita*. Praha: Universita Karlova, 1967. s. 33.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.

ZÁVĚR

Závěrem lze na základě snahy autorů o komplexní analýzu k významu a postavení stavebního zákona v systému prostředků ochrany životního prostředí, a to i s přihlédnutím k tomu, jak reflektuje požadavky práva EU i mezinárodního práva, uvést, že stavební zákon obsahuje škálu nástrojů, jejichž cílem je zajistit ve všech procesech spadajících do věcné působnosti stavebního zákona naplnění požadavku ochrany životního prostředí jako jednoho z pilířů udržitelného rozvoje území. Dokonce lze dle autorů shrnout, že i systémově jsou tyto prostředky do stávající právní úpravy zakomponovány v logických věcných i časových návaznostech.

Není sporu o tom, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění, posiluje oproti předchozí úpravě obsažené v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, integraci speciálních environmentálních nástrojů. Jakkoli je zásada integrace významným nástrojem k zajištění rychlejšího a hospodárnějšího průběhu procesů podle stavebního zákona, lze uzavřít, že při úvahách o dalším posilování integrování vybraných environmentálních prostředků přímo do procesů dle stavebního zákona, je třeba dle autorů postupovat velmi opatrně. V návaznosti na procesy týkající se posuzování vlivů na životní prostředí si lze jistě představit *de lege ferenda* další prohloubení integrace těchto procesů do procesů podle stavebního zákona, v případě nejvýznamnějších záměrů EIA se však autoři přiklánějí k ponechání jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí vně procesů podle stavebního zákona. Rovněž ve vztahu k úvahám o tom, zda ponechat speciální samostatné správní řízení o integrovaném povolení i *de lege ferenda* „vně“ procesů podle stavebního zákona, je při volbě definitivního řešení namísto obezřetnost a opatrnost. Podle autorů jde nejen o věcný rozměr dané materie, ale i o kompetenci orgánů příslušných rozhodnout o udělení integrovaného povolení. Těmi jsou *de lege lata* – a dle autorů zcela správně – orgány ochrany životního prostředí, a proto se nekloní k tomu dosavadní situaci co do procesního režimu měnit.

Analýzou stávající právní úpravy dospěli autoři k tomu, že v některých případech by bylo vhodné dosavadní úpravy novelizovat. Vzhledem k důležitosti lze jako příklad uvést posílení pozice obcí v procesu pořizování některých nástrojů územního plánování (zejména politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje), a to především v raných stádiích těchto procesů. Tímto posílením by bylo možno efektivněji prosadit požadavky ochrany životního prostředí v územních obvodech dotčených obcí a byly by tím efektivněji realizovány v prostředí veřejného stavebního práva zásady ochrany životního prostředí, jmenovitě zejména

zásady prevence a předběžné opatrnosti. Změna právní úpravy se jeví jako vhodná i v dalších případech, např. zpřesnění právní úpravy ve vztahu ke zjednodušeným postupům podle stavebního zákona tak, aby jejich prostřednictvím nebylo možné obcházet požadavky na ochranu životního prostředí (např. v rámci zkráceného stavebního řízení, v rámci rozhodování o odstranění stavby). K úvaze o budoucích novelizacích stavebního zákona lze shrnout, že je třeba k nim přistupovat v případě, kdy nelze situaci na základě platné právní úpravy vyřešit vhodnou interpretací příslušných norem (a to i z důvodu, aby se zbytečně často neotevíral prostor k případným nežádoucím „živelným“ zásahům do zavedené právní úpravy v průběhu zákonodárného procesu). V této souvislosti je významné zdůraznit, že význam pro efektivní uplatňování platné právní úpravy sehrává nesporně i judikatura, kterou se snažili autoři ve své analýze kriticky reflektovat a pracovat s ní tak, aby poukázali i na její vývoj ke konkrétně analyzovaným institutům.

Není smyslem závěrečného shrnutí zabývat se všemi závěry autorů k analyzované judikatuře. Pro svoji závažnost z hlediska zajištění účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí si dle mínění autorů nicméně zaslouží zvláštní pozornost poměrně složitý judikatorní vývoj ve vztahu k účasti občanských sdružení ve stavebním řízení. Autoři publikace se kloní k tomu, že účastenství těchto subjektů ve stavebním řízení je *de lege lata* možné, a to s ohledem na skutečnost, že i ve stavebním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí (či jeho konkrétní složky). Jakkoli jsou si autoři vědomi úskalí, která může v některých případech znamenat účastenství občanských sdružení v procesech podle stavebního zákona v časově „pozdějších“ stadiích, jsou přesvědčeni, že zájem na zajištění účasti veřejnosti musí převážít. Je věcí příslušných orgánů (stavebního úřadu a dotčených orgánů), které v řízení zajišťují naplnění principu odbornosti, aby zúčastněnou veřejnost reprezentovanou občanskými sdruženími přesvědčily o věcné správnosti a zákonitosti vydaného rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů se autoři v práci postavili kriticky k návrhům na novelizaci § 70 ZOPK a v návaznosti na to i novelizaci souvisejících ustanovení stavebního zákona o účastnících řízení (jmenovitě účastnících územního řízení), jejichž cílem je omezit účastenství občanských sdružení. Na tomto místě budiž konstatováno, že v legislativním procesu bylo od této tendence pro tentokrát upuštěno a návrh novely stavebního zákona, který byl v lednu 2012 předložen Poslanecké sněmovně PČR, neobsahuje omezující ustanovení ve vztahu k účastenství občanských sdružení.

Konečně je třeba zdůraznit, že závěry, k nimž autoři dospěli, vycházejí z jejich analýzy k 30. září 2011, a to nejen ve směru k práci s platnou právní úpravou, ale i ve vztahu k využití obsahu návrhu novely stavebního zákona, k návrhu nového občanského zákoníku a konečně i k případnému vývoji v práci využití judikatury

(zde s několika málo výjimkami). V ostatních případech – při vědomí vývoje legislativních prací, event. dalších dílčích doplnění výkladu řešených problémů judikaturou – dospěli autoři k závěru, že by v rámci korektur nebylo možné komplexně a systémově promítnout do již zpracovaného textu změny či doplnění bez rizika, že by se dopustili nepřesnosti a nesrozumitelnosti. Z těchto důvodů ponechali analýzu postavenou na zdrojích aktuálních k datu 30. září 2011, který museli respektovat především s ohledem na pevně stanovený termín odevzdání publikace, vzniklé v rámci projektu specifického výzkumu Masarykovy univerzity s názvem *Stavební zákon a ochrana životního prostředí – MUNIA/A/1003/2010*. Dynamické změny právní úpravy i judikatury, ke kterým dochází v oblasti veřejného stavebního práva i práva životního prostředí, a to i v důsledku změn v soukromém právu (nový občanský zákoník), hodlají autoři systematicky nejen sledovat, ale v budoucnu i publikačně zpracovávat s ohledem na požadavky rozvoje odborně-vědeckého bádání a potřeby společenské praxe.

SUMMARY

Chapter 1: The chapter analyses position of the Building Act within the system of environmental protection instruments, and also with regard to how it reflects the requirements of EU as well as international law. It tries to point out its relationship to other legislation focused on the environment protection. Furthermore, it deals with criteria for the effective operation of the legal regulation contained in the Building Act with the emphasis on the requirements for ensuring of environmental protection and thus establishing of conditions on favourable environment as one of the prerequisites for sustainable development of territory.

Chapter 2: The chapter provides an overview of principles from which the legal regime of environmental law protection comes out as well as is based on. Their application in the processes regulated by the Act on Town and Country Planning and Building Code is discussed.

Chapter 3: In this chapter the entities which play an essential role in planning processes, particularly by running these processes, are identified. The author briefly defines and consequently specifies their role in the relevant proceedings and at the same time indicates position of other participating entities. Even taking the current legislation into account, the substantially narrower concept than "entities involved in planning processes" is followed.

Chapter 4: This chapter is devoted to categorization and general characteristics of building offices as one of the types of administrative bodies involved in environmental protection. The competence of general, special, military and other building offices is analysed.

Chapter 5: The chapter is focused on the concept, characteristics, powers and duties of the respective authorities. Furthermore, the method how to resolve conflicts of public interests is discussed. Particular attention is paid to the position of the respective authorities concerned in the processes under the Building Act as well as to assessments, binding assessments, coordinated assessments and coordinated binding assessments. Last but not least, supervision within the tasks performed by the respective authorities is analysed.

Chapter 6: This chapter is focused on the issue of position of municipalities as the basic units of local self-government in the processes under the Building Act. Municipalities assume an important position in all these processes due to the fact that their general task is to ensure a local performance of public administration and to take care of the overall development of its administrative district. In the latter

mentioned, the position of municipalities and their bodies is significantly differential. They act as subjects to whom the right to decide in these procedures belong. Moreover, they often act as respective subjects (either as "each" or with privileged status) or even as the bodies, in relation to which it is being decided. All these aspects are discussed with emphasis on the instruments municipalities possess in relation to environmental protection and in what stages of the process are they entitled and expected to act.

Chapter 7: The chapter deals with the definition and the position of individual participants in administrative proceedings running under the Building Act. Particular attention is paid to the participation of the respective owners, especially with regard to the interpretation of some relevant concepts brought by the Supreme Administrative Court, and the participation of non-governmental organizations in individual administrative proceedings.

Chapter 8: This chapter deals with public participation in environmental protection processes under the Building Act. The public in the broadest sense of the word ("everyone") and the respective public are distinguished; special attention is paid to non-governmental organizations and the respective owners. The representative of the public, a person authorized by given number of citizens to submit qualified objections to the proposed planning documentation, is discussed. The author comes to conclusion that regarding the current practice of adopting of new development principles of regions or municipalities plans and the case law of the Supreme Administrative Court, the representative of the public presents merely a formal tool of public participation in environmental decision process.

Chapter 9: Position and assignments of experts different from the bodies of public administration – the authorized inspector, authorized persons and certified experts – are analysed in this chapter. Their position in the processes under the Building Act as well as their contribution to enforcement of environmental protection varies. Firstly, the activities and the role of the authorized inspector in the summary building permit proceedings are described. Subsequently, the involvement of authorized persons carrying out the environmental impact assessment of the plans and programs and the certain projects is analysed. The last subchapter is devoted to activities of the certified expert and his role of a writer of an expertise as well as a person from whom an expert assistance is requested by the building office is described.

Chapter 10: This chapter deals with the means and methods of how to ensure the environment protection within the planning framework. Besides the general requirements on the environmental protection (i. e. sustainable development of the territory, protection of the landscape or protection of the non-developed areas), the

particular legal guarantees are introduced – within the creation of the spatial development policies, the development principles, the plan principles, the plan, the developed area and regulatory plan delimitation. From this perspective, the possibility (an obligation) of application of the respective authorities' assessments, the participation of respective parties and impact assessment on the environment represent the most important guarantees.

Chapter 11: The planning measure on building ban and the planning measure on redevelopment represent specific instruments intended to interfere into the territory use as a response to unusual situations in the territory. This chapter focuses on selected substantive and procedural legal aspects of planning measures with the emphasis on the environmental protection in the regulated territory. The issue of deciding on exceptions to the planning measure on building ban is also the object of attention.

Chapter 12: This chapter is devoted to the planning permission proceedings being one of the tools of town and country planning, with particular focus on the environmental protection. The author generally defines the concept and the process of the planning permission proceeding, including the act of issuing the planning permission or its alternatives. Special attention is paid to legal remedies, which in the process of planning permission ensure the protection of the environment. These cover instruments such as assessments, binding assessments, objections and remarks, or the planning permission itself. Finally, selected relevant case law is analysed.

Chapter 13: This chapter inquires into the permitting processes relating to the construction realizations covering different types of constructions regarding the requirement of obtaining the building permit or where only notification is needed or even no corresponding obligations are set. The summary building permit proceedings relating to the activities of the authorized inspector will not be omitted either. Concerning the individual processes, the emphasis is placed on the role of the respective authorities and non-governmental organizations as subjects involved in the environmental protection or general protection of the public interest. The practical application is discussed both in the framework of current regulation and in context of the intended amendment to the Building Act.

Chapter 14: The use of buildings through the prism of the environmental protection is the main topic of this chapter. A comprehensive overview of the particular legal institutes, instruments and methods is provided, with emphasis on protection of the environment after the completion of the construction. Firstly, the processes subjecting to the legal use of the construction (in particular the procedure which should result in occupancy permit decision) is analysed. Secondly, the

methods ensuring the protection of environment during the use of buildings are discussed, with regard to the statutory duties of the construction owner (to notify and to allow the inspection of construction) and the powers of the building office and respective authorities.

Chapter 15: This chapter deals with the removal of constructions and installations. Systematically, the matter of removal of constructions is traditionally situated after many other processes being subsequent to the decisions on location, the land use and the use of buildings. It plays a significant role in the system of procedures under the Building Act, either in general way or with regard to the protection of public interests, including interests in environmental protection, respectively its specific components or aspects.

Chapters 16–18: The aim of these chapters (Part IV.) is to discuss the way how the process of environmental impact assessment is reflected in the different types of procedures, respectively proceedings under the Building Act. Firstly, the attention is paid to the environmental impact assessment in town and country planning and to the assessment of the effects of projects on the environment in planning and building permission proceedings and building permit proceedings. Subsequently, the issue of cross-border (interstate) impact assessment of concepts and projects under the Building Act is analysed. Finally, selected case law is discussed and the issues of environmental impact assessment in the context of EU legislation relevant for the future evolution of the procedures under the Building Act are summarized.

Chapter 19: The chapter deals with the issue of public health protection requirements in administrative proceedings under the Building Act as the public health protection authority is one of the respective authorities in proceedings under the Building Act. The introductory part is concerned with the general definition of public health and with the integration of the protection and support of public health in the Czech administrative law. Problems of binding assessments, the conditions of binding assessments and relating case law are analysed. Furthermore, it is discussed to which questions do the public health protection authorities express their opinion and how they assess the submitted documentation in the individual proceedings under the Building Act. Last but not least, several specific issues are addressed and analysed, including requirements on the workplace and working environment, requirements of EU food legislation in relation to certain constructions or the issue of removal of constructions containing asbestos.

Chapter 20: This chapter refers to the restrictions and prohibitions on construction activities resulting from the component acts of environmental law with regard to a wide range of various institutes regulated by the Act on Nature and

Landscape Protection, Water Act, Spa Act and the Act on State Monument Care. The study is basically divided into two main parts. The restrictions and prohibitions imposed directly by the legislation are analysed in the first part. The second part deals with restrictions and prohibitions imposed in a general way, in the form of primary liabilities stipulated specifically in the relevant administrative acts or public contracts. Each part is further internally structured with regard to the relevant distinct elements. The characteristic of a procedural mechanism by which the individual restrictions and prohibitions resulting from the component laws are reflected into the processes under the Building Act is analysed.

Chapter 21: This chapter focuses on the neighbor's rights as a traditional private-law institute, by which the use of real property is regulated in order to maintain the use of real properties of other owners from the impermissible disturbance. While civil law primarily regulates the cases where the ownership of other person is being threatened or its exercise is already aggravated by annoying neighbor activities, the Building Act provides space for taking the potentially threatening or annoying impacts of the intended project prior to its realization into account and avoiding the subsequent neighborly disputes. The chapter sums up in which specific procedures and under which conditions the potential negative impacts to the ownership rights of the other owners can or must be taken into account.

Chapter 22: The chapter is focused on the issue of liability for administrative delicts regulated in the Building Act. Although it does not target directly the protection of the environment, this regime of environment protection, in the relevant context, acquires an irreplaceable significance similar to that derived from town and country planning, including planning permission processing as well as factual decisions under the Building Act. The text of the chapter indicates the differentiation of delicts coming into question with regard to the facts of the case as well as the assumptions of liability constitution and its consequences and the procedural regime of enforcement.

ZUSAMMENFASSUNG

Kapitel 1: Das Kapitel grenzt die Bedeutung und Stellung des Baugesetzes im System der Mittel des Umweltschutzes ein, wobei auch die Anforderungen des europäischen Rechts und des Völkerrechts berücksichtigt werden. Es versucht, Beziehungen zu anderen Umweltschutzrechtsvorschriften aufzuzeigen. Behandelt werden auch Kriterien der effektiven Wirkung der im Baugesetz enthaltenen Rechtsregelung und zwar mit Betonung der Anforderungen an die Gewährleistung des Umweltschutzes und dadurch die Gestaltung von Voraussetzungen für eine gesunde Umwelt als eine der Voraussetzungen der nachhaltigen Gebietsentwicklung.

Kapitel 2: Das Kapitel gibt einen Überblick über Rechtsgrundsätze, von denen das System des Umweltrechtschutzes ausgeht und auf denen es sich gründet. Es wird auch auf ihre Auswirkungen auf die im Baugesetz geregelten Verfahren eingegangen.

Kapitel 3: Im diesem Kapitel wird der Begriff der Raumplanungsorgane eingegrenzt, der im Baugesetz selbst nichtausdrücklich definiert ist. Aus der gültigen Rechtsregelung ergibt sich, dass dieser Begriff enger ist als der Begriff „an Verfahren der Raumplanung beteiligte Subjekte“. Er bezeichnet Subjekte, deren Rolle in diesen Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung ist, unter anderem weil sie diese Verfahren führen. Diese Rolle der Subjekte wird deshalb kurz dargestellt und zugleich wird die Rolle der anderen beteiligten Subjekte angedeutet.

Kapitel 4: Das Kapitel befasst sich mit der allgemeinen Charakteristik der Bauämter als Verwaltungsorgane, die am Umweltschutz beteiligt sind, sowie ihrer Arten. Es werden die Zuständigkeitsbereiche der allgemeinen, speziellen, Militär- und anderer Bauämter behandelt.

Kapitel 5: Dieses Kapitel untersucht den Begriff, die Charakteristik, die Berechtigungen und Pflichten der berührten Organe. Ein Teil wird der Lösung der Kollision öffentlicher Interessen gewidmet. Eingegangen wird auf die Stellung der berührten Organe in baurechtlichen Verfahren, auf Stellungnahmen, verbindliche Stellungnahmen, koordinierte Stellungnahmen und koordinierte verbindliche Stellungnahmen. Zum Schluss wird die Bauaufsicht behandelt, die von den berührten Organen im Rahmen der festgesetzten Aufgaben ausgeübt wird.

Kapitel 6: Dieses Kapitel befasst sich mit der Stellung der Gemeinden in Verfahren nach dem Baugesetz. Den Gemeinden, als elementaren Einheiten der Gebietsverwaltung, kommt in diesen Verfahren eine wichtige Rolle zu; dies ergibt

sich schon daraus, dass es die allgemeinste Aufgabe der Gemeinden ist, für die örtliche Ausübung der öffentlichen Verwaltung und in deren Rahmen für die allgemeine Entwicklung ihres Verwaltungsgebiets zu sorgen. Die Stellung der Gemeinden und ihrer Organe in den jeweiligen Verfahren ist unterschiedlich. Sie treten einerseits als Subjekte auf, denen in den gegebenen Verfahren die Entscheidung zusteht, manchmal auch als berührte Subjekte (und zwar als „jede Person“ oder in privilegierter Stellung) oder sogar als Subjekte, über deren Rechte und Pflichten entschieden wird. Im Kapitel 6 werden weiter die Aufgaben und allgemeine Stellung der Gemeinden in Verfahren nach dem Baugesetz behandelt; zugleich wird aufgezeigt, über welche Mittel in welchen Verfahrensstadien die Gemeinden in Bezug auf die Gewährleistung des Umweltschutzes verfügen.

Kapitel 7: Das Kapitel befasst sich mit der Definition und Stellung der einzelnen Beteiligten an Verwaltungsverfahren nach dem Baugesetz. Besondere Aufmerksamkeit wird gewidmet (i) der Beteiligung der berührten Eigentümer, insbesondere im Hinblick auf die Auslegung einiger relevanter Begriffe durch das Oberste Verwaltungsgericht und (ii) der Beteiligung der bürgerlichen Initiativen in einzelnen Verwaltungsverfahren.

Kapitel 8: Das Kapitel befasst sich mit der Beteiligung der Öffentlichkeit am Umweltschutz in Verfahren nach dem Baugesetz. Es wird hier unterschieden zwischen der Öffentlichkeit im breitesten Sinne des Wortes („jedermann“) und der berührten Öffentlichkeit. Besondere Aufmerksamkeit wird den Bürgervereinigungen und den sogen. berührten Eigentümern gewidmet. Nicht behandelt wird die Beteiligung der Öffentlichkeit in Fällen, in denen die Öffentlichkeit Verfahrensbeteiligte ist, denn dieser Problematik wird ein gesondertes Kapitel gewidmet. Spezielle Aufmerksamkeit gilt dem Vertreter der Öffentlichkeit. Es handelt sich um ein neues Institut des Baurechts, das eine effektivere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Raumplanung gewährleisten sollte. Der Vertreter der Öffentlichkeit wird von einer bestimmten Zahl der Bürger ermächtigt und kann auf Grund solcher Ermächtigung qualifizierte Einwendungen gegen die entworfenen Raumplanungsdokumente einreichen. Aus der bisherigen Praxis der Annahme neuer Grundsätze der Gebietsentwicklung in den jeweiligen Kreisen oder der Gebietspläne der Gemeinden und aus der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts ergibt sich jedoch, dass es sich eher um ein formales Instrument der Einschaltung der Bürger in die Umweltentscheidungen handelt.

Kapitel 9: Dieses Kapitel untersucht die Stellung und Aufgaben von Spezialisten, die nicht Organe der öffentlichen Verwaltung sind (autorisierte Inspektoren, autorisierte Personen und Sachverständige), in Verfahren nach dem Baugesetz. Ihre Stellung in solchen Verfahren ist unterschiedlich; ebenso unterschiedlich ist

ihre Beteiligung an der Durchsetzung des Umweltschutzes. Zuerst wird die Tätigkeit und die Rolle des autorisierten Inspektors im sog. „verkürzten Bauverfahren“ dargestellt. Anschließend wird die Einschaltung der autorisierten Personen analysiert, die die Umweltverträglichkeitsprüfung der Verfahren nach dem Baugesetz durchführen. Das letzte Unterkapitel ist der Tätigkeit des Sachverständigen gewidmet, indem seine Rolle als Ersteller des Gutachtens und Person, von der das Bauamt die Expertenmitwirkung verlangt.

Kapitel 10: Das Kapitel behandelt die einzelnen Arten der Sicherung des Umweltschutzes im Rahmen der Raumplanung. Neben den allgemeinen Anforderungen an den Umweltschutz (wie z. B. Forderung der nachhaltigen Entwicklung des Gebietes, des Landschaftsschutzes oder der Sicherung des Schutzes von unbebauten Flächen) werden einzelne rechtliche Garantien der Durchsetzung dieses Interesses bei der Annahme der Politik der Raumentwicklung, der Grundsätze der Raumentwicklung, bei Eingrenzung des bebauten Gebiets und Annahme des Regulierungsplans dargestellt. In diesem Sinne handelt es sich vor allem um die Möglichkeit (Verpflichtung) der Geltendmachung von Stellungnahmen der berührten Organe, die Beteiligung der berührten Subjekte und die Umweltverträglichkeitsprüfung.

Kapitel 11: Gebietsmaßnahmen betreffend Bausperre und Gebietsanierung sind besondere Arten von Instrumenten, die in die Gebietsnutzung eingreifen, indem sie auf ungewöhnliche Situationen im Gebiet reagieren. Das Kapitel konzentriert sich auf ausgewählte materiell- und verfahrensrechtliche Aspekte der Gebietsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf Umweltschutz im regulierten Gebiet. Gegenstand der Aufmerksamkeit ist auch die Problematik der Beschlussfassung über Ausnahmen von der Gebietsmaßnahme der Bausperre.

Kapitel 12: Dieses Kapitel widmet sich dem Gebietsverfahren als einem der Instrumente der Raumplanung und zwar mit besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes. Erläutert werden der Begriff und Prozess der Raumplanung einschließlich des Erlasses der Gebietsentscheidung bzw. deren Alternativen. Besondere Aufmerksamkeit wird den Rechtsmitteln gewidmet, die im Prozess der Gebietsentscheidung den Umweltschutz gewährleisten, wie z. B. verbindliche Stellungnahmen, Stellungnahmen, Einwände oder die Gebietsentscheidung selbst einschließlich zusammenhängender ausgewählter Rechtsprechungsprobleme.

Kapitel 13: Im Kapitel werden Baubewilligungsverfahren bezüglich Baudurchführung charakterisiert. Behandelt werden Verfahren betreffend Bauten, zu deren Durchführung keine Baubewilligung oder Anmeldung erforderlich ist, sowie Bauten, die angemeldet werden müssen oder zu deren Durchführung die Baubewilligung einzuholen ist. Erörtert wird auch das sog. „verkürzte Bauverfahren“, das

mit der Tätigkeit des zertifizierten Inspektors verbunden ist. In den jeweiligen Verfahren wird Nachdruck auf die Rolle der berührten Organe und Bürgervereinigungen als Subjekte, die am Umweltschutz beteiligt sind, gelegt. In den gegenständlichen Verfahren vertreten die berührten Organe das öffentliche Interesse, während die Bürgervereinigungen als fachliche Öffentlichkeit im Umweltschutzbereich auftreten. Es werden Anwendungsprobleme innerhalb der jeweiligen Prozesse aufgezeigt und in diesem Zusammenhang auch die geplante Novellierung des Baugesetzes kurz erwähnt.

Kapitel 14: Gegenstand dieses Kapitels ist die Nutzung von Bauten aus Sicht des Umweltschutzes. Das Ziel ist es, einzelne Rechtsinstitute, -instrumente und -mechanismen darzustellen, die in der geltenden Rechtsregelung zum Umweltschutz nach Baubeendigung vorgesehen sind. Die Aufmerksamkeit ist zuerst den Verfahren gewidmet, durch die die rechtmässige Nutzung des Baus bedingt ist (z. B. Bauabnahme-/Kollaudationsverfahren). Nachfolgend werden Mechanismen behandelt, die den Schutz der Umwelt vor negativen Auswirkungen der Bauten während deren Nutzung gewährleisten, dies im Rahmen der gesetzlichen Pflichten des Baueigentümers (u. a. Anmeldepflicht, Pflicht, die Kontrollbesichtigung des Baus zu ermöglichen) und der Berechtigungen der Bauämter und anderer berührter Behörden.

Kapitel 15: Dieses Kapitel widmet sich der Beseitigung von Bauten, Geländegestaltungen und Einrichtungen, die im System der Verfahren nach dem Baugesetz eine spezifische Rolle hat, u. zw. auf allgemeiner Ebene sowie im Hinblick auf die Bedeutung dieser Problematik in Bezug auf den Schutz der Allgemeininteressen, samt Interesse am Schutz der Umwelt bzw. deren konkreter Bestandteile oder Aspekte. Die Problematik der Baubeseitigung wird gewöhnlich nach Verfahren gereiht, in denen über die Bauunterbringung, -bewilligung und -nutzung im gegebenen Gebiet sowie über Änderungen der Gebietsnutzung entschieden wird. Von dieser Systematik geht auch die Analyse aus, in der versucht wird, die Besonderheiten des Umweltschutzes in einzelnen Fällen der Beseitigung von Bauten, Geländegestaltungen und Einrichtungen aufzuzeigen.

Kapitel 16–18: Ziel dieser Kapitel (Teil IV) ist es darzustellen, wie sich der Prozess der Umweltverträglichkeitsprüfung in einzelnen Verfahren bzw. Prozessen nach dem Baugesetz widerspiegelt. Zuerst wird die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Raumplanung und im folgenden Kapitel dann die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Gebiets- und Bauverfahrens behandelt. Nachfolgend wird die Problematik der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung der Konzepte und Vorhaben im Rahmen des Baugesetzes erörtert. Hier wird auch auf ausgewählte Probleme der Rechtsprechung zur Umweltverträglich-

lichkeitsprüfung im Rahmen des EU-Rechts hingewiesen, die in der Zukunft für Verfahren nach dem Baugesetz relevant sein könnten.

Kapitel 19: Das Kapitel befasst sich mit der Gewährleistung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit in Verwaltungsverfahren nach dem Baugesetz. Das für den Schutz der öffentlichen Gesundheit zuständige Organ ist eines der berührten Organe in Verfahren nach dem Baugesetz. Im Kapitel werden Fragen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit behandelt, nicht jedoch die Tätigkeit anderer berührter Organe. In der Einleitung werden die Definition der öffentlichen Gesundheit und die Verankerung des Schutzes und der Unterstützung der öffentlichen Gesundheit im tschechischen Verwaltungsrecht allgemein erörtert. In Bezug auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit werden auch die Problematik der verbindlichen Stellungnahmen und deren Bedingungen samt der zusammenhängenden Rechtsprechung dargestellt. Anschließend wird im Rahmen der jeweiligen Verfahren nach dem Baugesetz dargestellt, zu welchen Objekten und Faktoren die Organe des Schutzes der öffentlichen Gesundheit Äußerungen abgeben und wie sie die ihnen vorgelegten Dokumente beurteilen. Aufmerksamkeit wird auch besonderen Aspekten gewidmet, wie z. B. Anforderungen an den Arbeitsplatz und die Arbeitsumgebung, Anforderungen des EU-Lebensmittelrechts in Bezug auf einige Bauten oder Fragen der Beseitigung von asbesthaltigen Bauten.

Kapitel 20: In diesem Kapitel werden Einschränkungen und Verbote der Bautätigkeit analysiert, die sich aus den einzelnen umweltrechtlichen Gesetzen ergeben. Es handelt sich um diverse Institute, die vor allem im Gesetz über Natur- und Landschaftsschutz, Wassergesetz, Kurortgesetz und Denkmalschutzgesetz geregelt sind. Das Kapitel gliedert sich in zwei Grundteile. Der erste befasst sich mit Beschränkungen und Verboten, die ohne weiteres direkt im Gesetz festgelegt sind, der andere mit Beschränkungen und Verboten, die im Gesetz nur grob in Form der sog. primären Pflicht geregelt werden und einer Konkretisierung durch Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge bedürfen. Jeder Teil ist weiter intern nach abweichenden Merkmalen strukturiert. Einen untrennbaren Bestandteil der Analyse bildet die Charakteristik der Verfahrensmechanismen, durch die die Beschränkungen und Verbote der einzelnen Umweltschutzgesetze in die Verfahren nach dem Baugesetz übertragen werden.

Kapitel 21: Dieses Kapitel behandelt das Nachbarrecht als herkömmliches privatrechtliches Institut zur Regelung der Nutzung von Immobilien in der Weise, dass die Nutzung von Immobilien anderer Eigentümer nicht unzulässig gestört wird. Während die bürgerlich-rechtliche Regelung vor allem diejenigen Fälle betrifft, in denen das Eigentumsrecht bedroht oder dessen Ausübung durch belästigende Tätigkeit des Nachbarn verleidet werden, sollte das Baugesetz die

potenziellen störenden Folgen eines Vorhabens bereits vor dessen Umsetzung berücksichtigen und die folgenden Nachbarstreitigkeiten vermeiden. Das Kapitel untersucht auch, in welchen konkreten Verfahren nach dem Baugesetz und unter welchen Bedingungen die eventuellen negativen Auswirkungen eines Vorhabens auf das Eigentumsrecht des Nachbarn berücksichtigt werden können.

Kapitel 22: Das letzte Kapitel befasst sich mit Fragen der Haftung für Verwaltungsdelikte, die direkt im Baugesetz geregelt sind. Obwohl diese Regelung nicht unmittelbar sondern nur mittelbar auf den Umweltschutz abzielt, hat dieses Regime des Umweltschutzes in entsprechenden Zusammenhängen im Hinblick auf die Ausrichtung dieser Publikation eine unvertretbare Bedeutung, ähnlich der Bedeutung der Raumplanung einschließlich der Gebietsentscheidung oder der sachlichen Entscheidungen nach dem Baugesetz. Das Kapitel zeigt die Differenzierung zwischen den in Frage kommenden Verwaltungsdelikten einschließlich der Tatbestände, die Voraussetzungen für die Entstehung der Haftung und ihre Folgen sowie die Charakteristik der Verfahren bei Geltendmachung der Haftung auf.

SEZNAM LITERATURY

- Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. *Stavební právo – Bulletin*. 2008, č. 2–3, s. 13–34.
- BAHÝĽOVÁ, L. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In *Dny práva 2009*. Brno, Masarykova univerzita, 2009, s. 1960–1978.
- BÁNYAIOVÁ, A. Nad rozsudkem Nejvyššího správního soudu ČR k ochraně před hlukem. *Stavební právo – Bulletin*. 2011, č. 2, s. 23–34.
- BEJČEK, P. Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích. *Ochrana přírody*. 2011, č. 3, s. 12–14.
- BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2011, č. 8, s. 474–492.
- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In *Olomoucké debaty mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe)*. Praha: Leges, 2010. s. 345–353.
- BERNARD, M., DOUCHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008. 199 s.
- BLAŽKOVÁ, M. *Dotčené orgány v procesu územního plánování*. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2006. 203 s.
- BLAŽKOVÁ, M., MACHAČKOVÁ, J. *Územní rozhodování a ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací*. Praha: Linde, 2007. 240 s.
- ČERNÝ, P. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. 439 s.
- ČERVENÝ, Z. O správních sankcích. In *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. P. Levity*. Praha: Universita Karlova, 1967, s. 33.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 599 s.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 629 s.
- DIENSTBIER, F. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In *Pocita Petru Průchovi*. Brno: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 321–330.
- DOHNAL, V., ČERNÝ, P. Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. *EDICE Planeta 2000, odborný časopis pro životní prostředí*. roč. VIII, č.1/2005.

- DOLEŽAL, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006. 703 s.
- DÖRFL, L. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. 191 s.
- DRHOVÁ, Z. Posuzování vlivů na životní prostředí: metoda „evidence based-policy“ či sociálního učení? *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum, 2011, s. 227–247.
- DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 290 s.
- DŘEVÍKOVSKÝ, I. Autorizovaný inspektor: břevno v oku politikaření a korumpování. *Stavební fórum*. Dostupné z: <<http://www.stavebni-forum.cz/cs/article/18066/autorizovany-inspektor-brevno-v-oku-politikareni-a-korumpovani/>>.
- DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví*. Praha: Linde, 2011. 420 s.
- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, č. 1, s. 4–93.
- DVOŘÁK, L. *Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí*. Dostupné z: <<http://www.casopisstavestavectvi.cz/clanek.php?detail=690>>.
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2005. 187 s.
- ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha: Linde, 2008. 2639 s.
- EPS. Požadavky na účast veřejnosti při projednávání Politiky územního rozvoje. [cit. 17. 8. 2011]. Dostupné z: <http://pur.eps.cz/files/pozadavky_na_ucast_verejnosti.pdf>.
- FIALA, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 650 s.
- FRANKOVÁ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense a Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 23–37.
- GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. 422 s.
- HANSLÍK, A. Ekologický dozor stavby – potřebný či nadbytečný? *EIA – IPPC – SEA*. 2010, č. 2, s. 4–7.
- HARROP, D. O., NIXON, J. A. *Environmental Assessment In Practice*. London: Routledge Environmental Management Series, 1999. 240 s.

- HAVELKOVÁ, S. K čemu slouží přechodně chráněná plocha. *Ochrana přírody*. 2009, č. 5, s. 13.
- HAVELKOVÁ, S. Zákaz výstavby nových sídelních útvarů. *Ochrana přírody*. 2009, č. 2, s. 10–11.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- HEGENBART, M. Poznámky k úloze autorizovaného inspektora v navrhovaném stavebním zákonu. *Stavební právo – Bulletin*. 2005, č. 4, s. 3–10.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. 838 s.
- HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 3, s. II.
- HORÁČEK, Z. a kol. *Vodní zákon č. 254/2001 Sb. po novele zákonem č. 150/2010 Sb., účinné od 1. 8. 2010, s komentářem*. Praha: Soudy, 2011. 423 s.
- HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: podle právního stavu ke dni 1. 5. 2009*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2009. 500 s.
- HŮLKOVÁ, J. Postavení AOPK ČR jako znaleckého ústavu a důkaz znaleckým posudkem ve správním řízení: poznatky z praxe. *Ochrana přírody*. 2010, č. 5, s. 17–18.
- CHVOJKOVÁ, E., VOLF, O. Třileté zkušenosti s naturovým hodnocením. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, č. 2, s. 8–11.
- JEMELKA, L., BOHADLO, D., PONDĚLÍČKOVÁ, K. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s.
- KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. 601 s.
- KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 477–484.
- KADEČKA, S., ČERVENÁ, K. Samostatná a přenesená působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí. In TEKELI, J. (ed.). *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 32–47.
- KANTER, J. *A Pacific Island Challenge to European Air Pollution*, New York Times, the New York edition, 19. 1. 2010.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo – praktická příručka*. Praha: Linde, 2007. 228 s.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo*. 3. vydání. Praha: Linde, 2009. 223 s.

- KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 906–911.
- KOCOUREK, T. Informační funkce katastru nemovitostí ve vztahu k ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2008, č. 7, s. 385–401.
- KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení*. 2011. 267 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Školitelka I. Průchová.
- KOIVUROVA, T., BASTMEIJER, K. *Theory And Practice Of Transboundary Environmental Impact Assessment*. Leiden, Boston: Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 2008. 397 s.
- Kol. autorů. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 2010. 1533 s.
- Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s.
- KOPECKÝ, M. *Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení*, [online]. [cit. 7. 9. 2011]. Dostupné z: <http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_5173/uplatnovani-zasad-jednotnosti-a-koncentrace-ve-spravnim-rizeni.aspx>.
- KRAJÍČEK, L. Zásady územního rozvoje, SEA a udržitelný rozvoj. *EIA – IPPC – SEA*. 2009, č. 3, s. 6–11.
- KRECHT, J. K některým správním postupům podle stavebního řádu. *Stavební právo – Bulletin*. 2011, č. 1, s. 1–6.
- KRUŽÍKOVÁ E., PETRŽÍLEK P. *KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*. MŽP, 2005. 150 s.
- KRÝSA, I. Několik poznámek k problematice veřejné hudební produkce. *Právní rádce*. 2010, roč. 17, č. 2, s. 52–55.
- KVASNIČKA, J. Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy Natura 2000. *EIA – IPPC – SEA*. 2008, roč. XIII, č. 1, s. 2–4.
- LAND, G. Micronesia attempts to block refitting of Czech coal-fired power plant. *Climate & Change*, climate change, Politics, 21. 1. 2010.
- LANDOVÁ, B., HAVELKOVÁ, S. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 6, s. 18–19.
- LEPEŠKA, P. K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo - Bulletin*. 2008, č. 4, s. 32–43.
- LIBERKO, M. *Hluk v prostředí – problematika a řešení*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. 27 s.

- MACHAČKOVÁ, J. Pojetí veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 1, s. 30–37.
- MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 732 s.
- MALÝ, S. Základní povolovací ustanovení podle stavebního zákona. *Právní rádce*. 2011, č. 8, s. I–XI.
- MAŇAS, T. Reprodukovaná hudba jako veřejná hudební produkce? *Právní rádce*. 2009, roč. 17, č. 10, s. 44–48.
- MAREČEK, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, s. 1–19.
- MAREČKOVÁ, M. *Ubývá krajina, města řádnou. Chybí regulace výstavby*, Hospodářské noviny, 2. listopadu 2011, Praha: Economia. s. 20.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.
- MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, 2008. 1434 s.
- McELDOWNEY, J., McELDOWNEY, S. *Environmental Law*. Harlow: Paerson Education Limited, 2010. 391 s.
- MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009. 139 s.
- MOTZKE, R. Životní prostředí ve správním soudnictví – postřehy ze setkání soudců a právníků neziskového sektoru. *Bulletin pro právo ve veřejném zájmu online*. [cit. 6. 11. 2011]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=199>>.
- ONDREJECHOVÁ, V., VOBRÁTILOVÁ, Z., PACÁK, M. *Stavební zákon po novele*. Praha: Public History, 1998. 404 s.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání*. Praha: Linde, 2002. 1164 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s.

- PETRŽÍLEK, P. a kol. *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – Arch, 2002. 149 s.
- PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. 672 s.
- PODSKALSKÁ, S. *Není stanovisko jako stanovisko*. [online]. Via Iuris [cit. 7. 10. 2011]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=117>>.
- POLÁČKOVÁ, M. Několik poznámek ke zkrácenému stavebnímu řízení. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1948–1957.
- POSPÍŠIL, B. *Životní prostředí očima právníka*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1981. 294 s.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. 431 s.
- PRUDILOVÁ, M. Nový stavební zákon. *Právní rádce*. 2007, č. 4, příloha I–XVII.
- PRŮCHA, P. K problematice územního souhlasu. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 1, s. 1–12.
- PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 277 s.
- PRŮCHA, P. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model veřejné správy). In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 203–220.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. 418 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 6. vyd., Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2004. 356 s.
- PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 410 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1958–1973.
- PRŮCHOVÁ, I. Obce a územní plánování. In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 235–248.
- PRŮCHOVÁ, I. Ochranná pásma jako nástroj ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*.

- Olomouc: Iuridicum Olomoucense a Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 185–198.
- PRŮCHOVÁ, I. *Udział publiczności w procedure oceny oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*. Wrocław: Wydawnictwo Prawa Ochrony Środowia, 2010. s. 75–82.
- PRŮCHOVÁ, I., BAHÝĽOVÁ, L., BĚLOHRADOVÁ, J., VOMÁČKA, V. *Zásady územního rozvoje jako nástroj řešení střetů zájmů při ochraně životního prostředí*, Konference Polsko, 2011, v tisku.
- PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 185 s.
- PRŮCHOVÁ, I. *Ochrana životního prostředí a správní řád*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1996, č. 2, s. 235–247.
- REPÍK, B. *Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí?* *Bulletin advokacie*. 2005, roč. 35, č. 7–8, s. 20–24.
- ROBINSON, N. A. *International Trends in Environmental Impact Assessment*. 592 1991–1992. B. C. Env'tl. Aff. L. Rev. s. 602 (1991).
- SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 2. vyd. Cambridge University Press. 2003. 1246 s.
- SERAFÍN, P. *K některým otázkám působení autorizovaného inspektora*. *Stavební právo - Bulletin*. 2007, č. 4, s. 3–10.
- SKLENÁŘ, T. *Vymezování zastavěného území a ochrana nezastavěného území*. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1–2, s. 55–60.
- SLÁDEČEK, V. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011. 416 s.
- SMUTNÝ, M. a kol. *SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2. EIA – IPPC – SEA*. 2006, č. 3, s. 2–7.
- SPÁČIL, J. a kol. *Sousedská práva*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. 368 s.
- SPÁČIL, J. *Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení týkajících se budoucích imisí podle nového stavebního zákona*. *Právní rozhledy*. 2010, č. 9, s. 305–308.
- STANĚK, J. *Lesní zákon v teorii a praxi. Úplně znění zákona s komentářem*. Písek: Matice lesnická, 1996. 189 s.
- STAŠA, J. *Nová právní úprava stavebního řádu a správního soudnictví*. *Správní právo*. 2007, č. 6, s. 370–382.

- ŠMÍDOVÁ, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. *Ochrana přírody*. 2010, č. 3, s. 16–17.
- ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. 1373 s.
- TAUŠOVÁ, Z. Územní plán: město nahradilo kritiku chválou. *Brněnský deník*. [cit. 3. 8. 2011]. Dostupné z: <http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/uzemni-plan-kritiku-nahradilo-mesto-chvalou.html>.
- TOMOSZKOVÁ, T. Rakouský federalismus na příkladu územního plánování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 4, s. 342–349.
- TOŠNER, O. Umisťování a povolování staveb z pohledu vlastníků dotčených nemovitostí, I. díl. Dostupný z: <<http://www.viaiuris.cz>>.
- VEDRAL, J. K právní povaze územního souhlasu. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1–2, s. 23–32.
- VEDRAL, J. K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a právní povaze jejich certifikátů. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 4, s. 20–33.
- VEDRAL, J. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 49–80.
- VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. 1042 s.
- VOBRÁTILOVÁ, Z. K povolování změny stavby před jejím dokončením. *Správní právo*. 2011, č. 2, s. 33–34.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Správní právo*. 2009, č. 2, s. 76–91.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Veřejná správa*. 2009, č. 4, s. 15–17.
- ZAHUMENSKÁ, V. Zástupce veřejnosti v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rádce*. 2011, č. 8, s. 56–58.
- ZAHUMENSKÁ, V., JARMIČ, L. *Zástupce veřejnosti aneb efektivní účast v územním plánování*. Ekologický právní servis, červen 2010. [cit. 22. 9. 2011]. Dostupný z: <http://aa.ecn.cz/img_upload/912ddd8bfb8fbca4dc25ce4d979260af/zastupce_v_verejnosti.pdf>.
- ZÁRUBA, L. Připravovaná „velká“ novela stavebního zákona. *EIA – IPPC – SEA*. 2011, č. 3, s. 14–16.

REJSTRÍK***A**

Aarhuská úmluva, 25, 124, 130, 133,
136, 140, 141, 147, 148

aktualizace

politiky územního rozvoje, 186,
310

územního plánu, 95, 317

zásad územního rozvoje, 188, 314

akumulace povrchových vod, 388,
421

archeologické naleziště, 387, 403

autorizovaná osoba, **164**

autorizovaný inspektor, 29, **160**, 162,
250, 251

certifikát, 160, 251, 264

azbest, 376, 377

C

certifikát autorizovaného inspektora,
145, 146, 251

cíle a úkoly územního plánování, 32,
183

cíle územního plánování, 38, 39, 306

Č

činnost územně plánovací. viz
územně plánovací činnost

D

delikty správní

podnikajících fyzických osob. viz
správní delikty podnikajících
fyzických osob

právnických osob. viz správní
delikty právnických osob

dopravní infrastruktura, 388

dotčené obce, 314

dotčené orgány, **35**, **65**, **71**, 99, 188,

191, 193, 204, 207, 216, 219, 226,
256, 266, 325, **345**, **413**

jako dozorové orgány, **79**

dozor, 48

E

evidence územně plánovací činnosti,
37

evropsky významné lokality, 186,

303, 305, 312, 313, 316, 329, 330,
395, 412, 420

expertní součinnost, 175

H

havárie, 202, 208, 296

hluk, **354**

hodnocení vlivu na zdraví (HIA),
166, 358

Ch

chráněné ložiskové území, 418

I

imise, 429, 430, 437

integrační přístup, 303

integrované povolení, 267, 367, 411

intravilán, 95

* V případě, že se o hesle pojednává na několika následujících stránkách, je uvedeno tučným písmem pouze číslo počáteční strany.

J

jednání

společné, 93, 193

veřejné, 111

jeskyně, 394

Kkolaudační souhlas, 74, 263, **264**,

267

kompenzační opatření, 183, 187,

308, 313, 331, 412

kontrolní prohlídka stavby, **49**, 50,

53, 265, 266, 268, 271, 293, 377

koordinované závazné stanovisko.

viz stanovisko závazné

koordinované

koridor, 359

kraj

rada, 97, 204

krajinný ráz, 395, 410

krajský úřad, 37, 313, 419

kulturní památka, 295, 387, 403, 411

L

lázeňské místo, 400, 407

lesní pozemek, 387

letišť, 359, 364, 419

limity

hygienické, 354, 362, 370

využití území, 384

M

Ministerstvo

dopravy, 313

kultury, 292, 403

obransy, 36, 37, 46, 55

práce a sociálních věcí, 313

pro místní rozvoj, 36, 37, 39, 151,

163, 164, 271, 306, 309, 368

průmyslu a obchodu, 46, 313

spravedlnosti, 46

vnitřní, 46, 55

zahraničních věcí, 335

zdravotnictví, 313, 368, 401, 418

zemědělství, 313

životního prostředí, 169, 186,

307, 308, 309, 311, 313, 320,

333, 335, 336, 392

míra přiměřená poměrům, **428****N**

nahlížení do písemností, 126

nahlížení do spisu, 75, 80

námitky

k zásadám územního rozvoje, 36,

89, 128, 188

k územnímu plánu, 140, 142, 189,

194, 195, 316, 317

v územním řízení, 111, 112, 135,

144, 205, 220, 431

ve stavebním řízení, 108, 144,

145, 245, 314

nařízení odstranění stavby

nepovolené, 272, 288

závadné, 287, 288

Natura 2000, 25, 169, 412

naturové posouzení, 307, 312, **329**neodkladné odstranění stavby. *viz*

odstranění stavby neodkladné

nezastavěné území, 182, 190, 192,

193, 196, 223, 232

nezbytné úpravy, **55**, 272, 368**O**

obce

dotčené, 88

občanské sdružení, 108, 113, 115,

116, 124, 135, 138, 140, 195, 227,

239, 240

- obec, 83, 85, **86**, 91, 99, 101, 106, 114
 - orgány, 83
 - rada, 96, 204, 206
 - s rozšířenou působností, 36
 - sousední, 92, 93
 - zastupitelstvo, 93, 96
- obecné požadavky na výstavbu, **378**
- obecní úřad, 90
- odnětí pozemku určeného k plnění funkcí lesa, 393, 412, 418
- odpovědnost
 - právní, 33
 - správněprávní, **441**
 - za jiné správní delikty, **450**
 - za pořádkové delikty, **456**
 - za přestupky, **443**
- odstranění stavby, 102, 119, **277**, **297**, **375**, 394
 - na základě nařízení, **285**
 - na základě ohlášení, **282**
 - na základě povolení, **284**
 - neodkladné, **53**, 293
- ohlášení stavby, 29, 32, 101, **229**, 263, 264, 371
- ochrana
 - krajiny, 182
 - nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, 182, 190, 192
 - veřejného zdraví, **345**
 - veřejných zájmů, 275
 - zdraví, zdravých životních podmínek, 268
 - životního prostředí, 19, 33, 37, 40, 41, 65, 81, 100, 173, 181, 188, 193, 198, 208, 221, 263, 265, 268, 270, 271, 275, 276, 289, 292, 386
- ochranné pásmo
 - hlukové, 359, **363**, 377, 419
 - kulturní památky, 408, 418
 - památkové rezervace a zóny, 408, 418
 - památného stromu, 389, 393, 416
 - přírodního léčivého zdroje, 401, 418
 - vodního díla, 407
 - vodního zdroje, 397
 - zvláště chráněných území, 415
- omezení vlastnického práva, 386, 421, 426
- opatření
 - na sousedním pozemku nebo stavbě, **61**, 122
 - nápravné, 80, 274
 - preventivní, 274
 - protihluková, 357, 364
 - územní, 96, 198
 - o asanaci území, 96, 135, 198, **202**
 - o stavební uzávěře, 96, 135, 154, 198, **199**
 - výjimka, 206
- orgány
 - dotčené. viz dotčené orgány
 - ochrany přírody, 168, 169, **391**
 - ochrany veřejného zdraví, **345**, 420
 - ochrany zemědělského půdního fondu, 417
 - státní památkové péče, 404, 409, 411, 418
 - státní správy lesů, 393, 418
 - (úřady) územního plánování, **35**, 90, 91
 - veřejné správy, 35, 398, 407, 420

P

památková rezervace, 403
 památková zóna, 403
 pohoda bydlení, 357
 pokuta, 443, 450, 452, 455
 pořádková, 456, 457
 politika územního rozvoje, 36, 37,
 71, 87, 130, 151, **185**, 335, 388,
 392
 zpráva o uplatňování, 310
 posouzení vlivů na životní prostředí,
 31, 164, 196, **300**
 koncepce (SEA), 22, 30, 359
 politiky územního rozvoje, 306
 přeshraniční, 332, 335
 územního plánu, **315**
 zásad územního rozvoje, **310**
 záměru (EIA), 170, 358
 přeshraniční, 332, 335, **338**
 regulačního plánu, **318**
 v územním řízení, 322
 ve stavebním řízení, **326**
 povolení k provozování nadlimitního
 zdroje hluku, 366
 pozemky určené k plnění funkce
 lesa, 393
 právo životního prostředí, 27, 30, 34,
 77, 169, **382**
 přechodně chráněná plocha, 409
 přestupky, **443**
 připomínky, 93, 112, 128, 130, 131,
 132, 133, 134, 135, 137, 142, 188,
 194, 195, 205, 222, 313, 314, 316,
 317
 přírodní park, 405
 příznivé životní prostředí, 19, 40
 pračí oblasti, 186, 303, 305, 312,
 313, 316, 329, 330, 396, 412, 416

R

radonový index, 387
 regulační plán, 36, 37, 89, 90, 97, 98,
 134, **192**, 318, 331, 431
 pořizovaný na žádost, 194, 320,
 322
 pořizovaný z podnětu, 320, 321
 posouzení vlivu na životní
 prostředí, 193
 rozhodnutí
 o dělení nebo scelování pozemků,
 213
 o námitce, 140, 143, 154, 155,
 157, 188, 190, 192, 194, 208,
 433, 436
 o nařízení odstranění stavby, 280,
 286, 292
 o ochranném pásmu, 213, 355,
 363
 o povolení odstranění stavby,
 280, 284
 o povolení stavby. viz stavební
 povolení
 o umístění stavby, 213
 o výjimce z územního opatření o
 stavební uzávěře, 206
 o zákazu užívání stavby, 266
 o změně stavby a o změně vlivu
 stavby na využití území, 213,
 361
 o změně využití území, 213

Ř

řešení rozporů, 39, 424
 řízení
 o dodatečném povolení stavby,
 234, 290, 291
 o jiných správních deliktech, **452**
 o odstranění stavby, 272

o povolení stavby. viz stavební povolení
 o přestupcích, **446**
 o uložení pořádkové pokuty, 457
 o změně v užívání stavby. viz užívání stavby změna v užívání
 stavební, 32
 územní, 32

S

sankce, 445, 451, 456
 smlouva veřejnoprávní. viz veřejnoprávní smlouva
 sousedská práva, **426**
 správní delikt, **441**
 jiný, **450**
 podnikajících fyzických osob, 450
 právnických osob, 450
 sankce, 441
 stanovisko, 186, 205, 348
 dotčeného orgánu, 71, 72, 161, 187, 193, 195, 201, 204, 313
 k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, 308, 313, 412
 koordinované, 195
 závazné. viz závazné stanovisko dotčeného orgánu, 230, 265, 267, 274, 282
 koordinované, 69
 podmínky, 395
 státní dozor, 37
 stavba
 neoprávněná, 296
 nepovolená, 120, 279, 288
 nevyžadující stavební povolení nebo ohlášení, 29, **228**
 podléhající integrovanému povolení, 267

vyklizení, **59**
 stavební činnost
 zákazy a omezení, **382**
 evropsky významné lokality a ptačí oblasti, 395
 chráněná ložisková území. viz chráněné ložiskové území
 jeskyně. viz jeskyně
 krajinný ráz. viz krajinný ráz lázeňské místo. viz lázeňské místo
 památková rezervace, 418
 památková zóna, 418
 památné stomy, 416
 přechodně chráněná plocha. viz přechodně chráněná plocha
 přírodní park. viz přírodní park
 výjimky, 389, 410, 414
 významné krajinné prvky. viz významný krajinný prvek
 zvláště chráněné rostliny a živočichové. viz zvláště chráněné rostliny a živočichové
 stavební dohled, 62
 stavební dozor, 48, 62, 102, 120, 377
 stavební povolení, 33, **247**, 263, 264, 266, 372, 411
 stavební řád, 21, 41, 101, 138, 365
 stavební řízení, 29, 61, 73, 101, **234**, 241, 414, 416, 418, 420, 436
 zkrácené, 29, 161, **250**, 328, 373
 stavební úpravy, 409
 stavební úřad, **35**, **41**, 47, 51, 60, 99, 424, 436, 446, 453
 obecný, **42**, 45
 speciální, **44**
 vojenský, 46
 stavební uzávěra. viz opatření územní o stavební uzávěře

stavebník, 113, 118, 235

T

terénní úpravy, 36, 296

U

účastníci

stavebního řízení, **113**, 117, **235**,
432

územního řízení, **106**, 117, 212,
431

udržitelný rozvoj území, 21, 89, 180,
305

udržovací práce, 50, 59, 409

úkoly a cíle územního plánování. viz

cíle a úkoly územního plánování

umístění stavby, 36

na zemědělské půdě, 417

Úmluva z Espoo, 336, 337, 338

území

nezastavěné. viz nezastavěné
území

udržitelný rozvoj. viz udržitelný
rozvoj území

určená k řízeným rozlivům
povodní, 421

územně analytické podklady, 86,

184, 383

územně plánovací činnost, 28, 180,
423

územně plánovací dokumentace, 29,
33, 36, 72, 90, 388, 423

územní opatření. viz opatření územní

o asanaci území. viz opatření

územní o asanaci území

o stavební uzávěře. viz opatření

územní o stavební uzávěře

územní plán, 36, 37, 89, 90, 91, 92,

94, 98, 132, 152, 153, **188**, 433

koncept, 92, 189, 315, 316

naturové posouzení, 316

návrh, 93, 316

veřejné projednání, 316

územní plánování, 21, 23, 27, 28, 30,
31, 33, 34, **35**, 37, 71, 85, 91, 147,
151, 179, 301, **356**

úřad, 97

územní rezerva, 388

územní rozhodnutí, 33, 212, **222**,
362, 413

územní řízení, 36, 137, **210**, **360**,
414, 418, 420, 436

posouzení vlivu na životní
prostředí, 218

řízení o umístění stavby, 415

zjednodušené, 112, 137, 215, 326

územní souhlas, 36, 113, 137, 215,
326

územní studie, 184

užívání stavby, 102, 117, 262, 267,
272, 355, **374**

na základě oznámení stavebnímu
úřadu, 268

před dokončením, **269**

změna v užívání, **273**, 274

V

veřejné projednání, 93, 127, 129,
134, 137, 154, 170, 190, 196, 324

veřejně prospěšná stavba, 388, 421

veřejnoprávní smlouva, 113, 215,
264, 325, 420

o provedení stavby, **256**

o umístění stavby, 325

smluvní ochrana, 417

veřejnost, 34, **124**, 139, 147, 189
dotčená, 139

veřejný statek, 34

veřejný zájem, 36, 48, 65, 77, 204,
294, 346, **388**, 420

vlastník, 57, 107, 139, 140, 142, 191, 435
kulturní památky, 295
pozemku, 221, 235
sousední nemovitosti, 61, 221,
426
stavby, 58, 59, 114, 118, 119, 235, 237, 270, 272, 273
vyhodnocení vlivů
na udržitelný rozvoj území, 165, 186, 187, 189, 196, **303**, 305, 315
na životní prostředí, 165, 189
vymezení zastavěného území, 133, **190**, 196
vyvlastnění, 421
významný krajinný prvek, 395, 410

Z

zabezpečovací práce
nutné, **53**
zájem veřejný. viz veřejný zájem
záplavové území, 406
aktivní zóna, 388, 406
zásada (princip)
integrované ochrany životního prostředí, 31, 67, 383, 424
nejvyšší ochrany, 28
odpovědnosti původce, 33
prevence, 30, 67, 385
předběžné opatření, 30, 67
přípustné míry znečišťování životního prostředí, 32
trvale udržitelného rozvoje, 29
účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, 34
v pochybnostech ve prospěch životního prostředí, 31

zásady územního rozvoje, 37, 88, 89, 131, 152, **187**, 435
aktualizace. viz aktualizace zásad územního rozvoje
zastavěné území, 396
vymezení, 95, 96
zástupce veřejnosti, **147**, 195, 205, 314
závazné stanovisko, 39, 67, 68, 74, 77, **216**, 257, 266, 272, **347**, 350, **389**
koordinované. viz stanovisko závazné koordinované
zjednodušené územní řízení. viz územní řízení zjednodušené
zkušební provoz, 266, 267, 355, 373
změna stavby, 409
před dokončením, 117, **258**, 373
znalec, **174**
zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje. viz politika územního rozvoje
zpráva o uplatňování
zvláště chráněná území, 390, 410, 414

Ž

živelná pohroma, 296
životní prostředí, 28, 29, 31, 38, 161, 179, 180, 273, 300, 309, 311
obecné požadavky v rámci územního plánování, **181**
ochrana. viz ochrana životního prostředí
právo na informace, 34
příznivé. viz příznivé životní prostředí

Vědecká redakce MU:

Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., CSc., Mgr. Iva Zlatušková,
Prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,
Mgr. Michaela Hanousková, Doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,
Doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,
Doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc., Prof. PhDr. Petr Macek, CSc.,
Mgr. Petra Polčáková, Doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D., Prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.,
Prof. PhDr. Marie Vítková, CSc., Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.,
PhDr. Alena Mizerová

STAVEBNÍ ZÁKON A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc. a kolektiv

Vydala Masarykova univerzita roku 2011
Spisy Právnické fakulty MU č. 396 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Tribun EU s.r.o., Cejl 32, 602 00 Brno

1. vydání, 2011

ISBN 978-80-210-5667-1