

◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶**PROCESNÍ ÚPRAVA POVOLOVÁNÍ STAVEBNÍCH ZÁMĚŘŮ –
– PRINCIPY NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY A JEJÍ ZMĚNY**

doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Úvod¹

Nový stavební zákon, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a s ním související právní předpisy, zejména zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „změnový zákon“), zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném závazném stanovisku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o JES“) a zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „změnový zákon k JES“) jsou plně aplikovatelné od 1. července 2024.² Před nabytím účinnosti byl stavební zákon několikrát novelizován, zásadní byla jeho změna zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony (dále jen „novela stavebního zákona“). Tento příspěvek se zabývá některými aspekty povolování záměrů podle nové právní úpravy. Procesním aspektům povolování záměrů podle stavebního zákona se věnoval časopis České právo životního prostředí již v čísle 4/2021.³ Novelami stavebního zákona, především zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony, nedošlo k podstatným změnám v procesní právní úpravě povolování záměrů. Proto se tento příspěvek nezabývá procesními aspekty povolování záměrů komplexně, převážně by opakoval to, co již bylo publikováno. Zaměřuje principy a celkové pojetí právní úpravy, a to zejména ve vztahu k ochraně dotčených veřejných

¹ Příspěvek byl zpracován s podporou programu Cooperatio – Environmental Law, který je řešen na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Autorka je docentkou pro obor právo životního prostředí, působí na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

² S ohledem na přechodné období vymezené v § 334a stavebního zákona stavební zákon a související předpisy byly aplikovatelné postupně, od 1. ledna 2024 pro vyhrazené stavby, od 1. 7. 2024 pro všechny ostatní záměry.

³ FRANKOVÁ, Martina.: Veřejné stavební právo: Procesní úprava povolování stavebních záměrů, České právo životního prostředí č. 4/2021 (62), s. 53–71.

zájmů, tedy i zájmu na ochraně životního prostředí, a s přihlédnutím těm k aspektům řízení o povolování záměrů, u kterých došlo k nějaké významné změně.

Stručné shrnutí základních principů povolování stavebních záměrů v novém stavebním zákoně

Procesní právní úprava povolování záměrů⁴ ve smyslu stavebního zákona (dále jen „záměr“) je založena na těchto základních principech:

- **Princip jednotné formy, a to formy správního řízení.** Veškeré záměry, které vyžadují povolení se povolují ve správních řízeních, neexistují jiné formy, na základě kterých by bylo možné záměr realizovat. Z hlediska variant řízení lze rozlišit standardní řízení upravené v části šesté (stavební řád), hlavě III. (řízení o povolení záměru) stavebního zákona, zrychlené řízení, řízení o žádosti o rámcové povolení (rámcového řízení) a některá specifika jsou upravena také pro řízení o povolení záměru domu pro dostupné nájemní bydlení.
- **Princip povolování v rámci jediného řízení,** tedy nikoli ve dvou etapách, ve kterých se nejprve záměr umísťuje a následně povoluje jeho provedení, případně se upravují podmínky pro užívání, které rozlišoval stavební zákon z roku 2006 [(zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „stavební zákon z roku 2006“) i stavební zákon z roku 1976 [č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] Výjimkou z tohoto principu představuje rámcové řízení, na které navazuje řízení o povolení záměru. To však vyžaduje pouze omezený okruh záměrů, jedná se o stavby jaderného zařízení a stavby související, nacházející se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení a záměry v působnosti jiného stavebního úřadu.
- **Princip koncentrace jako protipól zásady jednotnosti**⁵ se projevuje zejména ve vztahu k účastníkům řízení a uplatnění jejich námitek, a to jak v prvoinstančním řízení, tak v řízení o odvolání a též v rámci soudního přezkumu, kde se aplikuje současně se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*. Ve vztahu k dotčeným orgánům se projevuje zejména **zásadou kontinuity závazných stanovisek a vyjádření** upravenou v § 2 a § 3 stavebního zákona.
- V řadě případů dochází k posílení **principu rychlosti a hospodárnosti správních postupů.** Tento princip se projevuje především zavedením celé řady lhůt, nejen pro celé řízení, ale také pro dílčí úkony, a dále se

⁴ Definici záměru upravuje § 4 odst. 1 stavebního zákona: *Záměrem se v tomto zákoně rozumí stavba, soubor staveb, zařízení, údržba dokončené stavby, změna využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma.*

⁵ KOPECKÝ, Martin, Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck 2007, 13/2007, s. 461–474.

uplatňuje ve vztahu k vyjádřením a stanoviskům dotčených orgánů. Tímto principem je odůvodňována jinak poměrně kontroverzní fikce souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska a vyjádření a dále se projevuje možností podat žádost o povolení záměru bez závazných stanovisek a vyjádření, která pak obstarává stavební úřad. Princip rychlosti řízení se projevuje také **posílením apelačního principu**, který se vztahuje nejen na odvolací řízení (§ 225 stavebního zákona), ale také na soudní přezkum rozhodnutí podle stavebního zákona (§ 309 stavebního zákona). Podle speciálních ustanovení stavebního zákona v odvolacím řízení nelze rozhodnutí zrušit a vrátit zpět orgánu prvního stupně, ale musí být meritorně rozhodnuto. Tato právní úprava není bezproblémová, oslabuje princip dvojinstančnosti řízení a ochranu účastníků řízení, a především se nevyrovnává s úpravou správního řádu, která omezuje pravomoc odvolacího orgánu změnit rozhodnutí orgánu prvního stupně v odvolacím řízení (srov. § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu).⁶

- **Princip součinnosti** dotčených orgánů a stavebních úřadů se promítá do celého řízení o povolení záměru, ať se již jedná o obstarávání závazných stanovisek a vyjádření na vyžádání stavebního úřadu, pokud nejsou součástí žádosti o povolení záměru, nebo právní úpravu koordinovaného závazného stanoviska nebo vyjádření či poskytování součinnosti při vypořádávání námitek účastníků řízení.
- **Princip digitalizace řízení** znamená zásadní změnu a jeho funkční provedení má značný potenciál zrychlit povolování záměrů podle stavebního zákona. Je však potřeba upozornit, že nezakládá povinnosti učinit podání v digitální formě (srov. § 172 stavebního zákona)⁷.

Jednotlivé principy právní úpravy nelze vnímat odděleně, vzájemně spolu souvisí a prolínají se. Celou řadu výše uvedených principů lze chápat jako projev zásady rychlosti a hospodárnosti správních postupů, ať již se jedná o posílení apelačního principu nebo velmi silnou úpravu principu koncentrace. Byť je zásada rychlosti a hospodárnosti správních postupů obecnou zásadou činnosti správních orgánů vyjádřenou ve správním řádu je nezbytné si uvědomit, že některé zásady působí v některých případech proti sobě a jejich uplatňování tedy musí být vzájemně vyvážené, proporcionální. Při jejich aplikaci, zejména při řešení kolize

⁶ VEDRAL, Josef. Apelační princip v novém stavebním zákoně. Bulletin Stavební právo. Praha, Arch, roč. 2023, č. 3 (3/2023), s. 73–83.

⁷ K odložení digitalizace srov. Návrh poslance Martina Kupky a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk číslo 832/0, schválený Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dne 6. 11. 2024, který navrhuje zavedení přechodného období pro použití informačních systémů stavební správy.

jednotlivých principů, je potřeba důsledně pracovat s principem proporcionality,⁸ legality a rovnosti, tedy vycházet z ústavních principů, přihlížet ke smyslu zákona a věnovat pozornost vzájemným vztahům mezi jednotlivými zásadami. V případě stavebního zákona je otázkou, zda právní úprava, která posiluje zásadu rychlosti a hospodárnosti, není již vychýlena na úkor některých dalších zásad. Především se jedná o zásadu ochrany veřejného zájmu, kterou oslabuje např. právní úprava fikce závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů. Posílení apelačního principu, které je projevem zásady rychlosti a hospodárnosti, zase může oslabit zásadu dvojnásobnosti správního řízení a zásadu ochrany účastníků řízení.

Principy povolování stavebních záměrů v novém stavebním zákoně ve vztahu k dotčeným orgánům

Konečné znění stavebního zákona a zákonů, které se zabývají ochranou zájmů dotčených výstavbou, doznalo významné změny oproti původnímu znění v oblasti ochrany dotčených veřejných zájmů. Původní znění stavebního zákona a souvisejících předpisů bylo před novelou stavebního zákona v oblasti ochrany dotčených veřejných zájmů založené na principu integrace ochrany veřejných zájmů přímo do působnosti stavebního úřadu.⁹ Po novele a přijetí zákona o JES a změnového zákona k JES se zákonná úprava vrací zpět k ochraně veřejných zájmů prostřednictvím závazných stanovisek, popř. vyjádření dotčených orgánů. Nová právní úprava tak navazuje na právní úpravu stavebního zákona z roku 2006, nicméně není totožná. K nejvýraznějším změnám dochází ve spojení se změnami právní úpravy ochrany veřejných zájmů dotčených v řízení o povolování záměrů

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, s. 9.

⁹ Blíže k ochraně veřejných zájmů v původním znění stavebního zákona - zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění do 31. 12. 2023:

- SVOBODA, Petr. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech, České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. 2021. Ročník XXI, č. 4/2021 (62), s. 17–52.
- SVOBODA, Petr. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: PECINOVÁ, ALENA. (ed): Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV. Litomyšl, 13.–15. 11. 2019. Litomyšl: Ekomonitor. 2019. s. 15–17.
- STEJSKAL, Vojtěch. Změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí 2017, Ročník XVII, č. 4/2021 (62), s. 17–52.
- PĚTRMICHLE, Václav. Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C.H. Beck, 2021. č. 15–16/2021, s. 543–550
- FRANKOVÁ, Martina. Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 176–198
- FRANKOVÁ, Martina. Veřejné stavební právo: Procesní úprava povolování stavebních záměrů. (2021) Op. cit.

na úseku ochrany životního prostředí, a to přijetím zákona o JES. Ochrana životního prostředí při povolování staveb je zajišťována prostřednictvím jednotného enviromentálního stanoviska, které na základě volby stavebníka může zahrnovat také posouzení vlivů na životním prostředí, a pokud se záměr nachází ve zvláště chráněném území nebo na území, které se součástí Soustavy Natura 2000, tak také společným povolením podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Tyto instituty si zasluhují samostatnou pozornost,¹⁰ tento příspěvek se soustředí na vazby mezi jednotným environmentálním stanoviskem (dále jen „JES“) a stavebním zákonem.

Princip jednotné formy, a to formy správního řízení se projevuje v případě ochrany dotčených zájmů nenápadně, nicméně pozitivně. Právní úprava stavebního zákona z roku 2006 obsahovala celou řadu forem povolování staveb, jednalo se především o jiné úkony podle části IV Správního řádu a veřejnoprávní smlouvu. Tyto alternativní formy ke správnímu řízení pak v některých případech ovlivňovaly také způsob ochrany veřejného zájmu, neboť závazná stanoviska se vydávala pouze pro formu správního řízení, zatímco pro formu jiného úkonu, typicky souhlasu, se vydávalo správní rozhodnutí a ochrana dotčeného veřejného zájmu se tak zajišťovala v rámci samostatného správního řízení.¹¹ Princip jednotné formy neboli povolování staveb pouze v rámci správního řízení zajišťuje také jednotnost formy ochrany veřejných zájmů a to závazným stanoviskem, event. vyjádřením. Výjimku v tomto ohledu představuje ochrana přírody a krajiny, pokud je záměr umístěn ve zvláště chráněném území, popř. v lokalitě Soustavy Natura 2000, kdy je ochrana zájmů chráněných podle ZOPK zajišťována v samostatném správním řízení. Tato forma ochrany je však opět jednotná pro všechny záměry umístované na daných územích. Společné povolení podle ZOPK a povolení záměru podle stavebního zákona jsou řetězcími správními akty.

Princip povolování v rámci jediného řízení se projevuje při ochraně dotčených veřejných zájmů tím, že dotčení veřejných zájmů při výstavbě konkrétního záměru je posuzováno a řešeno také v rámci tohoto jediného řízení. Částečně to platí i v případě rámcového řízení, neboť ochrana veřejných zájmů se sice uplatní v rozsahu rámcového povolení, nicméně s podstatnou výjimkou, kterou představuje ochrana životního prostředí. Dotčení veřejného zájmu na ochraně životního

¹⁰ Společnému rozhodnutí je věnován samostatný prostor v tomto vydání časopisu. K jednotnému environmentálnímu stanovisku blíže:

PETRMICHL, Václav, Jednotné environmentální stanovisko jako nová procesní forma environmentálního posouzení, *České právo životního prostředí*, Ročník XXIII, č. 2/2023 (68), s. 13–40.

¹¹ Jako příklad může posloužit právní úprava povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru, srov. § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2023. Podrobněji srov. FRANKOVÁ, Martina, Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlas podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu, *České právo životního prostředí*, Ročník XVIII, 3/2018 (49), s. 114–123.

prostředí se v rámci řízení vůbec neřeší, JES se vydává až pro povolení záměru a ani správní úkony nahrazované JES se před vydáním rámcového povolení nevysílají. Výjimku představuje pouze posuzování vlivů na životní prostředí, které rámcovému řízení předchází. Tato koncepce s sebou nese riziko, že ochrana veřejných zájmů na úseku ochrany životního prostředí znemožní povolení záměru, a to až v etapě řízení o povolení záměru. Důsledně posouzení vlivů záměrů na životní prostředí sice může toto riziko do značné míry minimalizovat, neprobíhá však u všech záměrů vyžadujících rámcové povolení a současně nemůže ochranu životního prostředí prostřednictvím JES nahradit.

Princip rychlosti a hospodárnosti správních postupů se ve vztahu k dotčeným orgánům uplatňuje velmi silně a promítá se do řady ustanovení, resp. do řady dílčích principů, které se vztahují na postupy dotčených orgánů. Jeho projevem jsou především lhůty upravené nejen pro vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, ale také pro sdělení návrhů, námitek, vyjádření nebo návrhů důkazů účastníků řízení, které se týkají veřejného zájmu chráněného dotčeným orgánem. Tato lhůta je pořádkového charakteru, její délka 5 dní nezohledňuje čas zpravidla nezbytný např. k prostudování námítky účastníka řízení a k tomu potřebných podkladů, a ani interní postupy v rámci správních úřadů. Případné nedodržení této lhůty jako projevu principu rychlosti a hospodárnosti je třeba posuzovat s ohledem na další zásady činnosti správních orgánů, zejména zásadu materiální pravdy, zásadu ochrany veřejného zájmu a zásadu ochrany oprávněných zájmů dotčených osob.

Lhůta pro vydání závazného stanoviska nebo vyjádření ať již v podobě jednoduché nebo koordinované nemá pořádkový charakter a její nedodržení je spojeno s fikcí souhlasného bezpodmínečného závazného stanoviska nebo vyjádření.¹² Právní úprava fikce závazného stanoviska je totožná s dosavadní právní úpravou ve stavebním zákoně z roku 2006 ve znění k 31. 12. 2023. Právní úprava fikce vychyluje pomyslnou rovnováhu mezi principy, které mohou působit proti sobě, ve prospěch principu rychlosti a hospodárnosti správních postupů, neposkytuje záruku věcného posouzení dotčení veřejného zájmu při povolování záměrů. Představuje tak riziko pro zákonnost povolení záměru a její aplikace může být v rozporu se zásadami legality, ochrany veřejného zájmu a materiální pravdy. Vedral ke střetu se zásadou legality uvádí: „*zásada rychlosti ale nemá přednost*

¹² Fikci věnuje odborná literatura řadu prostorů, podrobněji k tomuto tématu srov.:

- VEDRAL, Josef. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, 2021, ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI. [Online 18. 11. 2021]. Praha: Wolters Kluwer. 2021. Dostupné: ASPI [právní informační systém]
- FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě závazných stanovisek. Bulletin Stavební právo. Praha: Arch, 2021, XXV(2/2021), s. 22–30.

před zásadou legality, která je jakousi „hlavní“ zásadou činnosti správních orgánů a prostřednictvím fikce správního úkonu nelze „legalizovat“ stav odporující právním předpisům.¹³ Právní úprava sice umožňuje nahrazení fiktivního stanoviska, popř. vyjádření, novým závazným stanoviskem, popř. vyjádřením, nejsou-li splněny předpoklady pro vydání souhlasného bezpodmínečného stanoviska, neposkytuje však záruku, že k takovému přezkumu skutečně dojde, resp. že se orgán příslušný k přezkumu fiktivního závazného stanoviska (vyjádření) vůbec o jeho „vydání“ dozví.¹⁴

S ohledem na hmotně-právní následky nedodržení lhůty je zcela zásadní, aby právní úprava délky a běhu lhůty pro vydání závazného stanoviska, event. vyjádření, byla jednoznačná. Právní úprava fikce se vztahuje také na koordinované závazné stanovisko (vyjádření) a na jednotné environmentální stanovisko, které může být současně součástí koordinovaného závazného stanoviska, a to s výjimkou taxativně vyjmenovaných správních úkonů, na které se fikce nevztahuje, resp. které vylučují fikci JES a tím i koordinovaného závazného stanoviska, je-li jeho součástí také JES. Pochybnost o délce lhůty vzniká v případě koordinovaného závazného stanoviska, které zahrnuje JES. Stavební zákon stanoví 30 denní lhůtu pro vydání závazného stanoviska včetně koordinovaného závazného stanoviska s možností prodloužení o 30 dní. Zákon o JES však pro vydání JES stanoví lhůtu 60 denní s možností prodloužení o 30 dní. Je-li však příslušným orgánem k vydání JES obecní úřad obce s rozšířenou působností, platí pro něj lhůta pro vydání koordinovaného závazného stanoviska podle stavebního zákona (§ 5 odst. 1 zákona o JES).

Lze z tohoto ustanovení výkladem *a contrario* dovozovat, že je-li k vydání JES příslušný krajský úřad,¹⁵ vztahuje se na vydání koordinovaného závazného stanoviska lhůta pro JES? Byť právní úprava není jednoznačná, nelze patrně s přihlédnutím ke smyslu a logice ustanovení ve spojení s výkladem *a contrario* dovozovat jiný závěr. Orgán JES je současně orgánem příslušným pro vydání koordinovaného závazného stanoviska a JES je vydáváno jako součást tohoto stanoviska. Lhůta pro vydání JES je tak současně lhůtou pro vydání koordinovaného závazného stanoviska, jehož je JES součástí, přičemž o zákonu o JES platí, že se jedná o *lex specialis* a současně *posterior* ve vztahu ke stavebnímu zákonu.

K opačnému názoru ohledně délky lhůty pro vydání koordinovaného závazného stanoviska, jehož součástí je JES, krajským úřadem se přiklání autoři komentáře k zákonu JES. Jejich argumentace vychází z názoru, že je nezbytné vydat koordinované

¹³ VEDRAL (2021). Op. cit., s. 6

¹⁴ FRANKOVÁ (2023). Op. cit. s. 192–194

¹⁵ Pokud je k vydání jednotného environmentálního stanoviska příslušné Ministerstvo životního prostředí, nepřichází v úvahu vydání koordinovaného závazného stanoviska, protože právní úprava neobsahuje vedle jednotného environmentálního stanoviska správní úkon, který mohl být současně vydáván ministerstvem.

závazné stanovisko ve lhůtě, v níž nejdříve musí být vydána některá z částí koordinovaného závazného stanoviska. I oni však připouští i druhý výše naznačený výklad délky lhůty pro vydání koordinovaného závazného stanoviska s JES krajským úřadem.¹⁶

Princip koncentrace se promítá také do právní úpravy dotčených orgánů ve stavebním zákoně, konkrétně do právní úpravy **zásady kontinuity** stanovisek, závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů. Je projevem zásady předvídatelnosti dotčených orgánů a jejím smyslem je ochrana právní jistoty, legitimního očekávání adresátů veřejné správy. Podle této zásady jsou dotčené orgány vázány svým předchozím stanoviskem, vyjádřením nebo závazným stanoviskem vydaným jako podklad pro úkony stavebního zákona, a to jak ve fázi územního plánování, tak ve fázi povolování záměrů, případně jejich užívání a odstraňování. Při povolování záměrů se nepřihlíží k vyjádření nebo závaznému stanovisku ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto ve fázi územního plánování. Tato zásada reaguje na návaznost územního plánování, povolování záměru a dalších řízení podle stavebního zákona. Uplatňuje se např. v řízení o prodloužení platnosti povolení. Důležitá je ve vztahu k řešení změny správního úkonu, ať již na žádost nebo z moci úřední např. z důvodu neaktuálnosti závazného stanoviska, změny okolností nebo změny právní úpravy, kdy zásada kontinuity a zákonné důvody pro její prolomení představují zákonné meze pro vydání nového správního úkonu. Vázanost orgánu předcházejícím stanoviskem, závazným stanoviskem nebo vyjádřením neplatí absolutně. Neplatí ve vztahu k nově zjištěným skutečnostem, které nemohly být zjištěny dříve, ve vztahu ke změnám právní úpravy, pokud právní úprava mění podmínky, za kterých byl původní správní úkon vydán, a to jen v rozsahu této změny. Právní úprava zásady kontinuity navazuje na právní úpravu ve stavebním zákoně z roku 2006. Důvody pro odchýlení se od původního správního úkonu jsou precizovány, výslovně je jako takový důvod uvedena změna právní úpravy, pokud odůvodňuje změnu správního úkonu, a vydání původního správního úkonu na základě nepravdivých, zkreslených nebo neúplných údajů. *Výslovná možnost odklonu od principu kontinuity z důvodu změny právních předpisů je na první pohled nadbytečná, neboť každý úkon správního orgánu musí být vydáván na základě platné a účinné právní úpravy, resp. případně v souladu s právní úpravou aplikovanou na základě příslušných intertemporálních pravidel. Přesto může mít výslovné zakotvení tohoto, ve své podstatě zcela samozřejmého, důvodu pro změnu „náзору“ dotčeného orgánu, v některých případech význam, a to zejména s ohledem na interpretaci mezi stanovených pro zásadu kontinuity podkladových aktů. Na úseku životního prostředí změna právní úpravy může spočívat v posílení*

¹⁶ CHLÍBEK, Pavel, MANA, Vladimír, MAZANCOVÁ, Eva, Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku – úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 25.

nebo rozšíření zásad ochrany, zpřesnění či určitému posunu mezi správního uvážení. Změna právní úpravy tak např. nemusí vyvolat nezbytnou změnu navazujícího podkladového aktu, ale může pouze změnu umožnit. V souladu s mezemi správního uvážení změněné právní úpravy tak může být názor správního orgánu jak plně souladný s předcházejícím podkladovým aktem, tak „nový názor“, který odůvodní podkladový akt nenavazující na ten původní, tedy rozporný se zásadou kontinuity. Právě v takovýchto mezních situacích může být výslovně zakotvená přípustnost porušení zásady kontinuity z důvodu změny právních předpisů relevantní.¹⁷

Soudní judikatura k této zásadě je velmi bohatá. Především se týká možnosti odchýlení se od stanoviska dotčeného orgánu vyjádřeného při projednávání územně plánovací dokumentace ve fázi povolování staveb. Byť se judikatura vztahuje k právní úpravě stavebního zákona z roku 2006, je v naprosté většině aktuální také ve vztahu k nové právní úpravě. Rozbor zásady kontinuity a judikatury k ní je téma pro samostatný příspěvek, nicméně alespoň omezenou pozornost si zaslouží, neboť se ve velké míře vztahuje k ochraně životního prostředí. Princip kontinuity správních úkonů nelze vnímat izolovaně od principu kontinuity územního plánování. Pro kontinuitu územního plánování z judikatury, kterou shrnuje NSS, plyne: „Krajský soud především správně vyšel z judikatury, ze které plyne, že územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí. V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování. Požadavek na kontinuitu však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby. Opačný přístup by znamenal vyprázdnění práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území.“¹⁸ Ke kontinuitě závazných stanovisek judikatura uvádí, že „dotčené orgány mohou měnit předcházející stanoviska a závazná stanoviska pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět.“¹⁹ Zásada kontinuity, resp. právní úprava, která umožňuje její prolomení, klade značné nároky na odůvodnění, prokázání důvodů, které ospravedlňují diskontinuitu. Porušení zásady kontinuity nelze zdůvodnit pouze změnou přístupu k ochraně životního prostředí, dokumenty strategické povahy

¹⁷ FRANKOVÁ (2023), Op. cit. s. 205–206

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č.j. 10 As 175/2022-87, www.nssoud.cz, bod 20. Podobně Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č.j. 1 As 120/2022-66., www.nssoud.cz, body 22 a 30.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č.j. 2 As 40/2013-32, www.nssoud.cz

obvykle nejsou dostatečně konkrétní. Změny v přístupu k ochraně životního prostředí doložené např. strategickými koncepcemi a celkovým posílením ochrany určitých dílčích zájmů ochrany životního prostředí samy o sobě nepostačují k odchýlení od původního stanoviska, je nebytné je konkretizovat a vztáhnout např. ke změnám v posuzovaném území, ke změnám jeho potřeb.²⁰ Velmi obtížnou situaci představuje v kontextu zásady kontinuity existence řady zastaralých územních plánů, které nereflektují změny přístupu k ochraně nezastavěné krajiny zejména v souvislosti prioritami, které vycházejí z klimatické změny, ať již se jedná např. o zadržování vody v krajině nebo ochranu půdy. Prokázat konkrétní změnu poměrů v území je v těchto situacích velmi obtížné, neboť odůvodnění územních plánů starých 15 a více let je často velmi strohé a dohledání konkrétních dat např. o hydrologických poměrech, biodiverzitě či stavu půdy v katastru malé obce před takto dlouhou dobou nemusí být reálné. Samozřejmě, že „*změny ve využití území by měly být prováděny logicky, postupně, na základě koncepčních dokumentů a strategií ochrany půdy a adaptace na klimatické změny, které jasným způsobem vymezí priority i opatření, která je nezbytné provést,*“²¹ nicméně na druhou stranu je nezbytné vnímat rigidnost a zdoluhavost těchto procesů na straně jedné a nezbytnost rychlých reakcí na klimatickou změnu, potřebu účinné ochrany složek ochrany životního prostředí před nevratnými změnami, kterými jsou např. zábery půdy pro zástavbu, na straně druhé. Podle názoru autorky je potřeba posuzovat možnost diskontinuity v kontextu celé situace, vnímat zda se jedná o diskontinuitu mezi dvěma správními úkony v rozmezí jednotek let nebo o diskontinuitu mezi úkony v rozmezí desítek let. Zásada kontinuity poskytuje ochranu legitimnímu očekávání subjektů dotčených při územním plánování a povolování staveb. Její uplatňování však musí být proporcionální ve vztahu k zásadě ochrany veřejného zájmu, u kterého plynutím času mohlo dojít ke změně priorit, intenzity ochrany apod. Územní plánování, ke kterému se v těchto případech obvykle váže legitimní očekávání, nezakládá právní nárok na povolení záměru a je z povahy věci dynamické. To se promítá např. do právní úpravy náhrad za změnu území, kdy nárok na náhradu škody způsobené např. zrušením zastavitelnosti pozemku zaniká po uplynutí doby 5 let, ochrana legitimního očekávání vlastníka pozemku určeného k zastavění je tak po uplynutí 5 let výrazně nižší.

Na principu součinnosti, vzájemné spolupráce mezi správními orgány, který se uplatňuje mezi stavebním úřadem a dotčenými orgány, ale také mezi dotčenými orgány navzájem, je založena ochrana dotčeného veřejného zájmu při výstavbě.

²⁰ FRANKOVÁ (2023), Op. cit, s. 184

²¹ ŽIDEK, Dominik, Kapitola II.4 Odnímání půdy z chráněných režimů z důvodu plánované výstavby, s. 201. In TKÁČIKOVÁ, Jana ; VOMÁČKA, Vojtěch ; ŽIDEK, Dominik a kol. Půda v právních vztazích : aktuální otázky. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 690, 978-80-210-9696-7 (online)

Jeho právní úprava obsahuje prvky **koordinace i integrace**. Princip integrace je vyjádřen v § 1 odst. 2 stavebního zákona, nelze z něj však dovodit ani rozsah, ani způsob jeho zajištění. Promítá se při povolení staveb do právní úpravy žádosti, kdy součástí žádosti nemusí být podkladové akty, lze je nahradit pouze náležitostmi žádostí o ně. Obstarávání závazných stanovisek a vyjádření tak může být integrováno do řízení o povolení, je založeno na součinnosti stavebního úřadu a dotčeného orgánu. Obecně je úzká spolupráce dotčených orgánů v mezích ustanovení § 136 správního řádu nezbytná, stavební zákon ji dále konkretizuje v ustanovení § 193 odst. 2, podle kterého dotčený orgán vydá na vyžádání stavebnímu úřadu sdělení k návrhům, námitkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu. Princip integrace se uplatňuje v případě ochrany životního prostředí prostřednictvím právní úpravy JES,²² právní úprava stavebního zákona kombinuje tento princip s principem koordinace, neboť institut koordinovaného závazného stanoviska (a stejně tak vyjádření) se vztahuje na všechna závazná stanoviska a vyjádření s výjimkou závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „závazné stanovisko EIA“) a JES, pokud zahrnuje posouzení vlivů na životní prostředí, tedy je-li vydáváno současně jako závazné stanovisko EIA. Princip integrace, na kterém je založena právní úprava jednotného environmentálního stanoviska se projevuje plně v rovině institucionální a procesní, ale také hmotněprávní vyjádřen v § 1 odst. 1 zákona o JES, neboť účelem JES je *zajištění veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jako celku a přispění k udržitelnému rozvoji*.

Byť s ohledem na právní úpravu společného řízení v zákoně o ochraně přírody a krajiny nedošlo k úplné integraci ochrany životního při povolování záměrů podle stavebního zákona, právní úpravu ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí při povolování záměrů založenou na principu integrace je nezbytné hodnotit kladně.²³ Právní úprava společného řízení v ZOPK je ostatně také založena na principu integrace.

Za problematické však autorka považuje propojení integrace a koordinace, tedy zahrnutí JES do koordinovaného závazného stanoviska. Právní úprava koordinovaného závazného stanoviska a nově též koordinovaného vyjádření navazuje na právní úpravu stavebního zákona z roku 2006. Právní úprava koordinace je detailnější a konstruována jako obligatorní. Jedná se současně o institut, jehož

²² Problematice jednotného environmentálního stanoviska je věnován samostatný příspěvek v tomto monometrickém čísle.

²³ Podrobněji FRANKOVÁ (2023) Op. cit., s. 250–251, SVOBODA, Petr. Jednotné environmentální povolení – šance pro přírodu v řízeních podle stavebního zákona. Ekolist.cz [Online 23.11.2021] Praha: BEZK. 2021. Dostupné: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petrn-svoboda-jednotne-environmentalni-povoleni-sance-pro-prirodu-v-rozenich-podle-stavebniho-zakona> [Cit. 29. 7. 2024]

smyslem je prevence rozporů mezi závaznými stanovisky, neboť potenciální rozpor není důvodem pro vydání dílčích závazných stanovisek namísto koordinovaného závazného stanoviska, které musí být jako každý správní úkon, vnitřně bezrozporné, stavební zákon to uvádí výslovně. Proces vydání koordinovaného závazného stanoviska (obdobně koordinovaného vyjádření), byť probíhá v rámci jednoho správního úřadu a navenek se jedná o jediný výstup, není jednoduchý. Upraven musí být interními pravidly daného úřadu. Obtížnost je dána právě nezbytností koordinace ochrany více veřejných zájmů zpravidla s odlišnými funkčně příslušnými útvary, přičemž pro vydání koordinovaného závazného stanoviska platí stejná lhůta jako pro ostatní závazná stanoviska, tedy 30 dní s možností prodloužení a dalších 30 dní s výjimkou uvedenou výše pro koordinované závazné stanovisko zahrnující JES vydávané krajským úřadem, kdy se podle názoru autor-ky koordinované závazné stanovisko s JES vydává ve lhůtě pro JES (tedy 60 dní s možností prodloužení o 30 dní). Kumulativní propojení institutů koordinace, zahrnující případné nezbytné odstranění potenciálních rozporů, s integrací, kterou představuje vydání jednotného environmentálního stanoviska, které má být zahrnuto do koordinovaného závazného stanoviska s poměrně krátkými lhůtami, jejichž nedodržení je spojeno s fikcí bezpodmínečného souhlasného koordinovaného závazného stanoviska, představuje závažné riziko pro materiální ochranu veřejného zájmu, zásadu materiální pravdy, ale v konečném důsledku paradoxně i rychlost povolování záměru. Již výše přitom byla zmíněna nejednoznačnost právní úpravy délky lhůty pro vydání koordinovaného závazného stanoviska, které zahrnuje JES, krajským úřadem. Riziko vydání fiktivního koordinovaného závazného stanoviska, které bude nezákonné, stejně tak jako riziko vydání nesprávného koordinovaného stanoviska je značné. V rámci této zákonné úpravy tak může být velmi aktuální ustanovení, podle kterého se na proces vydání koordinovaného závazného stanoviska a koordinovaného vyjádření přiměřeně použijí ustanovení správního řádu o společném řízení. Konkrétně může být např. při riziku fikce nebo z jiných závažných důvodů uplatněno ustanovení, podle kterého *k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze řízení o jednotlivých otázkách usnesením vyloučit ze společného řízení a rozhodnout o nich samostatně* (srov. § 176 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 140 odst. 3 správního řádu).

Podstatné změny v procesní právní úpravě povolování záměrů, ke kterým došlo novelou stavebního zákona z roku 2023²⁴

Byť novela stavebního zákona změnila stavební zákon poměrně podstatně, změny procesní právní úpravy povolování záměrů nebyly rozsáhlé. K zásadnějším

²⁴ Zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony

změně došlo ve dvou oblastech. První skupina změn se týká typů řízení včetně úprav rámcového řízení, druhá souvisí se změnou způsobu ochrany dotčených veřejných zájmů. Tyto změny se však promítly ve větší míře do právní úpravy tzv. okolí stavebního zákona, konkrétně právních předpisů, které upravují ochranu veřejných zájmů dotčených při povolování záměrů, nikoli přímo do stavebního zákona.

Zrušení řízení s integrací posouzení vlivů na životní prostředí

Původní znění stavebního zákona předpokládalo fakultativní možnost integrace posouzení vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „EIA“) přímo do řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, jednalo se v pořadí již o třetí variantu integrace procesu EIA,²⁵ nicméně novelou stavebního zákona byla tato varianta řízení zrušena. Namísto ní zavedením jednotného environmentálního stanoviska zákonem o JES a změnového zákona k JES dochází k fakultativní možnosti integrace EIA do jednotného environmentálního stanoviska. Zrušení integrace EIA do povolovacího řízení je třeba hodnotit kladně, tato varianta nikdy nebyla stavebníky příliš využívána, jednalo se o pouhé desítky řízení ročně²⁶ a současně do značné míry byla v rozporu s podstatou, resp. hlavním účelem EIA – provést záměr a tedy připravit dokumentaci pro řízení o povolení záměru až na základě vyhodnocení vlivů na životní prostředí a to včetně hodnocení variant řešení. To však integrace EIA do povolovacího řízení neumožňuje, neboť dokumentace pro řízení o povolení záměru musí být připravena před zahájením řízení a tedy před samotným vyhodnocením vlivů na životního prostředí. Jinými slovy výstup posouzení by měl ovlivnit výslednou podobu záměru tak, aby se minimalizovaly jeho negativní dopady na životní prostředí, to však předpokládá možnost úpravy podoby, resp. řešení záměru. V případě integrace EIA do řízení o povolení záměru však opatření (podmínky), které by zasahovaly do podoby záměru specifikovaného

²⁵ Poprvé byl institut integrace posouzení vlivů záměru na životní prostředí do řízení podle stavebního zákona upraven v původním znění stavebního zákona z roku 2006 v ustanovení § 91 (posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení), po té bylo toto ustanovení zrušeno zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V nové podobě byla integrace posouzení vlivů do územní a společného řízení znovuzavedena rozsáhlou novelou stavebního zákona - zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Třetí variantu upravoval stavební zákon v původním znění v § 201–207.

²⁶ Podklady pro analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování za období 2018–2020. Analýza je zpracovávána na základě dotazníkového šetření stavebních úřadů za jednotlivé kalendářní roky, které jsou dostupné na stránkách Ústavu územního rozvoje: <https://www.uur.cz/stavebni-rad/analyza-stavu-na-useku-sr-a-up/> [cit. 10. 8. 2024].

v žádosti, jehož součástí je dokumentace, již po zahájení řízení možné nejsou.²⁷ Stejný problém představuje také integrace závazného stanoviska EIA do JES, neboť k žádosti o JES (a tedy i závazné stanovisko EIA) se obligatorně přikládá dokumentace pro řízení o povolení záměru a její změny tak na základě JES, které zahrnuje také posouzení vlivů na životní prostředí, již nejsou možné. To ostatně může vést i k vydání negativního JES.

Další zdánlivě nepatrnou, nicméně podstatnou změnou provedenou novelou stavebního zákona, která se týká povolování záměrů EIA,²⁸ je **zrušení obligatornosti veřejného ústního jednání při povolování záměrů EIA**. Veřejné ústní jednání je nástrojem rozšiřujícím možnosti veřejnosti zapojit se do řízení o povolení záměru EIA, dochází tak ke snížení tohoto standardu oproti původnímu znění stavebního zákona, které vyžadovalo veřejné ústní jednání v případě záměrů EIA obligatorně. Možnost připomínek veřejnosti zůstává zachována, plyne nadále ze specifik navazujícího řízení upraveného v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

Řízení o povolení záměru domu pro dostupné nájemní bydlení

Určitá specifika jsou upravena pro **řízení o povolení záměru domu pro dostupné nájemní bydlení**.²⁹ Pokud není stavebníkem obec, je obligatorní součástí žádosti také plánovací smlouva se stanovenými náležitostmi, což navazuje na definici bytového domu pro dostupné nájemní bydlení [srov. § 13 písm. q) stavebního zákona]. Dalším rozdílem oproti standardnímu řízení je skutečnost, že ani v situaci, kdy není stavebník vlastníkem pozemku, na kterém má být stavba realizována, nebo oprávněným z věcného břemene nebo z práva stavby k takovému pozemku, se nevyžaduje souhlas vlastníka pozemku s daným záměrem. V tomto ohledu má takový záměr podobné postavení jako záměry, pro které je zákonem stanoven účel vyvlastnění. V tomto kontextu je potřeba doplnit, že k žádnému rozšíření účelů vyvlastnění nedochází, nepředpokládá ho ani vládní návrh zákona o poskytování některých opatření v podpoře bydlení (zákon o podpoře bydlení).³⁰

²⁷ FRANKOVÁ, Veřejné stavební právo: Procesní úprava povolování stavebních záměrů. (2021) Op. cit. s. 58–60

²⁸ § 4 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů definuje pojem záměr EIA: *Záměrem EIA se v tomto zákoně rozumí záměr podle odstavce 1, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.*

²⁹ Dům pro dostupné nájemní bydlení definuje § 13 písm. q) jako *bytový dům, k němuž je uzavřena plánovací smlouva o dostupném nájemním bydlení, nebo který je jako dům pro dostupné nájemní bydlení vymezen v regulačním plánu vydaném obcí, která je stavebníkem.*

³⁰ Vláda ČR: Návrh zákona o poskytování některých opatření v podpoře bydlení (zákon o podpoře bydlení), sněmovní tisk č. 729/0. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=729&CT1=0> [Cit 5.8.2024]

Rámcové řízení

Základní charakteristika **rámcového řízení** i okruh záměrů, kterých se řízení týká se sice nemění, nicméně oproti původní právní úpravě doznalo rámcové řízení řady změn. Řízení se týká dvou skupin záměrů, staveb jaderného zařízení a staveb souvisejících, nacházejících se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení (dále jen „stavby jaderného zařízení“), u těchto záměrů došlo k zpřesnění jejich definice, a záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu. Rámcové povolení umožňuje provedení záměru, jedná se výjimku z principu povolování záměru v jediném řízení, etapě. Rámcovým povolením se vždy vymezuje stavební pozemek a účel staveb, u většiny záměrů, resp. u záměrů, které vyžadují rámcové povolení s výjimkou záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany a bezpečnosti státu, se dále vymezují základní podmínky pro umístění staveb, zejména prostorové parametry a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Povolení záměru lze až na zákonné výjimky vydat jen za podmínek a v souladu s rámcovým povolením.

Právní úprava nově upravuje situace, kdy rámcové řízení nemusí řízení o povolení záměru předcházet nebo se vůbec nevede. Právní úprava však není jednoznačná a přináší řadu otazníků ohledně obligatornosti rámcového řízení a tím i o jeho účelu. Rámcové povolení se nevydává pro záměry na území vojenských újezdů. Je však otázkou, proč nebyly tyto záměry přímo vyloučeny z okruhu záměrů, pro které je rámcové řízení určeno. Dále zákon upravuje dva okruhy záměrů, u kterých se rámcové řízení vést pouze může. Stavby jaderného zařízení *může Dopravní a energetický stavební úřad povolit i bez předchozího rámcového povolení.*³¹ *Záměry, které se nacházejí v areálech dokončených staveb a nepřekračují stávající prostorové parametry, zejména výškovou hladinu stávajících staveb nebo odstupové vzdálenosti od hranic pozemků a sousedních staveb lze povolit i bez předchozího rámcového povolení.*³² Vzniká otázka, zda v areálu jaderného zařízení mohou být i stavby, které s areálem nesouvisí, protože v opačném případě je toto ustanovení ve vztahu ke stavbám v areálu jaderného zařízení zcela nadbytečné, a smysl má pouze ve vztahu ke stavbám v areálech staveb v působnosti jiného stavebního úřadu. Obě použítá slovní spojení k vyjádření fakultativnosti rámcového povolení „*úřad může povolit*“ i „*lze povolit*“ svědčí o diskreci příslušného úřadu povolit stavbu i bez rámcového povolení, aniž by však zákon vymezil meze správního uvážení. Ty tak musí být dovozeny na základě obecných právních principů, především pak ústavních principů, neboť zcela volné správní uvážení v právním státě neexistuje.³³ Současně je

³¹ Srov. § 221 odst. 3 stavebního zákona.

³² Srov. § 221 odst. 5 stavebního zákona.

³³ Podrobněji k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42 (950/2006 Sb. NSS), ve kterém se NSS podrobně vyjádřil k absolutnímu, resp.

nezbytné meze tohoto správního uvážení dovést z účelu rámcového řízení, byť v zákoně jeho účel přímo vyjádřen není. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „V taxativně vyjmenovaných záměrech se zachovává etapovitost povolování záměru – řízení o rámcovém povolení („rámcové“ řízení) a řízení o povolení záměru. Jedná se o dvě skupiny záměrů: stavby v areálu jaderných zařízení, včetně souvisejících staveb, kde je etapovitost odůvodněna zcela specifickým typem záměru a záměry povolované jiným stavebním úřadem, tedy Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra nebo Ministerstvem spravedlnosti. U této druhé skupiny je důvodem dvou-
stupňového povolování nezbytnost koordinace zájmů v území obecním stavebním úřadem...“³⁴ Pokud je existence rámcového řízení odůvodněna specifiky záměru, měla by správní úvaha ohledně vedení rámcového řízení zohledňovat především charakter záměru, jeho složitost, rozsáhlost záměru, případně další specifika oproti „běžným“ záměrům.

Podle důvodové zprávy k novele stavebního zákona, která tuto právní úpravu fakultativnosti rámcového řízení pro některé záměry zavedla, se však nejedná o právní úpravu diskrece stavebního úřadu, ale o právní úpravu, jejíž podstatou je dobrovolnost rámcového řízení pro stavby jaderného zařízení a stavby související: „Rámcové povolení je proto konstruováno jako nástroj fakultativní u staveb jaderných zařízení a staveb v areálu jaderného zařízení a u staveb s nimi souvisejícími a jako nástroj obligatorní u staveb v působnosti jiného stavebního úřadu. ... V případě staveb jaderných zařízení a staveb v areálu jaderného zařízení a staveb s nimi souvisejícími se v případě rámcového povolení jedná o fakultativní nástroj stavebníka, který může a nemusí využít. Stavby jaderných zařízení a stavby v areálu jaderného zařízení a stavby s nimi související lze proto povolit jak etapovitě, tedy s využitím rámcového povolení a následného povolení záměru, tak rovnou na základě povolení záměru. Rámcové povolení je tak pro stavby vymezené v § 221 odstavci 1 písm. a) vždy dobrovolným nástrojem.“³⁵

V rozporu s touto částí důvodové zprávy je však další její část, která se vztahuje k záměrům, které se nacházejí v areálech dokončených staveb, bez ohledu

volnému správnímu uvážení správního orgánu. NSS zdůraznil, že „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu,“ a rozhodnutí šestého senátu sp. zn. 6 A 25/2002 (906/2006 SbNNS) podle kterého, „Ochranu obecně uznávaným a ústavně nerozporným základním právním zásadám a principům poskytují soudy bez ohledu na to, zda tyto zásady jsou pozitivním právem výslovně vyjádřeny.“

³⁴ Vláda ČR, Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Dostupné: ASPI [právní informační systém] s. 345 (k § 220)

³⁵ Vláda ČR, Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Dostupné: ASPI [právní informační systém], s. 128–129 (K bodům 249 až 252)

na to, zda se jedná o areály jaderných zařízení nebo staveb v působnosti jiného stavebního úřadu, a nepřekračují stávající prostorové parametry, zejména výškovou hladinu stávajících staveb nebo odstupové vzdálenosti od hranic pozemků a sousedních staveb. Podle této části důvodové zprávy se má zjednodušit rozhodování o menších stavbách, pro které by vedení rámcového řízení bylo neúčelné a zatěžující.³⁶

Rozdíl mezi tím, zda je jedná o správním uvážení stavebního úřadu nebo dobrovolný nástroj stavebníka je zcela zásadní. V případě dobrovolného nástroje je zcela na volbě stavebníka, zda si požádá o rámcové rozhodnutí a následně o povolení záměru a stavební úřad nemá prostor pro uvážení, zda pouze z důvodu chybějícího rámcového rozhodnutí žádost zamítne. Pokud se jedná o diskreci stavebního úřadu, závisí povolení stavby při absenci rámcového rozhodnutí na jeho správním uvážení. Dikce ustanovení („úřad může“, „povolit lze“) společně se smyslem rámcového řízení naznačeném v důvodové zprávě k původnímu znění stavebního zákona svědčí pro právní úpravu diskrece stavebního úřadu. Důvodová zpráva k novele stavebního zákona s ohledem na vnitřní rozpornosti jejich relevantních částí neposkytuje k výkladu vhodnou oporu. Absence stanovení mezi správním uvážení spolu s částí důvodové zprávy může svědčit o úmyslu zákonodárce upravit rámcové řízení pro vybraný, nicméně velmi široký okruh záměrů, jako dobrovolný institut. Ten však není odpovídajícím způsobem v zákoně vyjádřen a současně je relativizován částí důvodové zprávy k druhému z ustanovení, která zavádí fakultativnost rámcového povolení, a která ji odůvodňuje tím, že v případě menších a jednoduchých záměrů v existujících areálech je vedení rámcového řízení neúčelné a zatěžující.³⁷

Podstatným specifikem rámcového řízení je zúžení okruhu účastníků řízení v případě záměrů pro stavby jaderného zařízení a stavby související a dále záměrů v působnosti jiného stavebního úřadu, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Účastníky řízení jsou pouze stavebník, vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě a tzv. sousedé (tedy osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno). Nepředpokládá se účastenství obce, současně rámcové řízení není taxativně uvedeno mezi navazujícími řízeními ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, takže také účastenství podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je vyloučeno. S ohledem na ustanovení zákona o JES, podle kterého *jednotné environmentální stanovisko, ani správní úkony, namísto nichž se podle odstavce 1*

³⁶ Ibid. K bodům 249 až 252, k odstavci 5.

³⁷ Ibid. s. 249 až 252, k odstavci 5.

*jednotné environmentální stanovisko vydává, se s výjimkou správních úkonů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí před vydáním rámcového povolení podle stavebního zákona nevydávají*³⁸, je vyloučeno také účastenství podle zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. § 70 odst. 3). Oproti původnímu znění stavebního zákona dochází také v tomto případě ke snížení standardu účasti veřejnosti. V původním znění stavebního zákona nebyl okruh účastníků rámcového řízení omezen a uplatnila se obecná ustanovení řízení o povolení záměru. Zúžen byl pouze okruh účastníků řízení o povolení záměru, pro který bylo vydáno rámcové povolení, a který slouží nebo má sloužit k zajišťování obrany a bezpečnosti státu nebo pro účely Vězeňské služby České republiky a jejích organizačních složek.

Závěr

Stavební zákon je v účinnosti příliš krátkou dobu, aby bylo možné ho hodnotit, resp. hodnotit jeho jednotlivé části. Principy procesní právní úpravy nedoznaly novelou stavebního zákona změn. Mezi nejpodstatnější změny patří změny právní úpravy rámcového řízení a opuštění možnosti integrace posuzování vlivů na životní prostředí do řízení o povolení záměrů. Zásadní změnou je také upuštění od integrace ochrany dotčených veřejných zájmů do působnosti stavebního úřadu a založení ochrany veřejných zájmů opětovně na podkladových aktech dotčených orgánů. V oblasti ochrany životního prostředí představuje zásadní změnu institut jednotného environmentálního stanoviska založený na zásadě integrace.

Naprostá většina principů, ze kterých vychází povolování záměrů ve stavebním zákoně se promítá také do právní úpravy ochrany dotčeného veřejného zájmu, tedy i zájmu na ochraně životního prostředí, prostřednictvím dotčených orgánů. Právní úpravu vycházející z jednotné formy a jedné etapy lze hodnotit kladně, a to i z hlediska ochrany dotčených zájmů. Právní úprava je jednodušší a přehlednější, forma správního řízení poskytuje dostatečné záruky ochrany veřejného zájmu. *Leitmotivem* nové právní úpravy je princip rychlosti a hospodárnosti správních postupů, promítá se do řady dalších principů, výrazně ovlivňuje také způsob ochrany dotčených veřejných zájmů prostřednictvím dotčených orgánů. Projevuje se silným akcentem zásady koncentrace ve vztahu k účastníkům řízení, výrazným posílením apelačního principu, kde oslabuje zásadu dvojinstančnosti správního řízení a může se dostat do střetu se zásadou ochrany účastníků řízení. Ve vztahu k ochraně dotčených veřejných zájmů prostřednictvím dotčených orgánů je zásada rychlosti a hospodárnosti správních postupů akcentována. Promítá se do řady institutů a dílčích principů. Zásada koncentrace se ve vztahu k dotčeným orgánům promítá do zásady kontinuity, která je odůvodněna především zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti činností veřejné správy. Její aplikace

³⁸ § 2 odst. 2 zákona o JES.

přináší řadu obtížných otázek a v některých případech se může dostávat do střetu s ochranou veřejného zájmu. V oblasti životního prostředí se jedná zejména o aplikaci zásady kontinuity na vztah mezi územním plánováním a povolováním záměrů, kdy obtížné situace představuje vypořádání zásady kontinuity ve vztahu ke zastaralým územním plánům na straně jedné, a nezbytností ochrany životního prostředí zejména v reakci klimatickou změnu a její projevy na straně druhé. Velmi problematická je úprava fikce bezpodmínečného souhlasného závazného stanoviska, popř. vyjádření, která představuje riziko pro zásadu ochrany veřejného zájmu a zásadu materiální pravdy.

Zcela zásadní ve vztahu k dotčeným orgánům je zásada součinnosti, která se projevuje v řadě procesních situací, zejména pak v institutu koordinovaného závazného stanoviska. Problematickým se tento institut stává spojením s právní úpravou fikce. Nevhodnou je také kombinace koordinace s integrací, tedy vztahení právní úpravy koordinovaného závazného stanoviska také na JES, a to zejména ve spojení s právní úpravou fikce koordinovaného závazného stanoviska a s nejednoznačnou úpravou lhůty pro vydání koordinovaného závazného stanoviska, které zahrnuje také jednotné environmentální stanovisko, krajským úřadem.

Jednotlivé principy právní úpravy nelze vnímat odděleně. Při jejich uplatňování je nezbytné dbát na jejich vzájemnou rovnováhu, kterou lze docílit aplikací zásady proporcionality společně s důrazem na smysl právní úpravy a jednotlivých zásad. Zásada rychlosti a hospodárnosti musí být korigována především zásadou ochrany veřejného zájmu, legality a materiální pravdy.

Abstrakt

Článek se zabývá procesní úpravou povolování staveb v novém stavebním zákoně (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákona) po jeho rozsáhlé novele zákonem č. 152/2023 Sb. Soustředí se na nejpodstatnější změny procesní právní úpravy povolování staveb, které obsahuje novela stavebního zákona z roku 2023. Dále se zaměřuje se na principy právní úpravy povolování záměrů v novém stavebním zákoně, a to zejména ve vztahu k ochraně veřejných zájmů dotčených při povolování staveb prostřednictvím dotčených orgánů.

Klíčová slova: stavební zákon, povolení záměru podle stavebního zákona, správní řízení, princip integrace, princip koordinace, princip kontinuity, ochrana veřejného zájmu, dotčený orgán, jednotné environmentální stanovisko, závazné stanovisko

Seznam pramenů

- FRANKOVÁ, Martina. Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 284 s.
- FRANKOVÁ, Martina. Veřejné stavební právo: Procesní úprava povolování stavebních záměrů, České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí 2021. Ročník XXI, 4/2021 (62), s. 53–71.
- FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu, České právo životního prostředí, Ročník XVIII, 3/2018 (49), s. 114–123.
- FRANKOVÁ, Martina. Změny v právní úpravě závazných stanovisek. Bulletin Stavební právo. Praha: Arch, 2021, XXV(2/2021), s. 22–30.
- CHLÍBEK, Pavel, MANA, Vladimír, MAZANCOVÁ, Eva. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku – úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 25.
- KOPECKÝ, Martin. Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace ve správním řízení. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck 2007, 13/2007, s. 461–474.
- PETRMICHL, Václav. Jednotné environmentální stanovisko jako nová procesní forma environmentálního posouzení, České právo životního prostředí, Ročník XXIII, č. 2/2023 (68), s. 13–40.
- PETRMICHL, Václav. Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, 2021. č. 15–16/2021, s. 543–550
- STEJSKAL, Vojtěch. Změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí 2017, Ročník XVII, č. 4/2021 (62), s. 17–52
- SVOBODA, Petr. Jednotné environmentální povolení – šance pro přírodu v řízeních podle stavebního zákona. Ekolist.cz [Online 23.11.2021] Praha: BEZK. 2021. Dostupné: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petrn-svoboda-jednotne-environmentalni-povoleni-sance-pro-prirodu-v-rozenich-podle-stavebniho-zakona> [Cit. 29. 7. 2024]
- SVOBODA, Petr. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech, České právo životního prostředí. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. 2021. Ročník XXI, č. 4/2021 (62), s. 17–52

- SVOBODA, Petr. Rekodifikace stavebního práva a ochrana veřejných zájmů v území. In: PECINOVÁ, ALENA. (ed): Ochrana ovzduší ve státní správě, teorie a praxe XIV. Litomyšl, 13.–15. 11. 2019. Litomyšl: Ekomonitor. 2019. s. 15–17.
- VEDRAL, Josef. Apelační princip v novém stavebním zákoně. Bulletin Stavební právo. Praha. Arch, roč. 2023, č. 3 (3/2023), s. 73–83.
- VEDRAL, Josef. K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona, 2021, ASPI – původní nebo upravené texty pro ASPI. [Online 18. 11. 2021]. Praha: Wolters Kluwer. 2021. Dostupné: ASPI [právní informační systém]
- ŽIDEK, Dominik. Kapitola II.4 Odnímání půdy z chráněných režimů z důvodu plánované výstavby, s. 201. In TKÁČIKOVÁ, Jana; VOMÁČKA, Vojtěch; ŽIDEK, Dominik a kol. Půda v právních vztazích : aktuální otázky. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 690., (online)
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu (šestého senátu) sp. zn. 6 A 25/2002 (906/2006 SbNSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č.j. 10 As 175/2022- 87, www.nssoud.cz, bod 20.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č.j. 1 As 120/2022-66, www.nssoud.cz
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č.j. 2 As 40/2013-32, www.nssoud.cz
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42 (950/2006 Sb. NSS),
- Vláda ČR, Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Dostupné: ASPI [právní informační systém]
- Vláda ČR, Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Dostupné: ASPI [právní informační systém]
- Vláda ČR: Návrh zákona o poskytování některých opatření v podpoře bydlení (zákon o podpoře bydlení), sněmovní tisk č. 729/0. Dostupné: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=729&CT1=0> [Cit 5.8.2024]

PROCEDURAL REGULATION OF CONSTRUCTION PERMITTING – PRINCIPLES OF THE NEW LEGISLATION AND ITS CHANGES

Abstract

The article deals with the procedural regulation of building permitting in the new Building Act (Act No. 283/2021 Coll., Building Act) after its extensive amendment by Act No. 152/2023 Coll. It focuses on the most significant changes in the procedural regulation of building permitting contained in the amendment to the Building Act of 2023. It also focuses on the principles of the legal regulation of permitting of projects in the new Building Act, especially in relation to the protection of public interests affected by the permitted buildings through the authorities concerned.

Keywords: Building Act, building permit, administrative procedure, integration principle, coordination principle, continuity principle, protection of public interest, concerned authority, single environmental opinion, binding opinion

