

2/2024 (72)  
Ročník XXIV



# ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Časopis České společnosti  
pro právo životního prostředí

nová

zelená

úsporám

# Oprav dům *po babičce*

Více než

# 1 000 000 Kč předem

a zvýhodněný úvěr na zateplení  
vašeho domova

Program je vhodný pro majitele  
starších domů, kteří zvažují  
komplexní rekonstrukci domu.

**+ nižší výdaje**  
na energie

**+ 50 000 Kč**  
na každé nezaopatřené dítě

**+ 10 000 Kč**  
za kombinaci s dalším opatřením

# ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

datová schránka s ID: 6wn3n53

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel.: 221 005 232

e-mail: [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

[www.cspzp.com](http://www.cspzp.com)

## Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

## Editoři rubrik:

### Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

### Komentovaná judikatura SDEU:

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

### Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

## Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(Nejvyšší správní soud ČR)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jakub Hanák, Ph.D.

(MU v Brně)

Prof. nadzw. Dr. hab. Adam Habuda (Polsko)

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Magdalena Svobodová, Ph.D.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothröckl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

(UK v Praze)

Prof. Dr. hab. Mag. Erika Wagner (Rakousko)

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D.

(UTB Zlín)

## Autor fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

## Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

## Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

e-mail: [eva@rozkotova.com](mailto:eva@rozkotova.com)

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC, ECF a C2C.

Náklad: 300 výtisků

Toto číslo vyšlo s finanční podporou

Akademie věd ČR ev. č.: 77/RVS/EO/24

č. j.: AVCR 4692/2024 DOT

ze dne 26.06. 2024.

## ☛ OBSAH Č. 2/2024 (72) ☛

|  |            |
|--|------------|
| <b>ÚVODNÍK</b>   | <b>6</b>   |
| <i>Milan Damohorský</i>  |            |
| <b>VĚDECKÁ TÉMATA</b>  | <b>12</b>  |
| <i>Martina Franková</i>  |            |
| Procesní úprava povolování stavebních záměrů – principy nové právní úpravy a její změny                                      | 12         |
| <i>Petr Svoboda</i>  |            |
| Procesní práva vlastníků nemovitostí, obcí a spolků v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska | 34         |
| <i>Adam Novák, Tereza Snopková</i>   |            |
| Legislativní vývoj liniového zákona aneb jsme stále v právním státě?   | 59         |
| <i>Věra Dvořáková Šatochinová</i>  |            |
| Územní plány a regulační plány se zaměřením na kvalitu vystavěného prostředí   | 85         |
| <i>Vojtěch Stejskal</i>  |            |
| Společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny  | 117        |
| <i>Veronika Tomoszková</i>   |            |
| Zástupce veřejnosti a námitky v územním plánování – úvaha nad důsledky jejich absence v novém stavebním zákoně               | 127        |
| <b>Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU</b>  | <b>146</b> |
| Ústavní soud zamítl návrh na zrušení části zákona o posuzování vlivů na životní prostředí                                    | 146        |
| Ústavní soud nevyhověl skupině senátorů, která napadla navýšení povolené hlučnosti oproti předchozím limitům                 | 148        |
| <b>RECENZE A ANOTACE</b>   | <b>151</b> |
| <i>Pavel Chlábek, Vladimír Mana, Eva Mazancová</i>   |            |
| Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář.   | 151        |

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY</b>  | 158 |
| Sbírka zákonů a mezinárodních smluv květen – říjen 2024<br>prováděcí vyhlášky k novému stavebnímu zákonu | 158 |
| <b>INFORMACE O ČASOPISU</b>  | 161 |
| <b>POKYNY PRO AUTORY</b>   | 163 |
| <b>ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ</b>  | 166 |

## ☛ TABLE OF CONTENTS No. 2/2024 (72) ☚

|  |            |
|--|------------|
| <b>EDITORIAL</b>   | <b>6</b>   |
| <i>Milan Damohorský</i>  |            |
| <b>MAIN TOPICS</b>   | <b>12</b>  |
| <i>Martina Franková</i>  |            |
| Procedural regulation of construction permitting - principles of the new legislation and its changes   | 12         |
| <i>Petr Svoboda</i>  |            |
| Procedural rights of property owners, municipalities and associations in connection with the procedure for issuing a single environmental opinion        | 34         |
| <i>Adam Novák, Tereza Snopková</i>   |            |
| The legislative development of the linear act or are we still in the rule of law?  | 59         |
| <i>Věra Dvořáková Šatochinová</i>  |            |
| Spatial plans and regulatory plans with a focus on the quality of the built environment  | 85         |
| <i>Vojtěch Stejskal</i>  |            |
| Joint decision under the Nature conservation and Landscape protection Act  | 117        |
| <i>Veronika Tomoszková</i>   |            |
| Public Representatives and Objections in Spatial Planning – a Reflection on the Consequences of Their Absence in the New Building Act                    | 127        |
| <b>FROM THE CASE LAW OF THE CZECH CONSTITUTIONAL COURT</b>   | <b>146</b> |
| The Constitutional Court rejected a motion to repeal part of the Environmental Impact Assessment Act   | 146        |
| The Constitutional Court did not satisfy a group of senators who challenged the increase in of the permitted noise level compared to the previous limits | 148        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>THE PEER-REVIEWED NEW BOOKS</b>  | <b>151</b> |
| Review of the Commentary on the Single Environmental Opinion Act  | 151        |
| <b>NEW CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION<br/>IN COLLECTION OF LAW</b>   | <b>158</b> |
| List of the new Czech environmental legislation and international treaties (May – October 2024) : the decrees adopted in 2024 to implement the new Building Act | 158        |
| <b>THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO<br/>PROSTŘEDÍ”</b>  | <b>161</b> |
| Basic information   | 161        |
| <b>INFORMATION FOR AUTHORS</b>  | <b>163</b> |
| Manuscript requirements   | 163        |
| <b>RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS</b>   | <b>166</b> |

## ☞ ÚVODNÍK ☞

Vážení čtenáři,

dostává se Vám tímto do rukou další a svým způsobem pozoruhodné monotematické číslo našeho časopisu České právo životního prostředí. Je podruhé celé věnováno problematice územního plánování a stavebního řízení, a to nejen ve vztahu k ochraně životního prostředí a jeho složkám. Navazuje na naše první monotematické číslo vydané na totéž téma v roce 2021 (č. 62).

K vytvoření tohoto čísla nás již nepřímělo přímo přijetí nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ale zejména jeho následné novelizace a jeho vstup v účinnost postupně v průběhu roku 2024.

Česká společnost pro právo životního prostředí se do dění kolem nového stavebního práva aktivně zapojovala, a to zejména prostřednictvím svého podílu na projektu „Měníme klima v legislativě pro naše obce a města“, který byl zaštitěn a koordinován po uplynulých pět let asociací ekologických nevládních organizací Zelený kruh (ředitelka Mgr. Petra Kolínská).

Vzhledem k tomu, že v okamžiku psaní tohoto úvodníku jsou mi známy jen názvy jednotlivých příspěvků, ale nikoliv jejich obsah, musím poněkud improvizovat a omezit se spíše na své reakce a úvahy na dané téma.

Hlavním argumentačním i politickým důvodem přijetí zcela nového českého stavebního práva byla mnohokrát mediálně zdůrazňovaná skutečnost, že je Česká republika kdesi velice vzadu ve světové tabulce průměrné doby potřebné k vydání stavebního povolení. To údajně blokovalo dosažení ekonomické prosperity a celkového blahobytu. K nápravě pak měly zřejmě vést tři hlavní cesty.

První z nich bylo zrychlení a lepší provázání (včetně zjednodušení) jednotlivých následujících rozhodovacích procesů. V tomto ohledu přináší nový stavební zákon jen jediný opravdu zásadní krok, a tím je spojení územního řízení a stavebního řízení do jediného řízení o povolení záměru. Tento krok by mohl do jisté míry pomoci, neboť jedno správní řízení by mělo být kratší než řízení dvě. Napadá mě však i jazyková otázka, co nahradí pověstnou klasickou tabulku „Stavba povolena“ na vratech či plotě dotčené stavby, nově zřejmě „Záměr povolen“. To však zní jazykově i obsahově velice podivně.

Nejsem si ani jist, zda natolik rozsáhlý nový stavební zákon o více než 300 paragrafech oproti dřívějším polovičním počtům ustanovení ve starých stavebních zákonech, může věci zjednodušit. Možná by i zde měla místo nepřímé platit přímá úměrnost (čím stručnější – tím funkčnější)?!



Druhou cestou byla větší profesionalizace státní správy. Ta však ve své většině zůstává i nadále v rukou stavebních úřadů v přenesené působnosti na městských a krajských úřadech. Nalézt lepší a motivovanější referenty zřejmě nebude tak úplně jednoduché, protože vysokoškolsky vzdělaní stavební odborníci, technici a právníci jsou jinde, zejména v soukromé sféře, placeni několikanásobně více. Navíc případné navýšení jen jejich platů by se jistě setkalo se silným odborovým odporem ostatních kategorií zaměstnanců veřejné správy, kteří se jistě mají za stejně významné a vzdělané. Nadto je velká část pracovníků stavebních úřadů již v důchodovém věku či těsně před ním a motivace učit se nové je jistě velice nízká.

Třetí cestou pak má být perfektně zvládnutá digitalizace povolovacího (dosud územního a stavebního) řízení. K té v době psaní tohoto úvodníku (památné datum 17. 11. 2024) zatím nejen že nedošlo, ale zdá se, že kdosi dokonce „vypnul“ i starý elektronický systém, který byl podporou pro dosavadní řízení běžící dle starého stavebního zákona. Jeho restartu bude zřejmě třeba další novela stavebního zákona?! Vládne tedy víceméně digitální tma. Politické a personální konsekvence ve vedení Ministerstva pro místní rozvoj ze strany vlády jsou dobře známy.

Jistá odlehčení mohou představovat „bypassy“ vytvořené tzv. liniovým zákonem či zákonem o jednotném environmentálním stanovisku (JES). Ani jeden z nich však není z hlediska teoretického i praktického bez chyb. Pokud jde o „outsourcing“ nejvýznamnějších staveb vodohospodářských, dopravních, energetických a digitálních pod zvláštní orgány a ve zvláštním zrychleném režimu, pak zřejmě bude skutečně rychleji dosaženo hospodářských cílů, avšak zájmy environmentální, popřípadě i sociální, budou drasticky potlačeny a umenšeny. Pokud jde o jednotné environmentální stanovisko pak, pokud pominu fakt, že je zřejmě poprvé v českém právu takto masivně oficiálně užito slovo „environmentální“, přináší procesní integraci pouze částečnou, a to na úseku jen části ochrany životního prostředí. Chráněná území ochrany přírody a území soustavy NATURA 2000 jsou z něj vyňata, zcela mimo pak běží režimy památkové péče, integrovaného záchranného systému a řady dalších. Jedná se tak tedy spíše o „vykleštění“ pozic resortu Ministerstva životního prostředí, když ostatní resorty si zjevně svoje autonomní pozice uchovávají či uhájily.

Pocity, protože fakt podepřených argumenty je dosud velice málo, pak vedou spíše ke konstatování, že „*jsme se snažili, co nejlépe to šlo, ale dopadlo to jako vždy*“. Až několik let účinnosti nového českého stavebního práva v širším právním a společenském kontextu celkové praxe ukáže, zda a jakých změn vůbec bylo dosaženo. Zatím však, alespoň u mě, přetrvává spíše celková skepse. Rád se budu mýlit.

Toto číslo si tak klade za svůj cíl podrobněji pojednat nejen o novém českém stavebním právu, ale i o přechodu z režimu ze starého do nového stavebního zákona

a též o novém zákoně o jednotném environmentálním stanovisku a dalších nových právních předpisech.

Rádi bychom i tímto číslem našeho časopisu vyburcovali diskusi o nezbytnosti změn (minulých i budoucích). Nové stavební právo jistě přináší i teoretické právní otázky, když zůstává za svými možnostmi jazykovými a systematickými (nepřehledné a nezapamatovatelné pojmy, systém zákona s orgány hned na prvním místě – dokonce před právem hmotným atd.).

Závěrem chci poděkovat všem přispěvatelům do tohoto čísla, které vnímám jako jakousi reminiscenci na úspěšně ukončený projekt ZK „Měníme klima“.

Přeji všem čtenářům zajímavé, inspirativní a někdy snad i provokativní čtení.

*Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.*  
předseda ČSPŽP

## EDITORIAL

Dear Readers,

You are holding a brand new and in a way remarkable monothematic issue of our Czech Environmental Law Review. For the second time it is entirely dedicated to the topic of spatial planning and construction permitting procedures with a scope overreaching protection of environment and its branches. It follows our first monothematic issue having the same topic published in 2021 (No. 62).

We were no longer motivated to create this issue as a reaction to the adoption of the new Building Act No. 283/2021, as much as to highlight its subsequent amendments and its gradual entry into force throughout 2024.

Czech Environmental Law Society took an active part in the events surrounding the new Building Act, especially through its participation in the project ‚Changing the climate in legislation for our municipalities and cities‘, which has been under the patronage of and coordinated by the association of environmental NGOs Zelený kruh (director Mgr. Petra Kolínská) over the past five years.

Since, at the time of writing this editorial, I am familiar with titles of individual contributions but not with their content, I am somewhat compelled to improvise and limit myself to reactions and observations on the topic.

The main political reason in favor of recodification of Czech construction law was the fact, often emphasized in media, that the Czech Republic is at the bottom of the table dealing with average time required to issue a building permit. This allegedly made impossible to achieve economic prosperity and overall well-being. This was to be fixed in three ways.

The first one was speeding up of and interlinking (as well as simplifying) the various procedures that follow. In this respect, the new Building Act introduces only one truly crucial step that is the merge of spatial planning and construction permitting procedures into a single procedure for the authorization of a project. This step could help to some extent, as one administrative procedure should be faster than two. However, a linguistic question comes to my mind on what will replace the commonly known ‚Building permitted‘ sign placed on the gate or fence of the respective building – probably ‚Project permitted‘. However, that sounds very strange in terms of language and content.

I am not even sure whether a new Building Act (more than 300 sections long, compared to its predecessors having half the number of provisions) can really simplify things. Maybe, direct proportionality should apply in this case instead of indirect proportionality (the briefer the act – the more functional)?!

The second way was greater professionalization of public service. However, construction administration remains a delegated competence and stays in hands of construction authorities in municipalities and regions. Finding better and more motivated officers will probably not be easy, as university-educated construction experts, technicians and lawyers are paid several times more in other sectors, especially in the private one. Moreover, any increase in their salaries would certainly be met with strong opposition from other categories of public service employees, who consider themselves to be equally important and educated. In addition, a large proportion of public service employees in construction authorities is already at or close to retirement age, and therefore the motivation to learn new skills is certainly very low.

The third way represents the perfectly managed digitalization of the permitting (previously spatial planning and construction permitting) procedure. At the time of writing of this editorial (the memorable date of November 17, 2024), this has not taken place yet and at the same time it seems that someone has ‚switched off‘ the old IT system that served as platform for proceedings under the old Building Act, the restart of which will probably require another amendment to the Building Act. The digital darkness reigns, so to speak. The political and personal changes in the leadership of the Ministry of Regional Development performed by the government are well known.

The ‚bypasses‘ created by the so-called Line Act or the Single Environmental Statement (SES) Act may provide some relief. However, neither of these laws is without flaws from theoretical as well as practical point of view. The ‚outsourcing‘ of the most important water, transport, energy and digital constructions to special authorities and under a special fast-track regime may lead to faster achieving of economic objectives, but environmental interests and, where appropriate, social interests, will be drastically suppressed and diminished. As far as Single Environmental Statement is concerned, it brings only partial procedural integration and only in the area of environmental protection, apart from the fact that this is probably the first time when the word ‚environmental‘ has been officially used in Czech legislation in such a massive way. Protected nature conservation areas and NATURA 2000 sites are exempted from application of the said instrument, while the regimes of heritage conservation, the integrated rescue system and many others are completely out of scope. Thus, only selected agendas of the Ministry of the Environment are included, while other ministries have obviously succeeded in preserving their autonomous positions.

Since we currently dispose of very few arguments that are fact-based, impressions lead to the conclusion that ‚we tried our best, but it turned out as usual‘. We have to wait several years during which the new Building Act will be in effect in order to be able to fully assess whether and what changes have been achieved at all. For the time being, I remain rather skeptical, but I would be happy to be proven wrong.

To sum up, the focus of this issue does not limit itself to the new Building Act, but also deals with intertemporality of permitting regimes and covers Single Environmental Statement Act and related new legislation.

This issue of our magazine would also like to stimulate discussion on the necessity of legislative changes (past and future). New Building Act certainly raises theoretical legal questions, for it fails to deliver coherent and foolproof provisions (unclear and unmemorable terms, provisions on competences in the beginning of the text – even before substantive law, etc.).

Finally, I would like to thank all the contributors to this issue, which I see as reminiscence of the successfully completed project ‚Changing the Climate‘.

I wish all readers an interesting, inspiring and sometimes perhaps even provocative reading.

*Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.*

Chairman of the CELS

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

*doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.*

**Úvod<sup>1</sup>**

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 záměrů<sup>4</sup> 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**<sup>5</sup> 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

<sup>4</sup> 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.*

<sup>5</sup> 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).<sup>6</sup>

- **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)<sup>7</sup>.

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

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

<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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

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

<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 souhlasy 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 rámcovém řízení vůbec neřeší, JES se vydává až pro povolení záměru a ani správní úkony nahrazované JES se před vydáním rámcového povolení nevzdávají. 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 k návrhům, námitkám, vyjádřením nebo návrhům 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.<sup>12</sup> 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 střetům se zásadou legality uvádí: „*zásada rychlosti ale nemá přednost*

<sup>12</sup> Fikci věnuje odborná literatura řadu prostoru, 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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 enviromentální 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,<sup>15</sup> 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

<sup>13</sup> VEDRAL (2021). Op. cit., s. 6

<sup>14</sup> FRANKOVÁ (2023). Op. cit. s. 192–194

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

**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*

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.“<sup>18</sup> 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.“<sup>19</sup> 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

<sup>17</sup> FRANKOVÁ (2023), Op. cit. s. 205–206

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, č.j. 10 As 175/2022-87, [www.nssoud.cz](http://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](http://www.nssoud.cz), body 22 a 30.

<sup>19</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č.j. 2 As 40/2013-32, [www.nssoud.cz](http://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.<sup>20</sup> 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,*“<sup>21</sup> 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.

<sup>20</sup> FRANKOVÁ (2023), Op. cit, s. 184

<sup>21</sup> 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,<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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

<sup>22</sup> Problematice jednotného environmentálního stanoviska je věnován samostatný příspěvek v tomto monometrickém čísle.

<sup>23</sup> 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 2023<sup>24</sup>**

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

<sup>24</sup> 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,<sup>25</sup> 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 ročně<sup>26</sup> 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

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> 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**.<sup>29</sup> 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).<sup>30</sup>

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

<sup>28</sup> § 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.*

<sup>29</sup> 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.*

<sup>30</sup> 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.*<sup>31</sup> *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.*<sup>32</sup> 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 použitá 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.<sup>33</sup> Současně je

<sup>31</sup> Srov. § 221 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>32</sup> Srov. § 221 odst. 5 stavebního zákona.

<sup>33</sup> 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...“<sup>34</sup> 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.“<sup>35</sup>

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.“

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

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

Rozdíl mezi tím, zda je jedná o správní 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 rozpornost 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.<sup>37</sup>

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*

<sup>36</sup> Ibid. K bodům 249 až 252, k odstavci 5.

<sup>37</sup> 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*<sup>38</sup>, 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

<sup>38</sup> § 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 vztažení 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



# PROCESNÍ PRÁVA VLASTNÍKŮ NEMOVITOSTÍ, OBCÍ A SPOLKŮ V SOUVISLOSTI S ŘÍZENÍM O VYDÁNÍ JEDNOTNÉHO ENVIRONMENTÁLNÍHO STANOVISKA

Petr Svoboda<sup>1</sup>

## I. Předmět článku

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku<sup>2</sup> upravuje řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jako součinnost jen mezi [a] žadatelem na jedné straně a [b] „správním orgánem příslušným k vydání jednotného environmentálního stanoviska“, jehož označuje legislativní zkratkou „příslušný orgán“,<sup>3</sup> na straně druhé. O součinnosti příslušného orgánu s nějakými jinými osobami (tzn. jinými, než je žadatel) se nezmiňuje. A tudíž ani neupravuje žádná procesní práva zejména [i] vlastníka pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, ani [ii] vlastníka sousedního pozemku, jehož vlastnické právo může být přímo dotčeno rozhodnutím vydaným v následném řízení,<sup>4</sup> ani [iii] obce, na jejímž území má být záměr uskutečněn, ani [iv] občanských sdružení (spolků) podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>5</sup>.

V souvislosti s touto zvláštní zákonnou úpravou se nabízejí následující otázky:

Za prvé: Mají v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, popř. v souvislosti s tímto řízením, nějaká procesní práva i nějaké jiné osoby než žadatel? Pokud ano, pak jaké osoby to jsou, jaká procesní práva mají a jakými procesními úkony je mohou uplatňovat?

Za druhé: Jaká procesní práva mají účastníci v „následném řízení“<sup>6</sup> ve vztahu k jednotnému environmentálnímu stanovisku jakožto závaznému podkladu pro rozhodnutí vydávané v následném řízení? Zejména jak mohou v následném řízení svými procesními úkony ovlivnit obsah, potažmo zákonnost a správnost

<sup>1</sup> JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., je odborným asistentem na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK a advokátem.

<sup>2</sup> Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění zákona č. 465/2023 Sb., (dále též jen „zákon o jednotném environmentálním stanovisku“).

<sup>3</sup> Viz § 3 odst. 3 cit. zákona.

<sup>4</sup> Pokud se v tomto článku zabývám postavením „vlastníka pozemku“, popř. „vlastníka sousedního pozemku“, jakožto dotčené osoby nebo účastníka následného řízení, vztahuje se to zásadně obdobně i na vlastníka „stavby“, resp. vlastníka „sousední stavby“, jakož i na osoby, které mají k pozemku nebo stavbě, resp. k sousednímu pozemku nebo stavbě „jiné věcné právo“ [zejména ve smyslu § 182 písm. c) a d) stavebního zákona].

<sup>5</sup> Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 149/2023 Sb., a zákona č. 465/2023 Sb., (dále též jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

<sup>6</sup> Viz § 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

jednotného environmentálního stanoviska? A to jak skutečného, tak fiktivního, „vydaného“ na základě fikce podle § 178 odst. 3 stavebního zákona<sup>7</sup>.

## II. Právní východiska:

1. **Jednotné environmentální stanovisko** je „závazným stanoviskem“ ve smyslu § 149 správního řádu<sup>8,9</sup>. Z teoretického (materiálního) hlediska jde o správní akt, tzn. o akt, kterým správní orgán autoritativně rozhoduje o subjektivních právech nepodřízených fyzických nebo právnických osob. Z formálního hlediska však nejde o „rozhodnutí“, a to ani o rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, ani o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního<sup>10,11</sup>. Jde totiž o podkladový („*subsumovaný*“) správní akt, který [i] vydává „*příslušný orgán*“ jakožto „*dotčený orgán*“ ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu v „*následném řízení*“ a [ii] jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, jež vydává v následném řízení „*hlavní*“ správní orgán.<sup>12</sup>

2. „*Příslušný orgán*“ nevydává jednotné environmentální stanovisko ve „*správním řízení*“ podle druhé a třetí části správního řádu. Ale vydává ho ve zjednodušeném postupu, který je pod označením „*řízení*“ v § 149 odst. 3 správního řádu, upraven [a] v základní rovině v § 149 správního řádu, [b] ve speciální rovině v zákonu o jednotném environmentálním stanovisku a [c] v podpůrné (subsidiární) rovině v části čtvrté správního řádu (§ 154 až 158 správního řádu). Část čtvrtá správního řádu pak ve své úvodním odkazovacím ustanovení § 154 přikazuje další podpůrné („*super-subsidiární*“) použití dalších třech rovin procesně-právní úpravy, a to [i] primárně a přímo ustanovení části právní, tzn. zejména základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8, [ii] sekundárně a „*obdobně*“ taxativně vyjmenovaných ustanovení části druhé a třetí a [iii] terciárně a „*přiměřeně*“ „*i dalších ustanovení tohoto zákona* (tj. správního řádu), *pokud jsou přitom potřebná*“. Procesně-právní úprava řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska tak představuje složitý splepenec sestávající ze šesti (!) rovin procesně-právních ustanovení, která jsou vůči sobě navzájem ve vztahu speciality a subsidiarity a z nichž některá se mají použít přímo, některá „*obdobně*“ a některá jen

<sup>7</sup> Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 183/2024 Sb. a zákona č. 465/2023 Sb., (dále též jen „*stavební zákon*“).

<sup>8</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*správní řád*“).

<sup>9</sup> Viz § 2 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

<sup>10</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*soudní řád správní*“).

<sup>11</sup> Srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též jen „*NSS*“) ze dne 23. 8. 2011 č. j. 2 As 75/2009-113 a ze dne 25.8.2020 č. j. 2 As 226/2019-39.

<sup>12</sup> Srov. STAŠA, J.: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 2, Ročník 66, 2020, č. 2, ISSN: 0323-0619, s. 11-22; STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo – Bulletin*, 2017, č. 4, ISSN: 1211-6386, s. 43-51.

„přiměřeně“ (tzn. v přizpůsobené míře), a to navíc jen tehdy, „pokud jsou přítom potřebná“.

3. Řízení o vydání jednotného enviromentálního stanoviska může proběhnout **před** zahájením následného řízení, přičemž jednotné environmentální stanovisko pak žadatel předkládá „hlavnímu“ správnímu orgánu jako součást (či přílohu) žádosti o vydání rozhodnutí v následném řízení, což předvídá úprava v § 174 až 179a a § 184 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Anebo může proběhnout **po** zahájení následného řízení, a tedy souběžně s následným řízením, kdy si jednotné environmentální stanovisko u příslušného orgánu vyžádá „hlavní“ správní orgán, u něhož podal žadatel žádost bez přiložení jednotného environmentálního stanoviska, což předvídá úprava v § 184 odst. 3 a 4 stavebního zákona.

4. Z formálního hlediska jsou řízení o vydání jednotného enviromentálního hlediska a následné (správní) řízení samostatné správní procesy. Z materiálního hlediska jsou však úzce, resp. nerozlučně právně a věcně **provázány**. Z jedné strany: jednotné environmentální stanovisko je nezbytným a závazným podkladem pro následné řízení i rozhodnutí vydávané v následném řízení. A z druhé strany: předmětem následného řízení i rozhodnutí vydávaného v následném řízení jsou vždy i ty otázky, jež byly závazně vyřešeny v jednotném environmentálním stanovisku a jež mohou být na základě zvláštní úpravy v § 149 odst. 7 správního řádu znovu otevřeny a přezkoumány v odvolacím správním řízení, a to formou revizního závazného stanoviska, které vydává nadřízený dotčený orgán v rámci odvolacího správního řízení, tzn. v rámci následného řízení na II. stupni.

5. Z teoretického (materiálního) hlediska je vazba mezi jednotným environmentálním stanoviskem na jedné straně a rozhodnutím vydávaným v následném řízení na straně druhé vazbou mezi dvěma správními akty, v němž je jednotné enviromentální stanovisko podkladovým správním aktem a rozhodnutí vydávané v následném řízení finálním správním aktem. Rozhodnutí vydávané v následném řízení je tak z materiálního hlediska společným správním aktem, neboť jeho obsah se skládá z právních prvků (tzn. závazné části, resp. výrokové části, podmínek a odůvodnění) jak vlastního finálního správního aktu, tak podkladového správního aktu. Vzhledem k tomu, že se však z formálního hlediska v tomto případě podkladový správní akt nevydává (samostatně) správní řízení a nemá formu rozhodnutí ve smyslu § 9 a 67 správního řádu, nemá tato vazba podobu tzv. řetězení správních aktů, ale **tzv. subsumpce správních aktů**.<sup>13</sup> Při subsumpci správních

<sup>13</sup> Srov. STAŠA, J.: Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2001, Ročník 47, č. 1–2, ISSN: 0323-0619, s. 87–98; STAŠA, J.: In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha. C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3, s. 230–233. Z judikatury srov. zejména rozsudky NSS ze dne 29.6.2007 č. j. 4 As 37/2005-83, ze dne 10.2.2010 č. j. 6 As 43/2008-472 a ze dne 31.8.2011 č. j. 4 Ads 24/2011-81.

ních aktů podkladový správní akt nepůsobí sám o sobě navenek přímé právní účinky vůči adresátům, ale přímé právní účinky vůči adresátům působí jen jeho obsah, a to až poté, co je zahrnut (*de iure* „rozpuštěn“) do rozhodnutí coby finálního správního aktu, a to spolu s právní mocí, resp. účinností (vykonatelností) rozhodnutí.

6. V evropském správním právu stanoví **základní principy upravující postup při vydávání správních aktů** rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.<sup>14</sup> Ačkoli má tento akt Rady Evropy pro členské státy jen doporučující význam, vyjadřuje minimální obecný evropský standard ochrany práv jednotlivců ve vztahu ke správním aktům a v právním řádu ČR je podpurným výkladovým vodítkem při tvorbě i aplikaci platného práva. Obsahuje mimo jiné tyto základní principy, resp. procesní práva jednotlivců dotčených správním aktem, jež má být vydán, neboli „dotčených osob“: [i] právo být s dostatečným předstihem informován o tom, že má být vydán správní akt dotýkající se práv, svobod nebo zájmů jednotlivce, [ii] právo být před vydáním aktu na vlastní žádost informován o všech okolnostech rozhodných pro vydání aktu, [iii] stěžejní „*právo být slyšen*“, tj. právo uplatnit skutečnosti a argumenty a v odpovídajících případech i navrhnout důkazy, ke kterým správní orgán musí přihlédnout, a [iv] právo na odůvodnění správního aktu.<sup>15</sup>

7. **Principy spravedlivého (či řádného) procesu**, jež mají formu základních procesních práv a vztahují se v přiměřené míře i na řízení před správními orgány, jsou obsaženy též v ústavním pořádku ČR, konkrétně v Listině základních práv a svobod v čl. 36 a násl. Ústavní soud v nálezu ze dne 4.7.1996 sp. zn. III. ÚS 226/95 vyslovil: „*Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.*“. V nálezu ze dne 26.4.2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04 pak citovaný právní názor rozvedl v případě, v němž zvláštní zákon vyloučil použití správního řádu na určitý rozhodovací proces správního orgánu, ale vlastní procesní úprava, kterou přitom stanovil, byla jen kusá a mezerovitá: „*Právní názor k ústavním aspektům problematiky vyloučení obecných předpisů o správním řízení vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Konstatoval, že naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3*

<sup>14</sup> Dostupná *on line* na internetových stránkách Rady Evropy na adrese: <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f> (cit. 7.11.2024).

<sup>15</sup> Srov. SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha, Linde Praha, a. s., 2007, ISBN: 978-80-7201-676-1, s. 106-107.

Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování (v posuzované věci ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně dle Ústavního soudu i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. ... Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevylučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti. ... Jakkoli ustanovení § 3 zákona o státní památkové péči obsahuje některé procesní normy, z pohledu celkového obsahu úpravy správního řízení jde toliko o torso, jde o natolik minimální část této úpravy, která si v žádném případě nemůže nárokovat ambici úplnosti (s případnou přítomností určitých mezer).“

8. Tyto základní procesní principy se projevují i v **obecné úpravě řízení o vydání závazného stanoviska** podle § 149 správního řádu coby postupu správního orgánu při vydávání tzv. jiných správních úkonů podle části čtvrté správního řádu. Tato obecná procesně-právní úprava obsahuje dva nedílně spjaté normativní prvky. Za prvé, prvek objektivní, tzn. vlastní procesně-právní normy, ať [i] již v podobě (obecných) zásad zakotvených v § 2 až 8 správního řádu, jež se na řízení o vydání závazného stanoviska použijí přímo, anebo [ii] v podobě (konkrétnějších) pravidel obsažených v jednotlivých ustanoveních části druhé a třetí správního řádu, jež se na základě § 154 správního řádu použijí na řízení o vydání závazného stanoviska buď „*obdobně*“ (a sice ta ustanovení, jež jsou v § 154 správního řádu výslovně vyjmenována), nebo „*přiměřeně*“ (a sice ostatní ustanovení správního řádu, pokud „*jsou přitom potřebná*“). Za druhé, prvek subjektivní, který vymezuje, kdo je subjektem (neboli nositelem) procesních práv, jež z těchto procesně-právních norem vyplývají.

**K subjektivnímu prvku:** Vzhledem k tomu, že řízení o vydání závazného stanoviska nemá formu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, nejsou v něm ani žádní „*účastníci řízení*“ ve smyslu § 27 správního řádu. To ale neznamená, že ho správní orgán vede sám, bez součinnosti s jinými procesními subjekty. Naopak. Právě proto, že jde o správní proces, a to navíc správní proces, v němž příslušný správní orgán vydává správní akt ve výše vysvětleném smyslu, je jeho pojmovou podstatou součinnost s „*osobami, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká*“, neboli s „**dotčenými osobami**“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Pojem (institut) „*dotčených osob*“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu se v řízení o vydání závazného stanoviska uplatňuje ze dvou důvodů. Za prvé (a především), proto, že základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 až 8 správního řádu se vztahují na všechny „*postupy*“ správních



orgánů „při výkonu veřejné správy“ ve smyslu § 1 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu. A za druhé, proto, že zvláštní odkazovací ustanovení § 154 správního řádu výslovně přikazuje přímé (tzn. nikoli obdobné, natož přiměřené) použití základních zásad na postupy správních orgánů podle části čtvrté správního řádu. Takže, zatímco pojem (institut) „dotčených osob“ je obecný a uplatňuje se ve všech „postupech“ správních orgánů, které jsou v působnosti správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu, pojem (institut) „účastníků řízení“ je zvláštní a uplatňuje se právě a jen ve „správním řízení“ ve smyslu části druhé a třetí správního řádu. V jistém ohledu lze říci, že „účastník řízení“ je „dotčenou osobou“ *sui generis*. Každopádně, v řízení o vydání závazného stanoviska vystupují „dotčené osoby“, neboť toto řízení je součinností příslušného správního orgánu s „dotčenými osobami“.

**K objektivnímu prvku:** V řízení o vydání závazného stanoviska coby postupu podle části čtvrté správního řádu se na základě odkazovacího ustanovení § 154 správního řádu uplatňují v první řadě základní procesní zásady obsažené v § 4. Tyto základní procesní zásady obsahově korespondují s výše zmíněnými základními principy obsaženými v rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31. A vyplývají z nich pro „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu odpovídající **základní procesní práva** vůči dotčenému správnímu orgánu, který řízení o vydání závazného stanoviska vede. Jde především o zásadu, podle níž je správní orgán povinen „umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“ (§ 4 odst. 4). Tuto široce koncipovanou zásadu pak konkretizují ustanovení části druhé správního řádu, která se na řízení o vydání závazného stanoviska použijí „přiměřeně“ na základě odkazovací normy v § 154 správního řádu a z nichž pro dotčené osoby v řízení o vydání závazného stanoviska vyplývají **dílčí procesní práva**.

Za první, jde především o stěžejní (ústřední) právo dotčených osob „být slyšeny“, tzn. **vyjádřit se** k podkladům pro vydání závazného stanoviska a k věci samé a v rámci toho i uplatnit námitky, tzn. určité skutečnosti a argumenty, a předložit „své“ podklady či důkazy (k „navrhování“ důkazů viz dále). V mezích procesně-právních pojmů a institutů používaných správním řádem jde především o procesní práva zaručená v ustanoveních § 36 odst. 2 a 3 správního řádu, tzn. právo „vyjádřit se k podkladům“ a právo vyjádřit v řízení své „stanovisko“ (tato ustanovení, resp. procesní práva jsou na základě § 154 správního řádu nepochybně „přiměřeně“ použitelná, neboť jde jen o rozvedení základní zásady obsažené v § 4 odst. 4 správního řádu).

Za druhé, jde o právo dotčených osob získat na základě žádosti od dotčeného správního orgánu informace o všech skutečnostech a podkladech rozhodných pro vydání závazného stanoviska. Toto právo je nutným prostředkem pro uplatnění výše uvedeného práva vyjádřit se k podkladům a k věci. V mezích procesně-

-právních pojmů (institutů) používaných správním řádem jde o právo dotčených osob na **nahlížení do správního spisu** vedeného dotčeným správním orgánem ve věci řízení o vydání závazného stanoviska podle ustanovení § 17 a § 38 správního řádu; tato ustanovení se na základě § 154 správního řádu zcela nepochybně použijí v řízení o vydání závazného stanoviska „*přiměřeně*“. Založení a vedení správního spisu ve věci řízení o vydání závazného stanoviska přiměřeně podle § 17 správního řádu, stejně jako možnost „*dotčených osob*“ do takového spisu (resp. do podkladů v něm shromážděných) nahlédnout přiměřeně podle § 38 správního řádu, je „*potřebné*“ ve smyslu § 154 správního řádu. Bez podkladů uceleně a systematicky shromážděných ve správním spisu by dotčený správní orgán nemohl věc řádně a přezkoumatelně posoudit. A bez možnosti do takto vedeného spisu nahlédnout by dotčené osoby neměly k čemu se vyjadřovat, a tedy ani jak „*uplatňovat (svá) práva a oprávněné zájmy*“ ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu.

9. V souladu se **zásadou subsidiarity** podle § 1 odst. 2 správního řádu se obecná procesně-právní úprava obsažená ve správním řádu, a tedy i obecná procesně-právní úprava obsažená v části čtvrté správního řádu, použije jen tehdy a jen v té míře, „*nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“. Jinými slovy, použije se jen tehdy a jen v té míře, pokud zvláštní zákon ve své (zvláštní) procesně-právní úpravě obecnou procesně-právní úpravu obsaženou ve správním řádu nevylučuje, a to buď výslovně, nebo implicitně (mlčky) tím, že zvláštní úprava stanoví normy, jež svým obsahem nebo účelem nejsou slučitelné s normami stanovenými ve správním řádu. Většina zvláštních zákonů ve své (zvláštní) procesně-právní úpravě správního řízení nebo jiných postupů správních orgánů takto vylučuje použití jen některých ustanovení správního řádu, takže ve zbytku se příslušný zvláště upravený správní proces řídí ostatními použitelnými ustanoveními správního řádu. Nauka správního práva mluví v takových případech o tzv. částečné výluce správního řádu.

10. „*Zvláštním zákonem*“ ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu je i **zákon o jednotném environmentálním stanovisku**. V ustanoveních § 3 až 6 obsahuje zvláštní procesně-právní úpravu řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska coby závazného stanoviska *sui generis*. S ohledem na to, že v této úpravě operuje v rámci okruhu „*dotčených osob*“ **výslovně jen s „žadatelem“** a o součinnosti příslušného orgánu s nějakými dalšími či jinými dotčenými osobami mlčí (pokud pomineme „*vyrozumění*“ dotčené obce *ex post* podle § 10 odst. 1), se v této souvislosti nabízí otázka, zda tím chce v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska součinnost s jinými dotčenými osobami implicitně vyloučit (přesněji řečeno: zakázat), popř. zda je takový výklad vůbec přípustný. A to též s ohledem na ústavní principy spravedlivého procesu podle čl. 36 a násl. Listiny základních

práv a svobod, které se v základních procesních zásadách podle § 2 odst. 3 a § 4 správního řádu projevují.

11. Zatímco zákon o jednotném environmentálním stanovisku ve své úpravě řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska o součinnosti s jinými či dalšími „dotčenými osobami“ (tzn. kromě žadatele) mlčí, **zvláštní zákony, které upravují „následná řízení“** ve smyslu § 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku, součinnost příslušného „hlavního“ správního orgánu, jenž následné řízení vede, s **dalšími „účastníky řízení“** (kromě žadatele) výslovně upravují, a to primárně tím, že vymezují okruh těchto dalších účastníků řízení, a to modelově ve čtyřech kategoriích, jež lze zjednodušeně shrnout takto: [i] vlastník pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, [ii] vlastník sousedního pozemku, jehož vlastnické právo může být rozhodnutím přímo dotčeno, [iii] obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, a [iv] osoby (občanská sdružení), o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Tak to činí stavební zákon v § 182. A v rámci toho jim zvláštní zákony, jež upravují následná řízení, spolu s částí druhou a třetí správního řádu, výslovně zaručují především tato základní procesní práva: [a] právo nahlížet do správního spisu (§ 38 odst. 1 a 4 správního řádu), [b] právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), [c] právo navrhopvat důkazy (§ 36 odst. 1 správního řádu), [d] právo vyjádřit v řízení své stanovisko, popř. námítky (§ 36 odst. 2 správního řádu a § 190 stavebního zákona), [e] právo na vypořádání svých vyjádření, stanovisek, námitek a návrhů důkazů v odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu a § 190 odst. 2 a 3, § 193 odst. 2 věta druhá a § 226 odst. 3 stavebního zákona) a [f] právo podat odvolání proti rozhodnutí, včetně odvolání směřujícího proti obsahu závazného stanoviska (§ 81 odst. 1 správního řádu, § 149 odst. 7 správního řádu). Účastníci řízení v zásadě mohou tato procesní práva, resp. podání, uplatňovat i vůči jednotnému environmentálnímu stanovisku, a to jak k jeho (ne)zákonnosti a (ne) správnosti, tak k vadám řízení, v němž bylo jednotné environmentální stanovisko vydáno (§ 190 odst. 2 věta první stavebního zákona, § 82 odst. 2 věta první správního řádu).

### III. Rozbor: aplikace výše uvedených právních východisek na řešenou problematiku

#### i) *Které osoby lze v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska považovat za „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu?*

Jak bylo výše vysvětleno, v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vystupují „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. „Dotčenými osobami“ ve smyslu citovaného ustanovení jsou „osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“. Touto osobou je primárně a nepochybně

„žadatel“, neboť je adresátem jednotného environmentálního stanoviska coby správního aktu.

Jako další osoby, jichž se vydání jednotného environmentálního stanoviska „v jednotlivém případě dotýká“, přicházejí dále **obecně** v úvahu ty osoby, jež mají (nebo mohou mít) postavení **účastníků v následném řízení**. Pokud totiž určitá osoba má (nebo může mít) postavení účastníka v následném řízení, přičemž jednotné environmentální stanovisko je v následném řízení nezbytným a závazným podkladem, jež řeší část předmětu následného řízení, pak se takové osoby v zásadě (tzn. obecně) může dotýkat i jednotné environmentální stanovisko, a tudíž se jí v zásadě (tzn. obecně) může dotýkat i řízení, v němž se toto stanovisko vydává.<sup>16</sup> Lapidárně řečeno, může-li se určité osoby dotýkat následné řízení, když v něm podle zákona má (či může mít) postavení účastníka, může se jí dotýkat i řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska.

Okruh účastníků následného řízení zpravidla vymezuje zvláštní zákon, jenž příslušný typ následného řízení upravuje. Pokud by okruh účastníků v následném řízení zvláštní zákon nevymezoval, použila by se obecná úprava okruhu účastníků správního řízení v § 27 správního řádu.

Je-li následným řízením „řízení o povolení záměru podle stavebního zákona“, určuje okruh účastníků stavební zákon v § 182. Kromě žadatele (stavebníka) jsou účastníky řízení o povolení záměru – s nezbytným zjednodušením výkladu – obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn [písm. b)], vlastník pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn [písm. c)], vlastník sousedního pozemku, jehož vlastnické právo k tomuto pozemku může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno [písm. d)] a konečně osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon, [písm. e)], což jsou „občanská sdružení“ za podmínek stanovených v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Je-li následným řízením „navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“, určuje okruh účastníků řízení především zvláštní zákon, který příslušně „navazující řízení“ ve smyslu § 3 písm. g) bodů 1 až 10 upravuje, např. stavební zákon, horní zákon<sup>17</sup>, zákon o hornické činnosti<sup>18</sup>, vodní zákon<sup>19</sup>,

<sup>16</sup> V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jde samozřejmě (pojmově) jen o **nepřímé** dotčení na právech nebo zájmech, neboť přímé dotčení na právech nebo zájmech působí až vykonatelné rozhodnutí v následném řízení. I žadatel je samotným vydáním jednotného environmentálního stanoviska dotčen na svých právech jen nepřímo, přímo bude dotčen až vykonatelným rozhodnutím v následném řízení.

<sup>17</sup> Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

zákon o integrované prevenci<sup>20</sup>, zákon o ochraně ovzduší<sup>21</sup> či zákon o odpadech<sup>22</sup>, a navíc ustanovení § 9c odst. 3 ve spojitosti s § 3 písm. d) a i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jež mezi účastníky navazujícího řízení řadí při splnění stanovených podmínek i „dotčené územní samosprávné celky“ (tzn. nejen obce, ale i kraje) a „dotčenou veřejnost“.

Nicméně: osobu, která má (či může mít) postavení účastníka v následném řízení, nelze v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska považovat za „dotčenou osobou“ bez dalšího (automaticky), ale jen tehdy, pokud se řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska o konkrétním záměru (**konkrétně**) dotýká těch práv nebo zájmů, které je daná osoba oprávněna v následném řízení hájit v souladu se zvláštním zákonem, jenž její postavení v následném řízení upravuje, typicky v souladu s § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

Takže například, je-li následným řízením „řízení o povolení záměru podle stavebního zákona“, lze určitou osobu považovat v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska za „dotčenou osobou“ jen v případě, že se v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska konkrétně řeší ty **vlivy záměru**, jež se v nějaké míře dotýkají jejího vlastnického práva [pokud jde o potenciálního účastníka řízení o povolení záměru podle § 182 písm. c) nebo d) stavebního zákona, tj. vlastníka pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, popř. vlastníka sousedního pozemku, jehož vlastnické právo může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno], nebo se dotýkají jejího práva na samosprávu [pokud jde o potenciálního účastníka řízení o povolení záměru podle § 182 písm. b) stavebního zákona, tj. obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn], anebo se dotýkají veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny, přesněji řečeno veřejného zájmu na ochraně památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů anebo dřevin rostoucích mimo les [pokud jde o potenciálního účastníka řízení o povolení záměru podle § 182 písm. e) stavebního zákona, tj. „občanské sdružení“ za podmínek stanovených v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny]. Jinými slovy, musí jít o případ, kdy se dílčí veřejné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí, posuzované v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, v nějaké míře **překrývají** s vlastnickým právem, právem na samosprávu, popř. s veřejným zájmem na ochraně památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů anebo dřevin rostoucích mimo les, jež mohou v následném řízení o povolení záměru výše vyjmenované kategorie účastníků podle

<sup>20</sup> Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

§ 182 písm. b) až e) stavebního zákona oprávněně hájit v souladu s § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

**ii) Vylučuje zákon o jednotném environmentálním stanovisku, že by se na řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska mohly podílet i jiné „dotčené osoby“ než žadatel?**

Jak bylo výše uvedeno, zákon o jednotném environmentálním stanovisku upravuje řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jako součinnost příslušného orgánu jen s žadatelem, přičemž o součinnosti s nějakými dalšími dotčenými osobami mlčí. Lze si tak položit otázku, **zda** to lze v souladu se zásadou subsidiarity podle § 1 odst. 2 správního řádu vykládat tak, že tím zákon o jednotném environmentálním stanovisku stanoví „jiný postup“, který **vylučuje účast dalších „dotčených osob“** ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, a tím i veškerá jejich základní procesní práva vyplývající z § 4 správního řádu. Podle mého názoru nikoli. Představa, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska kromě žadatele nikdo jiný žádná procesní práva vůbec nemá, a tedy že jde vlastně o uzavřený proces s exkluzivním postavením jen žadatele, je stěžejí přijatelná. Je tomu tak z následujících důvodů:

Za prvé: Zákon o jednotném environmentálním stanovisku neobsahuje **žádné výslovné ustanovení**, které by stanovilo cokoli v tom smyslu, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska je dotčenou osobou „*jen žadatel*“, popř. že účast nebo podíl jiných či dalších dotčených osob v tomto řízení je zcela vyloučena.

Za druhé: Z toho, že zákon o jednotném environmentálním stanovisku upravuje výslovně součinnost příslušného orgánu jen s žadatelem, nelze logicky korektně (tj. za použití argumentu *per eliminationem*) dovodit, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska žádné další „dotčené osoby“ ve smyslu obecné a podpůrné procesní úpravy v § 2 odst. 3 a § 4 ve spojitosti s § 154 správního řádu nejsou. Zvláštní procesně-právní normy, jež v zákonu o jednotném environmentálním stanovisku upravují součinnost mezi příslušným orgánem a žadatelem, konkrétně jeho ustanovení § 3 až 6, **nejsou** svým obsahem **neslučitelné** s použitím základních zásad podle § 2 odst. 3 a § 4 správního řádu i na případné další dotčené osoby. Nelze tedy logicky korektně dovodit, že tato obecná a podpůrná ustanovení správního řádu jsou výše citovanými zvláštními ustanovením omezena v tom smyslu, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska je okruh „dotčených osob“ zúžen jen na žadatele, resp. že je z tohoto okruhu zcela vyloučen i vlastník pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, obec, na jejíž území má být záměr uskutečněn, popř. „občanská sdružení“ ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že zákonodárce v zákoně o jednotném

environmentálním stanovisku upravit výslovně jen součinnost s žadatelem, zjevně nechtěl řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska znepřístupnit vůči jakýmkoli dalším dotčeným osobám. Takto chápaná **procesní exkluzivita a uzavřenost** z citovaných ustanovení § 3 až 6 zákona o jednotném environmentálním stanovisku **nevyplyvá** a zjevně není a nemůže být jejich účelem (výklad *e ratione legis*).

**Účelem** zákona o jednotném environmentálním stanovisku je nepochybně – vedle integrované ochrany dílčích veřejných zájmů v oblasti životního prostředí – i zrychlení a zjednodušení povolovacích správních procesů.<sup>23</sup> A to i tím, že řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nedostalo od zákonodárce formu kvalifikovaného „*správního řízení*“ podle části druhé a třetí správního, ale jen formu zjednodušeného „*řízení*“ o vydání závazného stanoviska podle § 149 a části čtvrté správního řádu. Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 6 správního řádu), jež se v této zákonné úpravě projevuje, však pro naplnění svého účelu rozumně nevyžaduje absolutní uzavřenost řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vůči všem dalším dotčeným osobám (kromě žadatele) a úplnou vyluku všech jejich procesních práv vyplývajících z podstaty a smyslu ustanovení § 4 a případně i některých dalších souvisejících ustanovení správního řádu. **Se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení** především prakticky **nekoliduje** [i] právo dotčených osob (resp. potenciálních účastníků následného řízení) nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (přiměřeně podle § 38 ve spojitosti s § 154 správního řádu), ani [ii] jejich právo vyjádřit se k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska a k věci, tzn. vyjádřit své stanovisko k předmětu řízení a v rámci toho popřípadě i nějaké námitky, a to s cílem ovlivnit obsah jednotného environmentálního stanoviska ještě předtím, než ho příslušný orgán vydá (přiměřeně podle § 36 odst. 2 a 3 ve spojitosti s § 154 správního řádu). Uplatnění těchto základních procesních práv ze strany potenciálních účastníků následného řízení již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemůže nepřiměřeně zatížit ani příslušný správní orgán ani žadatele. K tomu je třeba uvést následující:

Jak bylo výše vysvětleno, osoby, které mají v následném řízení postavení účastníků, mají v následném řízení v rozsahu vymezeném zákonem (mimo jiné v ustanoveních § 190 odst. 2 a 3 a § 226 odst. 2 stavebního zákona a § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu) ve vztahu k (již vydanému) jednotnému environmentálnímu stanovisku tato stěžejní procesní práva: [i] v řízení na I. stupni právo uplatnit **ex post** námitky a [ii] v řízení na II. stupni právo podat **ex post** odvolání směřující pro-

<sup>23</sup> Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku patří mezi „*cíle sledované jeho zavedením*“ „*zrychlení, zpřehlednění a zefektivnění povolovacího procesu z hlediska ochrany životního prostředí*“.

ti obsahu jednotného environmentálního stanoviska za podmínek stanovených v § 149 odst. 7 správního řádu. V případech, kdy se jedná o jednoinstanční správní řízení o povolení záměrů v „urychlovacím“ režimu podle § 2d odst. 1 a § 2n odst. 4 urychlovacího zákona<sup>24</sup>, pak samozřejmě žádné právo na odvolání nemají a mají jen zmíněná procesní práva v řízení na I. stupni. V takových případech právo účastníků vyjádřit se a uplatnit námitky ve vztahu k jednotnému environmentálnímu stanovisku pouze *ex post* na I. stupni a bez možnosti přezkumu na II. stupni vyvolává otázku, zda takové vyjádření či námitky vůbec mohou mít v následném řízení nějaký meritorní smysl, tedy zda vůbec mohou vyvolat změnu již vydaného (vadného) jednotného environmentálního stanoviska, když jím je stavební úřad v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu vázán (k tomu viz dále).

Je třeba upozornit, že právě popsany procesní model, v němž účastníci následného řízení uplatňují námitky proti jednotnému environmentálnímu stanovisku v zásadě až *ex post*, je problematický. Obsahuje totiž dvě potenciální **rizika** pro vydání vadného jednotného environmentálního stanoviska. Jednak riziko neúplně, nepřesně nebo zkresleně zjištěného nebo posouzeného skutkového stavu věci v důsledku toho, že příslušný orgán při vydání jednotného environmentálního stanoviska vychází jednostranně v zásadě jen z podkladů předložených žadatelem, který má eminentní zájem na vydání jednotného environmentálního stanoviska (a tedy v zásadě bez oponentních podkladů předložených dalšími dotčenými osobami, potažmo účastníky následného řízení, které mohou na věci opačný zájem). Dále pak potenciální riziko nepřezkoumatelnosti jednotného environmentálního stanoviska pro nedostatek důvodů pro nevyořázení vyjádření, námitek a návrhů důkazů účastníků a opomenutí podstatných skutečností nebo argumentů v nich uplatněných. Stavební zákon se snaží tato rizika alespoň částečně zmírnit ustanovením § 193 odst. 2 věta druhá, podle něhož „[n]a vyžádání stavebního úřadu vydá dotčený orgán do 5 dnů sdělení k návrhům, námítám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu.“. Nicméně toto ustanovení neřeší podstatu problému a přináší další výkladové pochybnosti i potenciální aplikační problémy (k tomu viz dále).

Každopádně: pokud účastníci následného řízení (zde myšleno: jiní účastníci než žadatel) mají v následném řízení právo uplatit proti jednotnému environmentálnímu stanovisku *ex post* námitky, nelze – ve smyslu zásady rychlosti a hospodárnosti řízení – dospět rozumně k závěru, že je potřebné, aby obdobné právo měli zcela vyloučeno před vydáním jednotného environmentálního stanoviska, tedy

<sup>24</sup> Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění zákona č. 465/2023 Sb.



*ex ante*, v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. A již vůbec nelze dospět rozumně k závěru, že je potřebné, aby měli v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (natož po jeho skončení) vyloučeno i právo na informace o podkladech pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, tzn. právo nahlížet do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (přiměřeně podle § 38 odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu). Uplatnění těchto elementárních procesních práv (tj. práva nahlížet do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska a práva se vyjádřit, resp. uplatit námitky) ze strany (potenciálních) účastníků následného řízení ještě v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemůže nikomu uškodit, a naopak může přispět ke spolehlivějšímu zjištění a posouzení skutkového i právního stavu věci, a tím i k předcházení, popř. včasnému odstranění případných vad připravovaného jednotného environmentálního stanoviska. Jinými slovy, mají-li účastníci následného řízení právo nahlížet do správního spisu a právo uplatnit námitky proti jednotnému environmentálnímu stanovisku po jeho vydání (v následném řízení), není rozumného důvodu, aby jim byla podobná práva upírána před vydáním jednotného environmentálního stanoviska (v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska). Nicméně: právu potenciálních účastníků následného řízení se vyjádřit, resp. uplatit námitky již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska odpovídá právě a jen povinnost příslušného orgánu tato vyjádření či námitky přijmout a zohlednit při přípravě obsahu jednotného environmentálního stanoviska, ale nikoli též povinnost je obsahově vypořádat v odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska (k tomu viz dále)

Pro úplnost je třeba dodat, že absolutní uzavřenost řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vůči všem dalším dotčeným osobám (tzn. kromě žadatele) nelze rozumně vyvodit ani z ustanovení § 10 zákona o jednotném environmentálním stanovisku. To obsahuje dvě zvláštní informační povinnosti příslušného orgánu *ex post*, tzn. po vydání jednotného environmentálního stanoviska, a to jednak [a] povinnost zveřejnit (již vydané) jednotné environmentální stanovisko na internetu a jednak [b] povinnost vyrozumět o (již vydaném) jednotném environmentálním stanovisku „*obce, jejichž území může být vlivy záměru zasaženo*“ [což je širší pojem než pojem „*obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn*“ ve smyslu § 182 písm. b) stavebního zákona].

Za třetí: Ve prospěch výše vysvětleného výkladu pak svědčí ještě jeden závažný důvod, který není na první pohled tak zřetelný. Pokud mají mít účastníci následného řízení účinné právo uplatnit proti jednotnému environmentálnímu stanovisku *ex post* námitky podle § 192 odst. 2 a 3 stavebního zákona, popř. odvolání za podmínek § 149 odst. 7 správního řádu, musí mít možnost nahlédnout

do (všech) podkladů pro jeho vydání. Mezi tyto podklady patří podle § 3 zákona o jednotném environmentálním stanovisku především žádost o vydání jednotného environmentálního stanoviska a příslušná „dokumentace“, jež musí být součástí této žádosti. Ale patří mezi ně též „vyjádření“ správních orgánů příslušných podle jiných právních předpisů ve smyslu § 4 zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Právě v těchto vyjádřeních může být obsažena řada důležitých skutečností i věcných (odborných) argumentů, které příslušný orgán nakonec v obsahu jednotného environmentálního stanoviska může opomenout nebo je nemusí dostatečně zohlednit. Do všech těchto podkladů musí mít potenciální účastníci následného řízení právo nahlížet, a to přiměřeně podle § 38 odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu (to odpovídá jejich postavení jakožto účastníků v následném řízení, což je zvláštní a významnější postavení, než je postavení jakýchkoli „jiných osob“, které při nahlížení do správního spisu prokazují „právní zájem nebo jiný vážný důvod“ ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu). Bez nahlédnutí do těchto podkladů nemají možnost se k nim vyjádřit, a tedy ani možnost uplatit kvalifikované „návrhy, námítky, vyjádření nebo návrhy důkazů“ k věcné a právní stránce otázek, jež jsou řešeny v jednotném environmentálním stanovisku (podle § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona). Bez nahlédnutí do „dokumentace“, která byla podkladem pro vydání jednotného environmentálního stanoviska ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o jednotném environmentálním stanovisku, nemůže účastník ověřit, zda dokumentace, která je podkladem pro následné řízení, nevymezuje obsah nebo rozsah záměru odlišně. Bez nahlédnutí do „hodnocení vlivu“ podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve spojitosti s § 3 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku) nemůže účastník ověřit, zda odhad a posouzení vlivů záměru na zájmy ochrany přírody a krajiny bylo provedeno objektivně, spolehlivě, přesně a úplně. Bez nahlédnutí do žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemůže účastník ověřit, zda a jak žadatel prokázal splnění podmínek „nezbytného případu“, „závažných důvodů“, „převahy jiného veřejného zájmu“, „neexistence jiného uspokojivého řešení“ apod., jež stanoví příslušné zvláštní zákony pro vydání jednotlivých správních úkonů, namísto nichž se vydává jednotné environmentální stanovisko (např. ustanovení § 4 odst. 2 nebo 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>25</sup> nebo § 8 odst. 1 či § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Bez nahlédnutí do „vyjádření“ správních orgánů podle § 4 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku nemůže účastník ověřit, zda celkové posouzení vlivů záměru ze strany „příslušného orgánu“ nebylo příliš povrchní a neopomenulo některé důležité podrobnosti týkající se dílčích aspektů záměru nebo jeho dílčích vlivů, jež dokáže lépe „vidět“ i posoudit specializovaný „správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu“.

<sup>25</sup> Zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Všechny zmíněné podklady musí být obsahem **správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska** (přiměřeně podle § 17 ve spojitosti s § 154 správního řádu).

Jenže: oproti tomu **správní spis vedený ve věci následného řízení** zřejmě nemusí obsahovat **všechny** zmíněné podklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska. Jinými slovy, nemusí obsahovat všechny podklady, které musí obsahovat správní spis vedený ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. V následném řízení je totiž podkladem samotné jednotné environmentální stanovisko, ale nikoli již podklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska. Z hlediska § 17 odst. 1 správního řádu, který upravuje obsah správního spisu, resp. z hlediska jeho obecné formulace „*písemnosti, které se vztahují k dané věci*“, nevyplývá, že by správní spis vedený ve věci následného řízení musel obsahovat i (všechny) podklady pro vydání závazných stanovisek, jež jsou sama o sobě podklady pro vydání rozhodnutí v následném řízení. Podklady pro vydání jednotlivých závazných stanovisek jsou totiž v následném správním řízení „podklady podkladů“. Z hlediska § 17 odst. 1 správního řádu je možný i výklad, že správní spis vedený ve věci následného řízení nemusí obsahovat **žádné** podklady pro vydání závazných stanovisek, a tedy, že stačí, pokud tento správní spis – ohledně otázek řešených příslušným závazným stanoviskem – obsahuje jen samotné závazné stanovisko jakožto „*podklad pro vydání rozhodnutí*“, resp. „*podklad od jiného správního orgánu*“ ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu.

Přítom: řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska od roku 2024 nahrazuje (integruje) v zásadě všechna dosavadní řízení o vydání dílčích (zejména složkových) závazných stanovisek i podkladových rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí, včetně dosavadních „*správních řízení*“ o povolení výjimek ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, v nichž příslušné orgány ochrany přírody zakládaly a vedly samostatné správní spisy a v nichž měla „*občanská sdružení*“ i obce postavení účastníků podle § 70 odst. 2 a 3, resp. § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 149/2023 Sb.

Z výše uvedeného výkladu vyplývají dva **dílčí závěry**:

A) Účastník následného řízení nezíská přístup ke (všem) podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska tím, že na základě § 38 odst. 1 správního řádu uplatní své právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci následného řízení, neboť podle § 17 odst. 1 správního řádu správní spis vedený ve věci následného řízení zřejmě nemusí obsahovat (všechny) podklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska.

B) Účastník následného řízení může získat přístup ke všem podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska jen tak, že uplatní své právo nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, a to přiměřeně podle § 38 odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu.

Jak vyplývá z výše podaného výkladu, účastník následného řízení má (musí mít) právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, aby mohl řádně připravit námitky, popř. i odvolání k věcné a právní stránce otázek, jež jsou řešeny v jednotném environmentálním stanovisku. Může toto právo uplatnit, a tedy nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, až **po zahájení následného řízení**. Ale může ho nepochybně uplatnit **i před zahájením následného řízení**, resp. ještě v průběhu řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, a tedy ještě před vydáním jednotného environmentálního stanoviska (tzn. s předstihem). Zákon nijak neupravuje (a tedy ani nomezuje) časový aspekt nahlížení do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska v tom smyslu, odkdy mají dotčené osoby (resp. osoby, jež mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení) právo na nahlížení do podkladů pro vydání jednotného environmentálního stanoviska. Osoby, jež mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají k včasnému nahlížení do správního spisu vedeného ve věci jednotného environmentálního stanoviska ještě jeden závažný a legitimní důvod. A sice proto, aby měli dostatek času k přípravě svých vyjádření a námitek proti jednotnému environmentálnímu stanovisku v následném řízení (mj. podle § 190 a § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona). Příprava námitek účastníků v následném řízení je věcně a časově náročná, zpravidla vyžaduje odborné posouzení skutečností, a tudíž i spolupráci s odborníky, popř. znalci apod. Navíc: v následném řízení zpravidla platí zásada koncentrace a v souladu s ní i velmi krátká lhůta, zpravidla 15 dnů od vyrozumění o zahájení řízení, pro uplatnění námitek (srov. např. § 190 odst. 1 stavebního zákona). Po zahájení následného řízení, resp. po vyrozumění o zahájení následného řízení, tak účastníci už nemusí mít reálně dostatek času na to, aby získali přístup k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, prostudovali je a ve spolupráci se svými odborníky k nim vypracovali obsahově kvalitní vyjádření a námitky.

*iii) Jaká procesní práva mají v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska jiné „dotčené osoby“ než žadatel?*

Z výše podaného výkladu vyplývá, že osoby, jež mají či mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají **již v řízení o vydání jednotného environmen-**

**tálního stanoviska** vůči příslušnému orgánu [a] právo na nahlížení správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska a [b] právo vyjádřit se k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska a k věci, tzn. vyjádřit své stanovisko k předmětu řízení a v rámci toho i uplatnit námitky; lze uvažovat i o právu předložit příslušnému orgánu ke zvážení též „své“ podklady, resp. důkazy (zřejmě jen listinné důkazy, fotografie, obrazové nebo zvukové záznamy, popř. znalecké posudky). Nicméně: uplatnění práva ad [b], tzn. práva se vyjádřit a uplatnit námitky, již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemá procesněprávní účinky v následném řízení (k tomu viz dále).

Naproti tomu v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska zřejmě nelze ani přiměřeně uvažovat o právu dotčených osob „*navrhovat důkazy*“ ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu. V řízení o vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu se totiž neprovádí „*dokazování*“ v pravém slova smyslu podle § 51 a násl. správního řádu, což je jeden ze základních rozdílů oproti „*správnímu řízení*“ podle části druhé a třetí správního řádu. A v souladu s tím, že řízení o vydání závazného stanoviska je (má být) zjednodušeným správním postupem, nelze na základě § 154 správního řádu rozumně uvažovat ani o přiměřeném použití ustanovení o dokazování v řízení o vydání závazného stanoviska. Podstatou dokazování je totiž to, že v něm [i] na jedné straně mají účastníci právo „*navrhovat důkazy*“ a na druhé straně [ii] má správní orgán povinnost rozhodnout o tom, které z navržených důkazů provede (a které nikoli) a vysvětlit to v odůvodnění rozhodnutí (§ 36 odst. 1, § 52 a § 68 odst. 3 správního řádu). A něco takového zjevně vybočuje z pojetí řízení o vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Potenciální účastníci následného řízení tak mohou navrhnout důkazy proti jednotnému environmentálnímu stanovisku **až v následném řízení**.

Dále: v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska zřejmě **v zásadě nelze** uvažovat ani o přiměřeném uplatnění práva dalších dotčených osob kromě žadatele [i] na vyznění o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (srov. § 4 odst. 3 a 47 správního řádu) ani [ii] na obsahové vypořádání svých vyjádření, námitek nebo předložených podkladů či důkazů již v odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska (srov. § 68 odst. 3 správního řádu).

Citovaná obecná ustanovení správního řádu, resp. z nich vyplývající procesní práva účastníků řízení (dotčených osob) jsou v řízení o vydání závazného stanoviska zřejmě v zásadě vyloučena obsahově (popř. účelově) odlišnou zvláštní procesně-právní úpravou obsaženou jednak v § 149 správního řádu a jednak v § 3 až 6 a § 10 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

*K (ne)existenci povinnosti příslušného orgánu vyrozumět dotčené osoby (resp. účastníky následného řízení) o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska:*

Správní řád ve zvláštní úpravě řízení o vydání závazného stanoviska v § 149 zjevně nepředpokládá, že by měl dotčený orgán **povinnost** někoho **vyrozumívát o zahájení řízení o vydání závazného stanoviska**. Ačkoli by tuto povinnost bylo možné v obecné rovině vyvozovat ze základní zásady uvedené v § 4 odst. 3 správního řádu, účel i samotné pojetí řízení o vydání závazného stanoviska v § 149 správního řádu coby zjednodušeného postupu dotčeného správního orgánu tuto povinnost zřejmě v zásadě vylučují. V zásadě tedy nelze uvažovat především o povinnosti dotčeného orgánu individuálně (neboli adresně) vyrozumívát jiné dotčené osoby (kromě žadatele) o zahájení řízení o vydání závazného stanoviska (doručováním podle § 19 a násl. správního řádu). Taková formalizace by již mohla „ohrozit účel“ řízení o vydání závazného stanoviska ve smyslu § 4 odst. 3 *in fine* správního řádu a přibližovala by zjednodušený postup „klasickému“ správnímu řízení. A to zjevně není účelem zákona.

Stejně úvahy platí (na základě argumentu *a minori ad maius*) i pro řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku ve své zvláštní procesně-právní úpravě v § 3 až 6 zjevně nezamýšlí, že by měl příslušný orgán povinnost vyrozumívát o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska osoby, jež mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení. Tomuto výkladu nepřímou nasvědčuje i ustanovení § 10, jež upravuje dvě zvláštní informační povinnosti příslušného orgánu *ex post*, tzn. až po vydání jednotného environmentálního stanoviska. A to jednak povinnost zveřejnit jednotné environmentální stanovisko na internetu a jednak o něm „vyrozumět“ individuálně „obce, jejichž území může být vlivy záměru zasázeno“. Pokud tedy zákon o jednotném environmentálním stanovisku upravil výslovně povinnosti příslušného orgánu „zpřístupnit“ a „vyrozumět“ *ex post*, zřejmě nezamýšlel stanovit tyto povinnosti i *ex ante* (argument *a contrario*)

Na druhou stranu lze *de lege ferenda* legitimně uvažovat o tom, že takto úzce koncipovaná informační povinnost příslušného orgánu v souvislosti s jednotným environmentálním stanoviskem je ve vztahu k dotčeným osobám i k veřejnosti pozoruhodně nevstřícná. A zvláště v éře internetu a digitalizace veřejné správy je zarážející, že zákon nestanovil povinnost příslušného orgánu zveřejnit na internetu vyrozumění o zahájení řízení o jednotném environmentálním stanovisku. Každopádně, pokud by příslušný zveřejnil takové vyrozumění o podstatě záměru již v okamžiku zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska sám ze své iniciativy, a přitom by dodržel požadavky vyplývající z předpisů

na ochranu osobních údajů, neporušil by žádný zákon, ani práva žadatele ani veřejný zájem.

Výše uvedený závěr o tom, že příslušný orgán v zásadě nemá povinnost vyrozumívát dotčené osoby o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, nicméně platí se **dvěma výjimkami**.

První výjimkou je vyzrozumění **vlastníka pozemku (stavby), na kterém má být záměr uskutečněn** (předmětného pozemku či stavby). Povinnost příslušného orgánu vyzrozumět o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vlastníka předmětného pozemku či stavby vyplývá z ústavních principů spravedlivého procesu a ochrany vlastnického práva podle čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 38 odst. 2 ve spojitosti s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak již bylo výše zmíněno, je závažným nedostatkem úpravy obsahových náležitostí žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska v § 3 zákona o jednotném environmentálním stanovisku, že nevyžaduje přiložení souhlasu vlastníka předmětného pozemku či stavby. Platná zákonná úprava tak umožňuje *de facto* vést řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska a zřejmě i vydat jednotné environmentální stanovisko bez vědomí vlastníka předmětného pozemku, což je ústavně nepřijatelné.

Druhou výjimkou je pak povinnost příslušného orgánu informovat o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska „**občanská sdružení**“ podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že jde o záměr, resp. „*zásah*“, při kterém „*mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*“ chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (a to bez ohledu na to, zda tato občanská sdružení budou oprávněna „*účastnit se*“ následného řízení o povolení záměru podle stavebního zákona na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, či nikoli). Tento výklad vyplývá z právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 30. 11. 2022 č. j. 1 As 269/2021-47, který v bodech 29 až 30 z hlediska povinnosti správních orgánů informovat občanská sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jasně rozlišil povinnost informovat o „*zamýšlených zásazích*“ na jedné straně a povinnost informovat o „*zahajovaných správních řízeních*“ na straně druhé.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Z rozsudku NSS ze dne 30.11.2022 č. j. 1 As 269/2021-47, bodů 29 a 30: „[29] *Ačkoli ... spolky nemohou být na rozdíl od ostatních účastníků řízení přímo dotčeny na svých právech, Nejvyšší správní soud nevidí jakýkoli důvod, aby při zahajování řízení, ať už z moci úřední či na návrh, měly tyto spolky z hlediska informovanosti o obsahu a vymezení daného řízení jiné postavení než (vedlejší) účastníci (přiměřeně viz rozsudek NSS čj. 7 As 25/2012-21). Obdobně lze nahlížet rovněž na informování o zamýšlených zásazích. ... [30] Tento přístup ostatně vyplývá i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které se forma informování o řízeních odvozuje od formy oznámení o zahájení správních řízení doručovaných (vedlejší) účastníkům. V případě řízení zahajovaného na návrh se pak bude typicky jednat o první úkon správního orgánu vůči (vedlejší) účastníkům (viz citovaný rozsudek NSS čj. 6 As 38/2013-23). Co se týče zamýšlených zásahů, jedná se dle ZOPK zejména*

Ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku ustanovením zvláštním. Povinnost příslušného orgánu informovat občanská sdružení o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (jakožto o „*zamýšleném zá-sahu*“ ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) se uplatňuje nezávisle na případné (sekundární) povinnosti stavebního úřadu informovat občanská sdružení o zahájení následného řízení o povolení záměru podle stavebního zákona (jakožto o „*zahajovaném správním řízení*“ ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Jde totiž o dvě různé informační povinnosti dvou různých správních orgánů.

*K právu dotčených osob (resp. účastníků následného řízení) na obsahové vypořádání svých vyjádření, námitek nebo důkazů k otázkám řešeným v řízení o jednotném environmentálním stanovisku:*

Správní řád v § 149 odst. 2 a zákon o jednotném environmentálním stanovisku v § 6 odst. 3 upravují výslovně obsahové náležitosti odůvodnění závazného stanoviska, resp. jednotného environmentálního stanoviska. A mezi těmito obsahovými náležitostmi není nic, co by se podobalo obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu: „*informace o tom, jak se správní orgán vypořádá s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“.

Účastníci následného řízení mají **právo na obsahové vypořádání svých „návrhů, vyjádření, námitek a návrhů důkazů“ proti jednotnému environmentálnímu stanovisku** až v odůvodnění rozhodnutí v následném řízení, a to na základě § 68 odst. 3 správního řádu, ovšem za předpokladu, že svá vyjádření, námítky nebo důkazy (popř. návrhy důkazů) proti jednotnému environmentálnímu stanovisku uplatní až *ex post* v následném řízení a splní i případné další podmínky, které stanoví zvláštní zákon, jež následné řízení upravuje (např. podle § 190 stavebního zákona). Pokud účastníci následného řízení uplatili svá vyjádření, námítky nebo důkazy k otázkám řešeným jednotným environmentálním stanoviskem již *ex ante* (tzn. s předstihem) u příslušného orgánu v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, aby ovlivnili obsah jednotného environmentálního stanoviska ještě před jeho vydáním, nemá to v následném řízení právní účinky (jde totiž o podání u jiného orgánu a v jiném řízení). A musí proto tato podání zopakovat v následném řízení, a to u toho správního orgánu, který následné řízení

---

*o záměry, k nimž orgán ochrany přírody a krajiny vydává závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (např. § 4, § 44 ZOPK), přijímá oznámení (např. § 8 odst. 2 ZOPK) či vydává opatření obecné povahy (např. § 56 odst. 4 ZOPK). Obdobně jako u zahajovaných správních řízení by tedy o zamýšlených zásazích měl příslušný orgán spolky informovat ve formě, která odpovídá danému úkonu, tj. například kopii žádosti o vydání závazného stanoviska či samotného oznámení.“ (zvýraznil autor).*



vede, a to popřípadě i za podmínek, které správní řád a zvláštní zákon pro tato podání v následném řízení stanoví (např. v mezích zásady koncentrace podle § 190 a § 226 odst. 2 stavebního zákona, resp. § 36 odst. 1 a § 82 odst. 4 správního řádu).

Stavební zákon v řízení o povolení záměru stanoví pro „návrhy, vyjádření, námítky a návrhy důkazů“ účastníků vůči závazným stanoviskům dotčených orgánu, a tedy i vůči jednotnému environmentálnímu stanovisku, výše citované **zvláštní pravidlo podle § 193 odst. 2 věty druhé**. Jeho účelem je překlenout časový a institucionální nesoulad, který spočívá v tom, že účastník řízení o povolení záměru může uplatnit právně účinně námítky proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu [a] až *ex post*, tzn. až po jeho vydání, a navíc [b] jen u stavebního úřadu, který vede následné řízení, a tedy nikoli u dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal („právně účinnými“ námitkami je třeba rozumět námítky, které je pak správní orgán povinen obsahově vypořádat v odůvodnění správního aktu). Podstatou zmíněného pravidla je povinnost dotčeného orgánu v následném řízení vydat na vyžádání stavebního úřadu „**sdělení**“, v němž obsahově vypořádá „návrhy, vyjádření, námítky a návrhy důkazů“, uplatněné *ex post* účastníkem následného řízení proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu. Obsah tohoto „sdělení“ dotčeného orgánu pak stavební úřad převezme do odůvodnění svého rozhodnutí, aby zahrnovalo též „*informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“ ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to právě ve vztahu k závaznému stanovisku dotčeného orgánu.

Ustanovení § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona vyvolává otázku, zda dotčený orgán může na základě „návrhů, vyjádření, námitek a návrhů důkazů“, uplatněných účastníkem řízení o povolení záměru *ex post* vůči závaznému stanovisku dotčeného orgánu, vydat **nové závazné stanovisko** za podmínek stanovených v § 3 odst. 1 nebo 2 stavebního zákona. Domnívám se, že ano. Opačný výklad by znamenal, že ustanovení § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona má jen formální, resp. formalistický význam. A že i v případě, kdy vyjádření, námítky nebo důkazní návrhy účastníků [i] přinášejí „*nově zjištěné skutečnosti*“, jež významně mění skutkový základ, na němž stojí původní závazné stanovisko, popř. [ii] ukazují, že původní závazné stanovisko bylo vydáno „*na základě údajů nepravdivých, neúplných nebo zkreslených*“, je původní (vadné) závazné stanovisko v řízení na I. stupni nezměnitelné, takže účastníkovi i tak nezbyvá nic jiného, než podat odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. A jde-li o jednoinstanční správní řízení o povolení záměru v „urychlovacím“ režimu podle § 2d odst. 1 a § 2n odst. 4 urychlovacího zákona, pak mu nezbyvá nic jiného, než podat žalobu proti rozhodnutí. Domnívám se, že

takový model nemůže být rozumným smyslem zákonné úpravy. A je proto třeba ho odmítnout.

#### IV. Shrnutí a závěry

1. Řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska není „*správním řízením*“ podle části druhé a třetí správního řádu. Je „*řízením*“ o vydání závazného stanoviska *sui generis* podle § 149 a části čtvrté správního řádu.
2. Řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, vedené „*příslušným orgánem*“, a „*následní řízení*“, vedené „*hlavním*“ správním orgánem, jsou z formálního hlediska samostatné správní procesy. Z materiálního hlediska jsou však věcně i právně úzce provázány.
3. Příslušný orgán je povinen ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska založit a vést správní spis (přiměřeně podle § 17 ve spojitosti s § 154 správního řádu). Jeho obsahem musí být všechny poklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska.
4. Správní spis vedený ve věci následného řízení zřejmě nemusí obsahovat všechny podklady (písemnosti), které musí obsahovat správní spis vedený ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska.
5. V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nevystupují „*účastníci řízení*“ ve smyslu § 27 správního řádu, ale „*dotčené osoby*“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu.
6. V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jsou „*dotčenými osobami*“ (kromě žadatele) též osoby, které mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, a to za předpokladu, že se v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska řeší ty vlivy záměru, jež se v nějaké míře dotýkají toto práva nebo zájmu, které je daná osoba oprávněna v následném řízení hájit v souladu se zvláštním zákonem, jenž její postavení v následném řízení upravuje (např. § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona).
7. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku v jeho zvláštních procesně-právních ustanoveních § 3 až 6, jež upravují součinnost příslušného orgánu jen s „*žadatelem*“, nelze vykládat tak, že by tím v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska zcela vylučoval jakoukoli účast dalších „*dotčených osob*“ (kromě žadatele), a tím i veškerá jejich základní procesní práva vyplývající z § 4 správního řádu a z přiměřeného použití dalších ustanovení správního řádu na základě jeho § 154.
8. Osoby, jež mají či mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vůči příslušnému orgánu [1] právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (přiměřeně na základě § 38

- odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu) a [ii] právo vyjádřit se k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska a k věci a v rámci toho i uplatnit námitky a případně i předložit „své“ podklady či důkazy – s cílem ovlivnit obsah připravovaného jednotného environmentálního stanoviska *ex ante* (na základě § 4 odst. 4 správního řádu a přiměřeně na základě § 36 odst. 2 a 3 ve spojitosti s § 154 správního řádu).
9. Pokud dotčená osoba uplatní své právo se vyjádřit (resp. uplatnit námitky či předložit podklady) již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, nemá vůči příslušnému orgánu právo na obsahové vypořádání svých vyjádření, námitek či předložených podkladů v odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska a tato její podání nemají procesněprávní účinky v následném řízení.
  10. Příslušný orgán v zásadě nemá povinnost vyrozumívát dotčené osoby o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. Z této zásady lze ale dovodit dvě výjimky. První výjimkou je povinnost vyrozumět vlastníka předmětného pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn. Druhou výjimkou je povinnost příslušného orgánu informovat o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska „občanská sdružení“ za podmínek § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.
  11. V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska se neprovádí dokazování. Osoby, které mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají právo „navrhovat důkazy“ proti jednotnému environmentálnímu stanovisku až v následném řízení (§ 36 odst. 1 správního řádu). Právu účastníka navrhnout důkazy odpovídá povinnost orgánu o důkazních návrzích rozhodnout a vysvětlit to (vypořádat) v odůvodnění rozhodnutí (§ 52 a § 68 odst. 3 správního řádu).
  12. Pokud v následném řízení o povolení záměru podle stavebního zákona uplatní účastník vůči jednotnému environmentálnímu stanovisku *ex post* vyjádření, námitky nebo důkazní návrhy, na základě nichž dojde k naplnění podmínek v § 3 odst. 1 nebo 2 stavebního zákona, může příslušný orgán vydat nové jednotné environmentální stanovisko.

**Abstrakt:** Článek je založen na základní myšlence, podle níž v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemá procesní práva jen žadatel, ale v přiměřeném rozsahu i vlastníci dotčených nemovitostí, dotčené obce a ekologické spolky.

**Klíčová slova:** jednotné environmentální stanovisko, správní řízení, dotčené osoby

**Literatura:**

- STAŠA, J: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 2, Ročník 66, 2020, č. 2, ISSN: 0323-0619, s. 11–22.
- STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo – Bulletin*, 2017, č. 4, ISSN: 1211-6386, s. 43–51.
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha. C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3.
- SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha, Linde Praha, a. s., 2007, ISBN: 978-80-7201-676-1.
- STAŠA, J.: Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2001, Ročník 47, č. 1–2, ISSN: 0323-0619, s. 87–98.

**PROCEDURAL RIGHTS OF PROPERTY OWNERS,  
MUNICIPALITIES AND ASSOCIATIONS IN CONNECTION  
WITH THE PROCEDURE FOR ISSUING A SINGLE  
ENVIRONMENTAL OPINION**

**Abstract**

The main idea of the article is that the property owners, municipalities and associations have appropriate rights in relation to the administrative procedure in which the competent administrative authority is to take an single environmental opinion.

**Key words:** single environmental opinion, administrative procedure, persons concerned



## LEGISLATIVNÍ VÝVOJ LINIOVÉHO ZÁKONA ANEB JSME STÁLE V PRÁVNÍM STÁTĚ?

JUDr. Adam Novák, Ph.D., JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

### Úvod

Na konci roku 2023 byl ve Sbírce zákonů publikován zákon č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.<sup>1</sup> Citovaný zákon novelizoval celkem 17 předpisů, a to na základě řady poslaneckých návrhů, tj. až v rámci projednávání návrhu v Parlamentu. Kromě rozšíření liniového zákona na těžební infrastrukturu, infrastrukturu pro ukládání oxidu uhličitého a strategické investiční stavby nebo speciální úpravu staveb pro energetickou bezpečnost, došlo také mimo jiné ke změnám v působnosti České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), tj. v oblasti s liniovým zákonem nijak nesouvisející. Předkládání poslaneckých návrhů bylo v daném případě natolik rozsáhlé a živelné, že na to reagoval Senát v usnesení č. 37 z 19. schůze konané dne 29. listopadu 2023, kterým: „*I. vyjadřuje nelibost nad živelnými poslaneckými změnami ve vládním návrhu zákona, jejichž důsledkem je návrh rozsáhlých a závažných změn nejen v liniovém zákoně, ale i v řadě dalších zákonů, přičemž mnohé ze změn nemají s vládním návrhem zákona věcnou souvislost a důvodů, které vedly k jejich přijetí, se lze jen dohadovat a II. žádá Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, aby ve své zákonodárné činnosti dbala na dodržování ústavních mezí a principů dobrého zákonodárství.*“

Kromě „přílepkové metody“ přípravy zákonů, která je kvůli hojnosti využívání v podmínkách ČR jednou ze slabin legislativního procesu, je průvodní otázkou to, zda obsah liniového zákona (ať už v původní nebo aktuální podobě) přispívá k naplnění základních požadavků právního státu. Tedy, zda naplňuje požadavek na to, aby právní řád byl stručný, přehledný, jasný, efektivní a logicky uspořádaný.<sup>2</sup>

Podle vymezení předmětu liniového zákona je jeho hlavním cílem urychlení povolovacích procesů. Zrychlení má být především ve stavebním řízení a ve vylastňovacím procesu, nicméně může dopadat i na další povolovací procesy (např. v ochraně životního prostředí). V tomto kontextu si nelze nevsimnout toho, že

<sup>1</sup> Pozn. označení „liniový zákon“ používáme v následujícím textu jako zastřešující pojem pro úpravu v zákoně č. 416/2009 Sb., a to v jeho různých historických podobách, tj. také pro úpravu účinnou od 1. 1. 2024, kdy došlo ke změně názvu zákona. Odkazy na jednotlivá ustanovení liniového zákona vycházejí z období a znění právní úpravy dle textu článku.

<sup>2</sup> Tošner, O. Zákon o urychlení výstavby infrastruktury – krok správným směrem? In Správní právo. 1/2013, s. 25.

cíl urychlení povolovacích procesů je i jedním z hlavních leitmotivů stavebního zákona z roku 2021 (zákon č. 283/2021 Sb.), který konkrétně přinesl jednotné povolovací řízení a další hmotněprávní a procesní urychlovací prvky. Je tedy otázkou, do jaké míry je nově nabobtnalý liniový zákon odůvodněn racionální úvahou zákonodárce o nutnosti speciálních odchylek od obecné právní úpravy, resp. zavádění odchýlných postupů ve zvláštním zákoně, když i obecná právní úpravu obsahuje urychlovací prvky. Tošner v článku z roku 2012 poukazuje na to, že již agenda stavebního zákona je oblastí, kterou nelze označit za stručnou, jasnou a efektivní,<sup>3</sup> přičemž tento stav se podle autorů tohoto příspěvku nezměnil ani s přijetím nového stavebního zákona. Přehlednost a jasnost právní úpravy není bohužel ani znakem aktuální podoby liniového zákona, který přináší další výjimky.

V rámci tohoto příspěvku se věnujeme nejen současné podobě liniového zákona, ale také navazujeme na jeho historický vývoj. Právě z tohoto historického srovnání vyplývá zásadní rozdíl mezi původním úzkým záměrem a stávající podobou zákona. Již jen z formálního hlediska stojí za zmínku to, že z původního zákona o sedmi paragrafech (který při tisku zabral cca dvě strany A4) se stal právní předpis, který čítá třicet osm paragrafů a při tisku má zhruba třináct stran A4.

Pokud jde o historický kontext, považujeme jej za důležitý také z hlediska právní vědy a udržení povědomí o (dis)kontinuitě s původní podobou liniového zákona. Zabýváme se také judikaturou reagující na liniový zákon, která může ukázat to, jaké směřování právní úpravy je hodnoceno jako legitimní.

Cílem tohoto příspěvku je tedy poukázat na historickou stopu zákona a také na to, že změny přichází živelně a „zdola“ od poslanců a zájmových skupin, přičemž i taková právní úprava (která není žádoucí) může být součástí právního řádu, která je předmětem dalšího legislativního vývoje. Chceme upozornit také na to, že živelnost přípravy přináší mimo jiné disbalanci mezi různými zákony, nedostatky v ochraně veřejných zájmů, nebo nejistotu o tom, co platí pro adresáty právních norem. V některých případech dokonce hrozí až riziko nepřijatelného zásahu do ústavně zaručených práv. Důvodem takového stavu je podle našeho názoru mimo jiné to, že poslanecké návrhy nevycházejí z dlouhodobé komplexní vládní strategie<sup>4</sup> a chybí jim podrobná analýza dopadů právní úpravy ve formě RIA a důvodové zprávy. Zároveň v takových případech není ani možné vyloučit zájmové ovlivnění přijímaných zákonů.

Náš článek je rozdělen do čtyř částí. První část popisuje historický vývoj liniového zákona, a to včetně posledních změn pro možnost srovnání různých znění

<sup>3</sup> Tošner, O. Op. cit. S. 25–26.

<sup>4</sup> Byť některé poslanecké návrhy jsou fakticky připravované jednotlivými resorty, které jinak nejsou schopné své záměry věcně nebo adekvátně časově prosadit; ovšem ani to nelze považovat za žádoucí postup.

zákoně úpravy. Druhá část článku je věnována problematice změn legislativy, které byly schváleny společně se změnami liniového zákona. Třetí část článku je věnována judikaturnímu vývoji liniového zákona. Poslední část článku je pak věnována rizikům, která mohou být spojena s tvorbou legislativy jako v případě liniového zákona.

## Historický legislativní vývoj liniového zákona

Samotný návrh liniového zákona byl původně předložen skupinou poslanců jako návrh zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35, která měla být předmětným zákonem prohlášena za veřejný zájem.<sup>5</sup> Tento návrh zákona ovšem odmítla vláda. Důvodem bylo zejména to, že jeho přijetím by došlo k nepřipustným zásahům do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem ČR. Vláda poukazovala na to, že veřejný zájem musí být prokázán až v konkrétním (vyvlastňovacím) řízení. Zamítavé stanovisko vlády bylo vydáno po nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/4, který se týkal zrušení části zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, na který vláda taktéž reagovala a ztotožnila se s ním. Připomeňme, že Ústavní soud v této věci konstatoval, že vymezení konkrétní stavby jako záměru ve veřejném zájmu zákonem (zde šlo o výstavbu vodní cesty Vltava-Labe, resp. výstavbu jezů na těchto řekách pro modernizaci a rozvoj této vodní cesty) je v rozporu s dělbou moci. Dalo se tedy předpokládat, že stejný osud by potkal i „liniový“ zákon, který by vymezoval veřejný zájem pro jeden konkrétní záměr.

Další rozpory, na které vláda upozornila, se týkaly vztahu navrhovaného zákona a stavebního zákona, zákona o vyvlastnění či správního řádu.<sup>6</sup> Jednalo se např. o výhradu, že se jedná o nepřímé (a tedy nepřipustné) novelizace obecných předpisů a předkladatel dostatečně nezohledňuje již existující právní úpravu.

S ohledem na uvedené výhrady bylo původní znění zákona značně přepracováno a zákon byl rozšířen obecně na urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Dopravní infrastrukturou se v tomto směru rozuměly stavby dopravní infrastruktury a stavby s ní související, které jsou umístovány v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje (dále jen „PÚR“) nebo jako veřejně prospěšné stavby vymezené v územně-plánovací dokumentaci.<sup>7</sup> Již v této podobě liniový zákon obsahoval ustanovení, kterým byla zkrácena lhůta pro podání žaloby k přezkumu rozhodnutí vydaného ve správním řízení, a to na jednu polovinu.

<sup>5</sup> Sněmovní tisk 549/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006-2010, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=549&ct1=0>.

<sup>6</sup> Sněmovní tisk 549/1, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006-2010, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=549&ct1=1>.

<sup>7</sup> Ust. § 1 odst. 2 liniového zákona.

Zároveň byla zavedena povinnost soudů rozhodnout o žalobě ve lhůtě 90 dnů (jedná se o pořádkovou lhůtu).<sup>8</sup>

Za zmínku stojí také to, že v původním návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou byla uvedena obecně také technická infrastruktura, tj. výstavba kanalizace, vodovodů a dalších liniových staveb,<sup>9</sup> která však v konečném znění nezůstala. Oproti poslaneckému návrhu nebyla přijata ani speciální úprava vyvlastňovacího řízení pro dané záměry. Návrh liniového zákona (po změnách v Poslanecké sněmovně) byl v rámci projednání v Senátu dále přepracován a Poslanecká sněmovna zákon přijala ve znění schváleném Senátem. Celý proces přijetí zákona přitom trval rok a půl (od předložení původního návrhu skupiny poslanců v červenci 2008 až do publikování ve Sbírce zákonů v listopadu 2009).

Zákonem č. 209/2011 Sb. přibyla do původního rozsahu liniového zákona také vodní a energetická infrastruktura. V případě vodní infrastruktury se opět jednalo o stavby umístované v plochách a koridorech dle PÚR a veřejně prospěšné stavby proti povodním. Energetickou infrastrukturou byla míněna elektrizační a plynárenská soustava podle energetického zákona zřizovaná ve veřejném zájmu, a to pokud není v rozporu s PÚR a zásadami územního rozvoje kraje (dále jen „ZÚR“).<sup>10</sup> Doplnění vodní a energetické infrastruktury bylo iniciováno Senátem<sup>11</sup> a reagovalo na připomínky některých orgánů veřejné správy, které se odkazem pouze na dopravní infrastrukturu cítily být poškozeny.<sup>12</sup> Změna rovněž výslovně vymezila použití lhůty 90 dnů také na jednání soudů ohledně opravných prostředků.

Zákonem č. 194/2017 Sb. došlo k dalšímu rozšíření záměrů spadajících do režimu liniového zákona, a to na elektronické komunikace. Dle důvodové zprávy mělo být cílem zejména sjednocení lhůt ve správních řízeních při povolování liniových staveb.

Významnou změnou byla novela provedená zákonem č. 225/2017 Sb. schválená v rámci velké novelizace stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Došlo zejména ke zpřesnění předmětu liniového zákona, a to tak, že zahrnuje úpravu *postupů při přípravě, umístování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací a uvádění těchto staveb*

<sup>8</sup> Ust. § 2 odst. liniového zákona.

<sup>9</sup> Důvodem byla obava Senátu, že takto vymezená infrastruktura by vedla k zavádějícímu výkladu rozsahu působnosti zákona, což Poslanecká sněmovna akceptovala. Viz důvodová zpráva k zákonu č. 209/2011 Sb.

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 209/2011 Sb. k tomu uvedla, že „*Obecný postup při povolování staveb tak bude prolomen jen v případech, kdy bude ověřen buď veřejný zájem nebo stavba bude zahrnuta do územně plánovací dokumentace vyššího stupně, tj. do zásad územního rozvoje kraje.*“ Tj. veřejný zájem není zákonem apriori stanoven, ale je vázán na další, konkrétně územně plánovací postupy.

<sup>11</sup> Štandera, J. Geneze právní úpravy povolování staveb dopravní infrastruktury. In *Bulletin Stavební právo*. 3/2016, s. 40–46.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 209/2011 Sb.



do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami. Liniový zákon byl dále rozšířen, a to na povolování projektů tzv. společného zájmu. Vymezení vodní<sup>13</sup> a energetické infrastruktury bylo dále zpřesněno a do dopravní infrastruktury byly výslovně zařazeny železniční stavby. K řízení ohledně staveb dopravní infrastruktury (dálnice, silnice, dráhy) byla navíc novelou soudního řádu správního výslovně určena příslušnost Krajského soudu v Ostravě a byl u něj zřízen specializovaný senát.<sup>14</sup> Předmětnou novelizací byla také založena povinnost příslušného úřadu poučit účastníky řízení o tom, že se na řízení vztahuje liniový zákon.

Další, velmi podstatnou změnu přinesl zákon č. 169/2018 Sb., který do § 2 odst. 7 liniového zákona vložil tzv. fikci závazného stanoviska. V případě, pokud příslušným orgánem nebylo závazné stanovisko vydáno ve lhůtě 60 dnů od chvíle, kdy k tomu byl orgánem vedoucím předmětné řízení vyzván, platilo, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží (výjimkou bylo závazné stanovisko EIA, na které uvedený postup nedopadal).<sup>15</sup>

Zákon č. 169/2018 Sb. rovněž upřesnil, že urychlovací procesy se vztahují také na získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění řešených staveb podle liniového zákona, čímž výslovně zahrnul vyvlastňovací procesy. Stejným zákonem byla doplněna příloha s výčtem vybraných staveb dopravní infrastruktury, které podléhají liniovému zákonu, nicméně vyjmenované stavby nebyly výslovně označeny jako záměry ve veřejném zájmu

Do liniového zákona byla vložena také možnost vydat tzv. mezitímní rozhodnutí.<sup>16</sup> Institut mezitímního rozhodnutí reaguje na to, že obecně rozhodnutí o vyvlastnění obsahuje dva výroky - jeden výrok o vyvlastnění a jeden výrok o náhradě za vyvlastnění. Úprava mezitímního rozhodnutí umožňuje rozhodnout nejprve o základu věci - o vyvlastnění. Náhrada za vyvlastnění bude řešena samostatně až po právní moci tohoto rozhodnutí. Toto schéma umožňuje pokračovat v povolovacích procesech podle stavebního zákona bez ohledu na možný vleklý a často problematický spor o výši náhrady.

<sup>13</sup> V rámci vymezení vodní infrastruktury byla nově výslovně zahrnuta mimo jiné stavba vodního díla budovaná ve veřejném zájmu ke zmírnění následků sucha.

<sup>14</sup> Ust. § 7 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>15</sup> Novelizace vycházela z poslaneckého návrhu zákona, který ovšem popsany postup vůbec neobsahoval, a tedy ani neodůvodňoval - Sněmovní tisk 76/0, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=76&ct1=0>.

<sup>16</sup> Mezitímní rozhodnutí bylo dále upraveno novelou provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., kdy do liniového zákona přibyla ustanovení § 4c a § 4d.

Z procesního hlediska je zajímavá také další úprava fikce závazného stanoviska. Na základě zákona č. 403/2020 Sb. si mohl dotčený orgán vyhradit prodlouženou lhůtu 30 dnů k vydání závazného stanoviska ode dne konání společného jednání. Společné jednání přitom stavební úřad nařizuje za situace, pokud je nezbytné zajistit chybějící závazná stanoviska nebo jsou tato závazná stanoviska protichůdná.<sup>17</sup> Stavební úřad měl kromě toho povinnost řízení přerušit, pokud stavebník požádal dotčený orgán o vydání závazného stanoviska a toto závazné stanovisko nebylo před podáním žádosti vydáno, a zároveň marně neuplynula lhůta pro jeho vydání (§ 2c).

Za zmínku stojí také novely liniového zákona, které těsně předcházely zákonu č. 465/2023 Sb. a byly přijímány především v souvislosti s novým stavebním zákonem – zákony č. 284/2021 Sb., č. 126/2023 Sb. a č. 202/2023 Sb. V případě zákona č. 284/2021 Sb. se jednalo zejména o změny procesního charakteru, a to s ohledem na vedení jediného řízení o povolení záměru na místo územního a následně stavebního řízení. Dále byla upravena příslušnost stavebního úřadu pro projekty tzv. společného zájmu energetické infrastruktury, kterým se stal Dopravní a energetický stavební úřad. Došlo také ke změně legální definice infrastruktury elektronických komunikací a byla omezena platnost znaleckých posudků pro stanovení výkupní ceny.

V novele liniového zákona provedené v roce 2023 zákonem č. 465/2023 Sb. mělo původně dojít k minimalistické transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T). Nicméně pozměňovací návrhy hospodářského výboru i jednotlivých poslanců došlo v Poslanecké sněmovně ke značnému rozšíření obsahu novely.<sup>18</sup> Tyto zásahy se dotkly nejen okruhu sledovaných záměrů (strategicky významných staveb), ale také oblastí, které s agendou liniového zákona vůbec nesouvisí.

Důvodnost a podložení některých změn věcnými argumenty zcela chybí, a to i když praktické dopady mohou být zásadního významu. Příkladem toho je omezení kompetencí ČIŽP, kterému se podrobněji věnujeme dále. Uvedenou novelizací došlo také ke změně názvu zákona, která měla zohlednit jeho širší záběr. Nově jde tedy o zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury.<sup>19</sup>

Pokud jde o rozsah zákona, kromě původně zahrnutých staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, byly

<sup>17</sup> Viz úprava v § 2c s novým označením Řízení o vydání územního rozhodnutí a společného povolení u vybraných staveb energetické infrastruktury a staveb infrastruktury elektronických komunikací.

<sup>18</sup> C. H. Beck, Urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Právní zpravodaj, 1. 12. 2023. Urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Právní zpravodaj, 10. 11. 2023. Dostupné <https://www.beck-online.cz/>.

<sup>19</sup> Došlo tím také ke zrušení zkráceného názvu liniový zákon zavedeného k 1. 1. 2021.

doplněny stavby těžební infrastruktury,<sup>20</sup> tj. také ložiska kamene a šterkopísku, infrastruktura pro ukládání oxidu uhličitého<sup>21</sup> a také strategické investiční stavby.<sup>22</sup> Pokud jde o věcné vymezení, jedná se v zásadě o areály pro výrobu produktů strategického významu – např. výroba baterií do automobilů, výroba čipů, robotická výroba nebo výroba a zpracování vodíku nebo datová centra. Pro tyto stavby platí, že posuzování vlivů záměru zajišťuje Ministerstvo životního, a dále to, že stavební úřad není oprávněn prodloužit lhůtu pro rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, nelze prodloužit lhůtu pro vydání závazného stanoviska nebo vyjádření k záměru (výjimkou je jednotné environmentální stanovisko), odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru strategické investiční stavby není přípustné (§ 2n odst. 4 liniového zákona).

Doplněna byla vnitrozemská vodní cesta na úsecích Pardubice – státní hranice s Německem a Praha – Mělník a přístavy na ní, a dále výslovně vyjmenované terminály železniční a silniční dopravy. Do kategorie energetické infrastruktury byly doplněny dobíjecí stanice, vodíkové čerpací stanice a čerpací stanice na zkvapalněný metan. Výslovně byly mezi vybrané stavby energetické infrastruktury zahrnuty stavby pro energetickou bezpečnost. Těmi se rozumí stavby pro jadernou energetiku včetně široce vymezených souvisejících staveb uvnitř i vně areálu jaderného zařízení (např. nezbytná dopravní infrastruktura nebo sklady čerstvého nebo vyhořelého jaderného paliva). Stavby pro energetickou bezpečnost jsou ze zákona veřejně prospěšnou stavbou<sup>23</sup> a slouží k zajištění bezpečnostních zájmů České republiky v podobě udržitelné a soběstačné výroby energie. Proti rozhodnutí o povolení záměru stavby pro energetickou bezpečnost nebude přípustné odvo-

<sup>20</sup> Ust. § 1 odst. 9 liniového zákona: „Těžební infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání ložisek strategického významu podle horního zákona, jakož i stavby sloužící k jejich úpravě a zušlechťování prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, dále stavby určené k jejich přepravě a úložná místa pro těžební odpad.“

<sup>21</sup> Ust. § 1 odst. 10 liniového zákona: „Infrastrukturou pro ukládání oxidu uhličitého se pro účely tohoto zákona rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, a stavby přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého.“

<sup>22</sup> Strategickou investiční stavbu se rozumí stavba pro výrobu a skladování umístovaná v zastavitelných nebo transformačních plochách o rozloze nejméně 100 ha vymezených k tomuto účelu v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje, pokud je uvedena v příloze k zákonu. Viz § 1 odst. 13 liniového zákona.

<sup>23</sup> Připomeňme, že podle stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.) se veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavba nebo zařízení pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu vymezená v územně plánovací dokumentaci a stavby a zařízení s ní související nebo podmiňující její realizaci (§ 11 odst. 1), úkolem územního plánování je mimo jiné vymezovat veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření (§ 39 písm. k) a podle § 180 odst. 1 lze práva k pozemkům a stavbám odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny v územně plánovací dokumentaci a jde-li o uskutečnění veřejně prospěšné stavby. Vymezení nějaké stavby apriori jako veřejně prospěšné stavby tedy předjímá možnost jejího vyvlastnění, a také to, že jde o stavbu ve veřejném zájmu. Lze předpokládat, že zákonodárce chtěl právě tohoto pojetí dosáhnout a podpořit vyvlastňovací procesy.

lání (§ 2d odst. 1) a nelze prodloužit lhůtu pro závazné stanovisko; výjimkou jsou případy mezistátní EIA nebo jednotné environmentální stanovisko (§ 2d odst. 2).

Nová, třetí část zákona (§ 5e až 5i), upravuje stavby vybrané transevropské dopravní infrastruktury (TEN-T) včetně vymezení časového rámce pro ukončení relevantních správních řízení. Udělování povolení by nemělo překročit dobu 4 let.

Předmětná ustanovení jsou právě tím primárním důvodem pro novelizaci a tvoří základ vládního návrhu.<sup>24</sup> Novelizovaný zákon velmi podrobně rozepisuje, jaké informace má Ministerstvo dopravy zveřejnit na svých stránkách, jaký je rozsah předběžné informace pro stavby TEN-T, popř. jak mají postupovat dotčené orgány. Jedná se z našeho pohledu o poměrně nestandardní úpravu vztahů mezi správními orgány. Ministerstvo dopravy má v podstatě zveřejnit obecné informace jako je např. označení příslušných orgánů (stavebních úřadů příslušných k vedení řízení o povolení záměru TEN-T, dotčených orgánů nebo správních orgánů věcně příslušných k vedení řízení o souvisejících žádostech) nebo náležitosti žádosti o povolení záměru nebo o vydání podkladového vyjádření nebo závazného stanoviska. Očekávali bychom, že tyto informace budou zřejmé ze samotné právní úpravy, případně pro zveřejnění těchto informací nebude nezbytná zákonná právní úprava (srov. též právní úpravu práva na informace). Důvodová zpráva k tomu v podstatě uvádí, že tím plní povinnost členských států Evropské unie poskytnout předkladatelům projektů snadno dostupné informace, zejména prostřednictvím informačních portálů, o povoleních, rozhodnutích a stanoviscích, která mohou být vyžadována k realizaci projektu. Jde o informace týkající se údajů, které mají předkladatelé projektů správním orgánům předkládat, lhůt, jimiž se relevantní procedury řídí, a správních orgánů a zúčastněných stran zapojených do předmětných procedur. Podle předkladatele mají členské státy poskytnout rovněž informace o totožnosti určeného orgánu. Nicméně způsob implementace – podrobný výslovný výpis požadavků ve zvláštním (liniovém) zákoně působí spíše jako nežádoucí zahušťování práva. Zavádí se také „speciální“ předběžná informace, která se však částečně překrývá s předběžnou informací podle stavebního zákona, zejm. v tom, podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí o povolení záměru a za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět. Pro účely povolování TEN-T má stavební úřad předat žadateli také informace o nezbytnosti podání související žádosti, jakož i o náležitostech související žádosti. Dotčený orgán má dále informovat příslušný stavební úřad, že obdržel žádost o vyjádření nebo závazné stanovisko. Také má neprodleně zaslat stejnopis písemného vyhotovení, popř. sdělit, že „díky“ fikci jde o stanovisko nebo vyjádření souhlasné a bez podmínek. Zároveň je ale nastaven závazný postup: „*Nevydá-li v zákonné lhůtě dotčený orgán*

<sup>24</sup> Sněmovní tisk č. 410, Poslanecká sněmovna, 9. období, od 2021, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>.

vyjádření nebo závazné stanovisko, která jsou podkladem pro povolení záměru, nebo správní orgán rozhodnutí o související žádosti, dá stavební úřad příslušný k povolení záměru podnět k učinění opatření proti nečinnosti správnímu orgánu nadřízenému orgánu, který měl vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí o související žádosti vydat.“ V tomto ustanovení není jasná návaznost na uplatněnou fikci, pokud jde o závazné stanovisko, která je „náhradním rozhodnutím“, nikoliv nečinností. Nestandardně má podnět podávat přímo správní orgán.<sup>25</sup>

V důvodové zprávě se k tomu uvádí, že daná úprava dopadá na všechny kroky v „postupu udělování povolení“, tj. nejen na řízení o povolení záměru, ale také na veškerá vnitrostátní správní řízení, která jsou předpokladem uskutečnění stavby vybrané transevropské dopravní infrastruktury.

Pokud jde o lhůty pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních vymezených v § 1 liniového zákona, ty se zkracují na polovinu, o žalobách rozhodne soud ve lhůtě 90 dnů. Zkracování lhůt naopak nově neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona. Stavební zákon z roku 2021 totiž zavádí 1 měsíční lhůtu pro žaloby proti všem rozhodnutím stavebního úřadu (vyjma rozhodnutí o přestupku).<sup>26</sup> Současně ale ponechává možnost žalobu doplnit ve dvouměsíční lhůtě. Jde-li o stavbu pro energetickou bezpečnost, pak je výslovně stanoveno, že lhůty pro podání žaloby činí jeden měsíc, a dále že žalobu nelze rozšířit o dosud nenapadené výroky nebo je rozšířit o další žalobní body po uplynutí této lhůty.

Dále platí, že návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí vydanému v řízení podle § 1 liniového zákona lze podat pouze společně se žalobou. Totéž platí pro návrh odkladného účinku při podání opravného prostředku. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží.

K odstranění vad podání ve správním i soudním řízení po lhůtě stanovené pro jejich podání, se nebude přihlížet. Správní orgán a soud k odstranění nedostatků podání nevyzývá. Pokud je podáno odvolání a důvody nejsou doplněny v řádné odvolací lhůtě, odvolací správní orgán přezkoumává pouze soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Nová právní úprava tedy limituje možnost podat tzv. blanketní odvolání.

Liniový zákon v nové podobě limituje také závazná stanoviska dotčených orgánů. U staveb pro energetickou bezpečnost nebude možné prodlužovat lhůtu pro vydávání závazných stanovisek nebo vyjádření (s výjimkou mezistátního posuzo-

<sup>25</sup> Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu: „I.4. Opravné prostředky - Navrhovaná právní úprava nezakládá žádné nové správní řízení a zakládá 1 specifický nástroj proti nesprávnému postupu orgánů veřejné správy – kompetenci příslušného stavebního úřadu příslušného k povolení záměru dát podnět k učinění opatření proti nečinnosti, kdy adresátem tohoto podnětu bude správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání vyjádření nebo závazného stanoviska anebo k vedení řízení o související žádosti. Tento nadřízený správní orgán pak s podnětem naloží v souladu se správním řádem.“

<sup>26</sup> Viz § 306 stavebního zákona.

vání EIA nebo jednotného environmentálního stanoviska). V případě marného uplynutí lhůty pro jejich vydání se uplatní fikce kladného závazného stanoviska bez podmínek. V daném případě není ovšem vyloučeno zahájení přezkumného řízení, které musí splňovat některé speciální podmínky. Po ukončení přezkumného řízení nejsou další opravné prostředky proti závaznému stanovisku přípustné.

Nově obsahuje liniový zákon možnost vydat dílčí územní rozvojový plán. Ten byl zaveden na základě pozměňovacího návrhu poslance a ministra Martina Kupky. Formálně je integrován do liniového zákona (nový § 21a násl.), věcně ale doplňuje strukturu územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Podle nové úpravy může vláda v případě naléhavého veřejného zájmu do doby vydání územního rozvojového plánu na návrh příslušného resortu rozhodnout o pořízení dílčího územního rozvojového plánu, tj. (závazného nástroje) plánu pouze pro vybraný záměr dopravní infrastruktury celostátního nebo mezinárodního významu nebo přesahující svým významem území jednoho kraje. Nové řešení má přinést urychlení výstavby vysokorychlostních železnic a dalších klíčových dopravních staveb. Dílčí územní rozvojový plán je závazný pro rozhodování v území; je nadřazenou dokumentací proti územním plánům obcí a zásadám územního rozvoje krajů. Pořizovatelem dílčího územního rozvojového plánu je Ministerstvo dopravy, v jehož gesci jsou zároveň realizovány hlavní dopravní stavby, což vyvolává pochybnosti o nepodjatém přístupu. Dílčí územní rozvojový plán může být vydán i před vydáním prvního územního rozvojového plánu (v podstatě má cíleně řešit stav, kdy celorepublikový ÚRP ještě neexistuje<sup>27</sup>), do kterého by měl být následně integrován. Nový nástroj může na jedné straně nahradit zdoluhavé a do jisté míry těžkopádné územně plánovací procesy, rizikem je nedostatečné zohlednění práv dotčených osob a veřejných zájmů.

Zcela nově byl doplněn § 3e liniového zákona. V případě, že jde o stavbu dopravní infrastruktury, která podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vyvlastňování pozemků bude možné zahájit již v okamžiku, kdy bude vydáno souhlasné závazné stanovisko EIA, resp., kdy bude ve zjišťovacím řízení stanoveno, že uvedená stavba nepodléhá EIA.

V rámci úpravy vyvlastňovacího procesu bylo tzv. mezitímní rozhodnutí rozšířeno na další stavby.<sup>28</sup> Vyvlastňovací úřad v těchto případech (jsou-li splněny

<sup>27</sup> Po dokončení a odevzdání tohoto článku bylo dne 20. 9. 2024 zveřejněna veřejná vyhláška: Oznámení o vydání Územního rozvojového plánu, viz [https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/uredni\\_deska/verejna-vyhlaska-oznameni-o-vydani-uzemniho-rozvojoveho-planu-215562/](https://vlada.gov.cz/cz/urad-vlady/uredni_deska/verejna-vyhlaska-oznameni-o-vydani-uzemniho-rozvojoveho-planu-215562/).

<sup>28</sup> Tento postup je rozšířen na všechny stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury v příloze č. 1 nebo v koridorech vymezených v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje; na místní komunikace I. třídy nebo speciální, tramvajové nebo trolejbusové dráhy, jsou-li vymezeny v územně plánovací dokumentaci či rozvojové oblasti podle politiky územního rozvoje

podmínky pro vyvlastnění s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění) vydá na žádost vyvlastnítele mezitímní rozhodnutí.

## Novelizace (ne)souvisejících předpisů

Zákonem č. 465/2023 Sb. byl mimo jiné novelizován stavební zákon. Do stavebního zákona z roku 2006 měl být zanesen nový koncept plánovacích smluv. Změna však byla zavedena s účinností od 1. 1. 2024, když již byl zároveň „starý“ stavební zákon zrušen.<sup>29</sup> V návaznosti na záměry řešené v liniovém zákoně došlo nicméně ke změnám příloh stavebního zákona z roku 2021, které určují povolovací režim.<sup>30</sup>

Novela se dotkla také Státní energetické koncepce. Její součástí se má podle novelizovaného znění zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií stát vymezení strategických oblastí celorepublikového významu pro umístování staveb pro energetickou bezpečnost podle liniového zákona. Přitom se má zohlednit zejména předpokládaná poptávka po energiích, dostupnost příslušné síťové infrastruktury a potřebný instalovaný výkon vyroben tak, aby byly naplněny cíle České republiky v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů a výroby energie z nízkouhlíkových zdrojů.

Na úseku zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) byl schválen pozměňovací návrh poslance Libora Turka, prostřednictvím kterého je státu umožněno ovlivňovat kontrolu nad energeticky strategickými celky (v oblasti elektřiny, zemního plynu nebo centrálního zásobování teplem). K na-

---

(metropolitní rozvojová oblast).

Mezitímní rozhodnutí (s výjimkou nepřípustnosti odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí) dopadá také na stavby energetické infrastruktury neuvedené v příloze č. 1 k liniovému zákonu, a to jak vymezené, tak i nevymezené v územně plánovací dokumentaci, stavby těžební infrastruktury nebo stavby infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého.

<sup>29</sup> V tomto kontextu lze připomenout, že stavební zákon z roku 2021 obsahuje novou úpravu plánovacích smluv, tedy právně závazných ujednání mezi obcí (krajem) a investorem (developerem) o jeho spoluúčasti na vybudování nové nebo úpravách staré veřejné infrastruktury, kdy namísto dříve používaných nepojmenovaných smluv půjde nově o veřejnoprávní smlouvy

<sup>30</sup> V příloze č. 1 odst. 1 písm. a) stavebního zákona byl doplněn bod 32. zahrnující stavby veřejné technické infrastruktury a přístřešky, vždy o jednom nadzemním podlaží do 40 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné nebo pobytové místnosti nebo hygienická zařízení, a které neslouží k ustájení nebo chovu zvířat a neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů, a jsou-li umístovány v zastavěném území mimo veřejná prostranství. V příloze č. 3 s výčtem vyhrazených staveb došlo ke změně vymezení rozlohy záměrů v zastavitelných nebo transformačních plochách ze 100ha na 45ha, což navazuje na výčet strategických investičních staveb v liniovém zákoně. Do přílohy č. 3 byly doplněny stavby a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, a stavby přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého.

bytí vlivu nad energeticky strategickým celkem bude třeba souhlas Ministerstva průmyslu a obchodu (nový § 3a energetického zákona).

Nový zákonný rámec byl stanoven také pro výkupní ceny u nově chystaných jaderných elektráren. Jednalo se opět o pozměňovací návrh poslance Libora Turka, tentokrát k zákonu č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice. Nově je upravena smlouva o vyrovnávacím režimu uzavíraná mezi Českou republikou, operátorem trhu a oprávněným investorem nízkouhlíkové výroby. Smlouva má obsahovat podmínky pro výplatu vyrovnávací platby a vzájemná práva a povinnosti k zajištění výroby a dodávky elektřiny z nízkouhlíkové výroby do elektrizační soustavy České republiky.

Když zůstaneme v širší oblasti jaderné energetiky, do zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon bylo doplněno ustanovení, že předseda Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (SÚJB) má plat podle 16. třídy platového tarifu.

Rozsáhlé úpravy se dotkly úseku těžby nerostných surovin a surovin pro výstavbu. V zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) byla doplněna definice kritických nerostů, mezi něž je zařazen také kámen a štěrkopísek.<sup>31</sup> Podle nového § 3 odst. 5 jsou vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek realizovány ve veřejném zájmu. Nově je v § 6a definováno ložisko strategického významu, což je ložisko kritických nerostů, které má mimořádný význam pro zajištění surovinové nebo energetické bezpečnosti státu nebo pro uskutečnění staveb podle liniového zákona, které stanoví vláda nařízením. Do horního zákona byl doplněn vyvlastňovací titul v zájmu uskutečnění otvřky, přípravy a dobývání ložiska strategického významu (nový § 32b horního zákona), doplněna byla také zvláštní ustanovení o dobývacím prostoru pro dobývání kritického nerostu, jakož i o dobývacím prostoru pro dobývání ložiska strategického významu (urychlení cestou fikce závazných stanovisek, koncentrace námitek účastníků řízení, omezení v odvolacím řízení). Zrcadlově k hornímu zákonu a s odkazem na nové pojmy v něm uvedené byl upraven zrychlený postup také v zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.<sup>32</sup>

V zákoně č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů byla úložiště oxidu uhličitého a přepravní síť označeny jako veřejně prospěšné stavby (§ 2a).

<sup>31</sup> Kritické nerosty jsou radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, vápenec, pokud je vhodný k chemicko-technologickému zpracování, nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů, a nevyhrazené nerosty stavebního kamene a štěrkopísku, nachází-li se tyto nevyhrazené nerosty na ložiskách, které se považují za výhradní.

<sup>32</sup> Viz nová ustanovení § 18b Zvláštní ustanovení o povolení hornické činnosti pro dobývání kritických nerostů, § 18c Zvláštní ustanovení o povolení hornické činnosti pro dobývání ložiska strategického významu.



Na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) je zásadní zejména redukce kompetencí ČIŽP. Přitom stanovisko ČIŽP bylo často důvodem pro provedení celého posuzovacího procesu („velké EIA“).<sup>33</sup> Považujeme za velmi nestandardní to, aby omezení působnosti hlavního kontrolního orgánu na úseku ochrany životního prostředí bylo řešeno formou legislativního přílepu, to dokonce aniž by k tomu existovala hlubší analýza. Přitom nejde o jedinou změnu působnosti ČIŽP provedenou v návaznosti na liniový zákon. Působnosti ČIŽP se totiž dotýká také změna provedená v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Podle § 80 tohoto zákona měla ČIŽP kontrolovat, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právníckými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Nově ČIŽP ztrácí kontrolu nad činností fyzických osob nepodnikajících (kromě kontroly podmíněnosti podle zákona o zemědělství). Limitována je tedy také možnost ukládat nápravná opatření nebo v případech hrozící škody nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin. Kompetenci vůči fyzickým osobám nepodnikajícím budou mít nadále pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ostatní orgány ochrany přírody (podle toho, o jaké chráněné území se jedná). ČIŽP sama uvádí, že podněty, u kterých bude zřejmé, že odpovědnou osobou je fyzická osoba nepodnikající, bez dalšího postoupí příslušnému orgánu.<sup>34, 35</sup>

Pokud jde o úsek ochrany přírody, v rámci novelizace zákona č. 114/1992 Sb. předložené na jaře 2024 do meziresortního připomínkového řízení se nicméně navrhuje v § 80 doplnit odst. 5, podle něhož má mít ČIŽP právo kontrolovat dodržování ustanovení tohoto zákona týkající se ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a ochrany ptáků, požadovat od právníckých osob, podnikajících fyzických a fyzických osob prokázání původu a odebrat jim nedovoleně držené jedince; také má řešit přestupky právníckých, podnikajících fyzických osob a fyzických osob, pokud jsou porušeny povinnosti podle tohoto zákona týkající se ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nebo ochrany ptáků.

V zákoně o EIA byly dále provedeny změny v působnosti Ministerstva životního prostředí, které nově zajišťuje posuzování záměrů týkajících se staveb pro energetickou bezpečnost (a jejich změn) podle zákona o urychlení výstavby stra-

<sup>33</sup> Jelínková, J. Omezení působnosti České inspekce životního prostředí [online], In Ochrana přírody. 1/2024, dostupné na <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/vyzkum-a-dokumentace/omezeni-pusobnosti-cizp/>.

<sup>34</sup> Viz k tomu bližší informace dostupné na <https://www.cizp.cz/>.

<sup>35</sup> Na změny v působnosti ČIŽP reagoval Zelený kruh s jasným závěrem, že omezování pravomoci ČIŽP je krok špatným směrem. Vyčítá změně zejména to, že jde o změny vyvolané potřebou úspor, nikoliv věcnou analýzou potřeb, blíže k tomu na <https://zelenykruh.cz/omezovani-pravomoci-cizp-je-krok-spatnym-smerem/>.

tegicky významné infrastruktury. Jedná se o věci, o kterých rozhoduje Dopravní a energetický stavební úřad podle stavebního zákona, a to i ve sloupci „Orgán kraje“.

V příloze zákona o EIA se také nově vymezuje rozsah posuzování větrných elektráren. Původně podléhaly zjišťovacímu řízení větrné elektrárny s výškou stožáru od stanoveného limitu, tj. od 50 m. Nově se zjišťovací řízení vztáhne sice na větrné elektrárny s výškou stožáru od 50 m, ovšem za splnění podmínky, že jde o umístění v lokalitách soustavy NATURA 2000 nebo ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech, nebo v místě, které je k nejbližšímu chráněnému venkovnímu prostoru staveb blíže než 1 km od stožáru větrné elektrárny, nebo v místě, které je od jiné stávající nebo připravované větrné elektrárny blíže než 3 km od stožáru větrné elektrárny, nebo pokud jsou umístovány alespoň 4 větrné elektrárny.

Podle nového § 23 odst. 12 EIAZ se vyloučení opakovaného prodloužení platnosti stanoviska podle § 9a odst. 4 věty třetí<sup>36</sup> nepoužije pro záměr modulární jaderné elektrárny. Platnost stanoviska vydaného pro takový záměr lze prodloužit opakovaně, maximálně však dvakrát.

Další dílčí změny byly provedeny v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.<sup>37</sup>

## Judikатурní vývoj liniového zákona

Nestandardní vývoj liniového zákona spojený s jeho vznikem z poslaneckého návrhu, jeho následné značné úpravy, rozšiřování předmětu zákona a zavádění nových procesních institutů byly příčinou toho, že se jeho obsahu významně věnovaly i soudy. Důvodem soudního přezkumu bylo zejména to, že obsah liniového zákona nebyl pro adresáty norem vždy plně srozumitelný a předvídatelný.

<sup>36</sup> „Platnost stanoviska je 7 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska příslušný úřad na žádost oznamovatele prodlouží závazným stanoviskem o 5 let, pokud nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Opakované prodloužení platnosti stanoviska je vyloučeno. Žádost o prodloužení platnosti stanoviska musí být podána před jejím uplynutím; platnost stanoviska neuplyne, dokud není žádost vyřízena. Součástí žádosti o prodloužení platnosti stanoviska je podklad obsahující popis aktuálního stavu dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání stanoviska. Prodloužení platnosti stanoviska spolu s podkladem uvedeným v předchozí větě příslušný úřad zveřejní podle § 16. Dojde-li ke zrušení rozhodnutí v navazujícím řízení v prvním stupni podle odstavce 3 věty třetí, platí, že platnost stanoviska neuplyne dříve než 60 dnů po dni, kdy ke zrušení takového rozhodnutí došlo.“

<sup>37</sup> Zde se řeší režim zvláštního užívání, kdy souhlas vlastníka se zvláštním užíváním se nově nevyžaduje v případech, že se jedná o stavbu nebo zařízení přípojek technické infrastruktury nebo další stavby nebo zařízení technické infrastruktury, které jsou drobnou stavbou podle přílohy č. 1 stavebního zákona.

Jak již bylo uvedeno výše, zákonodárce se ještě před vznikem liniového zákona snažil o prosazení či urychlení výstavby konkrétních významných projektů prostřednictvím samostatného zákona, což však narazilo na rozhodování Ústavního soudu. Ten konkrétně označení výstavby jezů na Labi jako záměrů ve veřejném zájmu přímo zákonem považoval za narušení dělby moci a proto danou úpravu zrušil.<sup>38</sup> Stejným způsobem přistoupil k legislativnímu záměru, který se týkal výstavby nové vzletové dráhy na letišti Praha Ruzyně.<sup>39</sup> Zajímavostí je v tomto směru zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně,<sup>40</sup> který byl řádně schválený a zůstal v platnosti až do zrušení zákonem č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů, k 1. 1. 2024, zároveň ale nikdy nebyl aplikován.

V judikatuře se řešilo samotné vymezení použití liniového zákona. Až do konce roku 2017 byl předmět zákona vymezen tak, že upravoval „*postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací*“. Problematickým v tomto směru bylo zejména uchopení obsahu termínu „postup v souvislosti s urychlením výstavby“. Samozřejmě do tohoto termínu není problém zařadit stavební a předcházející územní řízení. Problematické ovšem bylo zařazení postupů na úseku vyvlastňovacího řízení, kdy toto se nemusí týkat pouze konkrétního záměru, ale také souvisejících činností (záměrů). Nejvyšší správní soud řešil povolení křižovatky navazující na úsek dálnice D3, kdy tato křižovatka byla umístována rámci samostatného řízení. V rozsudku ze dne 15. 6. 2015, č.j. 6 As 94/2015-20 Nejvyšší správní soud uvedl, že k použití liniového zákona má dojít nejen u územního a stavebního řízení, ale také u řízení, která jsou součástí širší přípravy realizace staveb, tj. i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům, a to také v případě, že slouží pro související stavby s hlavním záměrem.<sup>41</sup>

Soudní praxe se dále zabývala tím, zda lze liniový zákon vztáhnout i na další řízení kromě zmiňovaného územního, stavebního a vyvlastňovacího řízení.

Nejvyšší správní soud tak navázal rozsudkem ze dne 25. 6. 2015, č.j. 1 As 13/2015-295. V něm dále konkretizoval a rozvedl, na která všechna řízení se zrych-

<sup>38</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/4.

<sup>39</sup> Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

<sup>40</sup> V ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona bylo stanoveno, že všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejpovice - Sulkov (s odkazem na vymezení v závazné části územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace) jsou veřejným zájmem.

<sup>41</sup> „Za „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury) je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb, což je i řízení o vyvlastnění nezbytných práv k potřebným pozemkům. I v těchto řízeních se tedy uplatní zkrácená lhůta pro podání žaloby k soudu k přezkoumání nebo nahrazení správního rozhodnutí (§ 2 odst. 5 věta první zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury).“

lení podle liniového zákona vztahuje či by se vztahovat mohlo. Zároveň sám konstatoval, že v zákoně použitá definice není pro adresáty norem dostatečně určitá a v případě jejich nejistoty musí dojít k výkladu ve prospěch jejich práv a nelze krátit lhůty pro podání opravných prostředků: „Znění § 1 zákona o urychlení výstavby není dostatečně určité, resp. není zcela zřejmé, že se tento zákon vztahuje i na řízení podle zákona o integrované prevenci. Pod pojem „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ lze s jistotou zahrnout celou řadu řízení a postupů (např. územní řízení, řízení o vydání stavebního povolení, postup o vydání kolaudačního souhlasu, řízení o převlastnění, ale i řízení o vydání rozhodnutí o kácení dřevin, řízení o vydání rozhodnutí o výjimkách ze zvláště chráněných druhů, aj.). Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 30. července 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12, uvedl, že „... za „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb...“ Jak je z výkladu Ústavního soudu patrné, pojem postup v souvislosti s urychlením výstavby obsahuje celou řadu řízení a postupů, jejichž výčet však není dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu pro adresáty této normy dostatečně určitý. V situaci, kdy nelze s jistotou tvrdit, že daný případ spadá pod aplikační působnost zákona o urychlení výstavby, tedy konkrétně, že se zkrátí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o vydání (změně) integrovaného povolení, nemůže se Nejvyšší správní soud přiklonit k interpretaci tohoto zákona způsobem, který by umožnil aplikovat zkrácení lhůty k podání žaloby. Naopak v případě, kdy je možné danou normu interpretovat více způsoby, je vždy nutné jí vyložit tak, aby nedošlo k neoprávněnému zásahu do práv účastníků řízení na spravedlivý proces jednáním v rozporu s principem právní jistoty.“

V této souvislosti Nejvyšší správní soud vyslovil další zajímavý závěr, a to, že pro aplikovatelnost liniového zákona v těchto souvisejících řízeních musí být ze strany správního orgánu uvedeno, že se dané správní řízení vede dle liniového zákona: „Proto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud se působnost zákona o urychlení výstavby vztahuje na příslušné správní řízení, musí tato skutečnost vyjít najevo ve správním řízení, resp. musí být zřejmá ze správního rozhodnutí. Není přípustné, aby jeho působnost na dané řízení vyšla najevo až v okamžiku soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud tímto neuzavírá, že řízení o vydání (změně) integrovaného povolení není postupem v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o urychlení výstavby, avšak v situaci, kdy je daná právní norma takovýmto způsobem neurčitá, nelze jí aplikovat na daný případ s negativními dopady do sféry stěžovatele; to vše právě za situace, kdy v napadeném rozhodnutí není uveden žádný odkaz na zákon o urychlení výstavby.“

Povinnost příslušného úřadu poučit účastníky řízení o tom, že se na řízení vztahuje liniový zákon, byla výslovně zavedena novelizací liniového zákona provedenou v roce 2017.

Problematický výklad rozsahu řízení, na které se liniový zákon vztahuje, měl být napraven novelami zákony č. 225/2017 Sb. a č. 169/2018 Sb. Zde došlo k přesnějšímu určení postupů a řízení, na které se liniový zákon vztahuje. Základní okruh řízení tak v podstatě pokrýval kromě postupů podle stavebního zákona výslovně i otázky týkající se získání práv k pozemkům a stavbám. I nadále však bylo možné jeho záběr vykládat s rozšířením na další řízení, a to s ohledem na obecnou formulaci: „*Tento zákon upravuje postupy při přípravě, umístování a povolování staveb... a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami*“.

Další řešenou otázkou bylo to, zda musí sám investor, resp. žadatel výslovně žádat o uplatnění liniového zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 12. 2020, č.j. 2 As 252/2020-46 dospěl k závěru, že liniový zákon se v případě povolování vymezených staveb použije automaticky a není nezbytné toto v žádosti výslovně požadovat: „*Přítomnost odkazu na zákon o urychlení výstavby v žádosti o umístění stavby není podle Nejvyššího správního soudu relevantní. Zákon nestanovuje jako podmínku pro aplikaci pravidel urychlené výstavby na řízení podat specifickou žádost či zákon o urychlené výstavbě explicitně citovat. Aplikace zákona o urychlení výstavby je dána vymezením zákonného okruhu druhů staveb, popř. postupů, v § 1 zákona o urychlení výstavby. V případech vymezených podle § 1 zákona o urychlení výstavby se tedy tento zákon aplikuje, aniž by bylo nutno o vedení řízení v jeho režimu žádat.*“

Zvláštní pozornost byla (také v odborné literatuře) věnována zkracování lhůt na polovinu.<sup>42</sup> Zatímco v případě územního rozhodnutí či stavebního povolení toto zřejmě nečinilo problém, nejasnosti byly v otázce opravných prostředků proti rozsudkům. Část odborné veřejnosti dospěla k závěru, že zkrácení lhůt na jednu polovinu by se mělo dotýkat i lhůt pro podávání opravných prostředků.<sup>43</sup> Text zákona tomu však neodpovídal (ani v původní podobě zákona) a směřoval pouze na podání žalob (v případě správní žaloby šlo o zkrácení lhůty ze dvou měsíců na polovinu, tedy jeden měsíc). U kasační stížnosti by se tak lhůta zkrátila z dvou týdnů na jeden, v případě podání odvolání proti rozsudku soudu dle páté části občanského soudního řádu má jít o krácení 15 denní lhůty, není však jasné, zda by taková lhůta byla 8 nebo 7 dnů.<sup>44</sup> Danou otázkou se zabýval Nejvyšší správní

<sup>42</sup> Tošner, O. Op. cit. S. 25–29.

<sup>43</sup> Handrlica, J. Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury, In Správní právo, 7/2012, s. 437–447.

<sup>44</sup> Čistě formálně správně by se muselo jednat o 7,5 dne.

soud, který v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č.j. 8 As 109/2022-64 posoudil kasační stížnost jako včas podanou s odůvodněním, že podle § 2 odst. 2 liniového zákona se zkrácení lhůt týká pouze lhůt pro podání žaloby, nikoliv mimořádného opravného prostředku. V dané věci tak poukázal na to, že pro podání kasační stížnosti se uplatní lhůta dvou týdnů podle § 106 odst. 2 s. ř. s.

Jak byla zmíněno výše, liniový zákon obsahuje povinnost poučit účastníky řízení, že se na něj vztahuje liniový zákon. Upozornění o zkracování lhůt však součástí poučení podle Nejvyššího správního soudu být nemusí.<sup>45</sup>

Jedním ze sporných bodů liniového zákona před novelou zákonem č. 465/2023 Sb. bylo také zavedení institutu tzv. mezitímního rozhodnutí v případě rozhodnutí o vyvlastnění. S ohledem na skutečnost, že mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění v podstatě umožňuje odsunout rozhodnutí o náhradě za vyvlastněný majetek do budoucna (a oddělit jej od rozhodnutí o vyvlastnění), byla také tato část liniového zákona (konkrétně ustanovení § 4a liniového zákona ve znění novely zákonem č. 169/2018 Sb.) z důvodu možné protiústavnosti, konkrétně pro možný rozpor s články 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) podrobena soudnímu přezkumu ze strany Ústavního soudu. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18 dovodil, že „rozfázování“ procesu vyvlastnění, tedy použití institutu mezitímního rozhodnutí v liniovém zákoně, není v rozporu s čl. 11 odst. 4 LZPS.<sup>46</sup> Důsledky mezitímního rozhodnutí jsou navíc zmírněny zakotvením úhrady zálohy na náhradu za vyvlastnění. Ohledně určování výše zálohy<sup>47</sup> sice Ústavní soud připustil, že dochází k určitému zásahu do práv vyvlastňovaného, ale zároveň dovodil, že tento zásah není natolik intenzivní, aby dosáhl ústavní úrovně.<sup>48</sup>

Další řešenou otázkou byla nemožnost podat odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí.<sup>49</sup> Ani zavedení jednoinstančnosti daného rozhodování však nebylo Ústavním soudem v citovaném nálezu označeno za protiústavní. Důvodem byla zejména ta skutečnost, že správní řád v § 81 odst. 1 takový postup umožňuje. Podle Ústavního soudu nárok na dvojstupňové správní řízení v právním řádu zakotven není. Ostatně již nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02 uvádí, že LZPS ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na vícestupňové řízení, a to ani v případě soudního řízení. Obecně platí, že ochrana musí být účastníkům řízení poskytnuta v soudním

<sup>45</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2020, č.j. 24 Cdo 3221/2019.

<sup>46</sup> Je ovšem nezbytné upozornit na skutečnost, že mezitímní rozhodnutí dle § 4a liniového zákona nelze chápat ve smyslu mezitímního rozhodnutí dle § 148 správního řádu.

<sup>47</sup> Záloha je stanovována na základě znaleckého posudku vyhotovovaného na základě zadání vyvlastňujícího.

<sup>48</sup> Bod 114 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

<sup>49</sup> Ust. § 4a odst. 2 *liniového zákona*.

řízení, což v daném případě zajištěno je (žaloba proti mezitímnímu rozhodnutí možná je). Ústavní soud navíc odkázal i na určitou kompenzaci absence dvojinstančnosti řízení tím, že případně žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí může být přiznán odkladný účinek.<sup>50</sup> Vzhledem k tomu, že odkladný účinek není přiznáván automaticky, může to v některých případech poukazovat na kolizi s ochranou jiných zájmů, resp. zasáhnout do zaručených lidských práv. Židek zvláště upozorňuje na situaci, mezitímní rozhodnutí představuje zásah do obydlí. Dotčení vyvlastňování pak musí podat návrh na odkladný účinek žaloby nebo návrh na vydání předběžného opatření.<sup>51</sup>

Pokud jde o vymezení záměrů, na které liniový zákon dopadá, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/18 řešil, zda je uvedení konkrétních záměrů v příloze liniového zákona (k návrhu skupiny 18 senátorek a senátorů) ústavně souladným řešením. Podle něj zvolený postup není v rozporu s dělbou moci, a to s ohledem na skutečnost, že Parlament je v tomto směru oprávněn určit, co bude onou stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě, což může učinit i prostřednictvím přílohy s konkrétním výčtem záměrů. Zároveň v daném případě není liniovým zákonem stanoveno, že se jedná o stavby ve veřejném zájmu, jako tomu bylo v případě jezů na Labi či letiště Praha-Ruzyně.<sup>52</sup> Ústavní soud v žádném napadeném ustanovení neshledal přímé (explicitní) či nepřímé (implicitní) prohlášení veřejného zájmu zákonem. Zrušením přílohy by v podstatě došlo ke zrušení smyslu zákona.<sup>53</sup> Ústavní soud dále komentoval to, že zvolené stavby a záměry jsou výsledkem demokratické diskuse na úrovni exekutivy i/a zákonodárského sboru jako orgánu vzešlého ze svobodných a demokratických voleb. Židek, který analyzoval obsah přílohy, uzavřel, že jde o záměry, které jsou *prima facie* pro rozvoj České republiky v nejrůznějších oblastech (ať již jde o stavby silniční, drážní, vodní, letecké, elektroenergetické či plynárenské infrastruktury) zjevně důležité a pro trvale udržitelný rozvoj České republiky do jisté míry pravděpodobně nezbytné, což nevylučuje to, že je možné o zařazení některých z nich vést diskusi. Z pohledu Židka však bylo zásadní to, že příloha splňuje kritérium obecnosti zá-

<sup>50</sup> Případně kolidující zájmy při rozhodování o přiznání odkladného účinku by musely být podrobeny testu proporcionality. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2008, č.j. 5 As 17/2008-131. Viz též § 4 liniového zákona: *Je-li podána žaloba proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění, přizná soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením žalobě odkladný účinek, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.*

<sup>51</sup> Blíže viz Židek, D. Ústavnost liniového zákona - analýza nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 (114/2022 Sb.), In *České právo životního prostředí*, ročník: 22, vydání 2., s. 89–95.

<sup>52</sup> Bod 154 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

<sup>53</sup> Blíže viz Židek, D. Op. cit. S. 84–88.

kona, kdy napadenou právní úpravou není zasaženo do moci výkoné ani soudní, a kdy zároveň moc soudní garantuje zákonnost a ústavnost případných vyvlastňovacích řízení vedených vůči dotčeným vlastníkům.<sup>54</sup>

### Shrnutí rizik právní úpravy

Z legislativního a judikaturního přehledu je patrné, že liniový zákon prošel od svého přijetí do novely provedené zákonem č. 465/2023 Sb. značným vývojem, který ale nelze vždy označit za přehledný a pochopitelný pro adresáty norem. To dokládá i množství doprovodné judikatury, která se často týká velmi podstatných institutů zákona.

Cíl liniového zákona je nicméně od jeho původní podoby v roce 2009 stále stejný – zrychlení povolovacích procesů, a to prioritně u vybraných celospolečensky významných záměrů (příčemž okruh těchto záměrů se postupně zásadně rozšiřuje). Poslední rozšíření působnosti liniového zákona reaguje mimo jiné na potřebu řešení klimatické krize, a to prioritizací záměrů energetické infrastruktury vč. dobýjecích stanic nebo čerpacích vodíkových stanic pro alternativní paliva. Zákonodárce v aktuální podobě liniového zákona reflektuje klimaticko-energetickou strategii České republiky ve směru posílení výstavby jaderných elektráren včetně souvisejících staveb a zařízení a podporuje konkrétní liniové a další záměry vč. nově vymezených strategických investičních staveb a také včetně těžby kamene a šterkopísku, které jsou zásadní surovinou pro jejich realizaci.

Požadavku na urychlení povolovacích procesů nelze nic vytknout, nicméně lze mít výhrady k samotnému živelnému způsobu vzniku zákonné úpravy, k nutnosti samostatné speciální právní úpravy (v situaci, kdy nový stavební zákon byl schvalován také právě s cílem urychlení povolovacích procesů), jakož i k dílčím prvkům liniového zákona, které ostatně byly v řadě případů předmětem soudního přezkumu. Kritickým místem liniového zákona v současné podobě je omezení práv účastníků řízení a oslabení ochrany veřejných zájmů.

Kromě toho lze uplatnit výhradu proti přílepkům, tj. legislativním změnám, které neodpovídají základním principům právního státu. Příkladem takové praxe je s liniovým zákonem nesouvisející a nesystematické okleštění působnosti ČIŽP. Jedná se o nežádoucí postupy (viz také v úvodu citované usnesení Senátu), které mohou být dokonce protiústavní. O tom svědčí nálezh Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002 Pl. ÚS 21/01 podle něhož: „za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasť formou

<sup>54</sup> Židek, D. Op. cit. S. 88.



podaných pozměňovacích návrhů... Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“ Nicméně pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně nesouvisející s původním předmětem návrhu jsou ze zkušenosti autorů tohoto článku dlouhodobě spíše pravidlem než výjimečným procesním postupem.

Jak už bylo řešeno v úvodu, živelnost poslaneckých iniciativ kritizoval ve svém usnesení Senát, který ale současně celou rozsáhlou novelu liniového zákona a dalších předpisů ve znění poslaneckých návrhů schválil. V českých podmínkách jde o dlouhodobý problém. Již v roce 2007 Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 2. 2007 Pl. ÚS 77/06 konstatoval, že: „*Neutěšené poměry v tvorbě zákonů v České republice prokazují nedostatečnou funkčnost mechanismů kontroly z nitra zákonodárního procesu. Jde o situaci o to závažnější, že není excesem, ale stává se neblahou praxí.*“ Problém této praxe je v tom, že chybí řádný legislativní proces včetně odůvodnění postupů zákonodárce, což oslabuje důvěru v právo, jeho pochopení a jeho akceptaci. Liniový zákon je ve své nové podobě příkladem složitého a těžko uchopitelného právního textu, kde speciální úprava vylučuje obecnou úpravu, aby posléze udělala výjimku z tohoto pravidla; nebo kde je právní řád v rovině zákona zahuštěn výčtem postupů v rámci veřejné správy, které by mohly být upraveny např. v metodice. Domníváme se, že v takové situaci je poměrně obtížné ustálení vědomí o tom, co jako právo skutečně platí.<sup>55</sup>

Liniový zákon byl několikrát posuzován nejvyššími soudy, takže se normotvůrce mohla obsahově poučit z dřívější soudní praxe. To je patrné např. již ve využití konceptu veřejného zájmu. Liniový zákon se vyhýbá tomu, aby stanovil, že určitá konkrétní stavba nebo záměr jsou ve veřejném zájmu. Ostatně ani záměry v příloze neoznačuje apriori za veřejný zájem. Na tomto místě lze připomenout závěry Ústavního soudu zmiňované výše, které se zabývaly tím, zda je akceptovatelné výslovné uvedení strategických staveb – prioritizovaných záměrů v textu zákona, resp. v jeho přílohách. Dle našeho názoru se Ústavní soud s touto otázkou v nálezu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 vypořádal dostatečně. Výčet záměrů v příloze zákona tak ještě neznamená to, že v případě správního řízení budou

<sup>55</sup> Podpůrně k tomu také např. usnesení Senátu č. 303 z 25. 1. 2006: „...*neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí.*“

tyto akceptovány jako zájmy veřejné nebo jako zájmy nadřazené, byť jejich začleňování do liniového zákona předjímá jejich specifickou povahu.

Z podobné úvahy zřejmě vychází zákonodárce, když nově stavby pro energetickou bezpečnost prohlašuje za veřejně prospěšné. Blíže totiž neurčuje, o jaké konkrétní stavby se má jednat. Obdobně jsou v zákoně č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů za veřejně prospěšné stavby označena úložiště oxidu uhličitého.

Problematické je nicméně podle nás to, že výčet prioritizovaných záměrů vzniká až na půdě Parlamentu, a nikoliv v řádném legislativním procesu. Chybí tedy mezirezortní připomínkové řízení, kde by se připomínkující místa mohla vyjádřit k tomu, zda je např. posílení jádra adekvátním a udržitelným řešením pro dosažení klimatických cílů, a zda lze spoléhat na úložiště oxidu uhličitého v situaci, kdy samotný vývoj technologií zachytávání je zatím spíše vědeckým tématem než realitou.<sup>56</sup> S ohledem na potřebu komplexního řešení klimatické změny je žádoucí, aby zásadní pozornost byla věnována nejen technologickým řešením, ale také obnově přírody, jelikož přírodní zdroje zajišťují nenahraditelné ekosystémové služby.

Pokud jde o zrychlení lhůt pro soudní přezkum, přestože možnost stanovení jiné lhůty pro podání žaloby zvláštním zákonem je legitimním opatřením,<sup>57</sup> otázkou pro praxi zůstává, zda skutečně zkrácení lhůt může natolik významně zkrátit realizaci záměru vymezeného liniovým zákonem a může dostatečně odůvodnit snížení právní jistoty pro adresáty norem v podobě různé délky procesních lhůt.<sup>58</sup> Zrychlení je pak možné předpokládat v zásadě pouze u případů, kdy účastníci v podstatě jen nestihnou podat opravný prostředek ve zkrácených lhůtách. V této souvislosti je možné doplnit aktuální usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č.j. 8 As 96/2024-96, kterým byla potvrzena nemožnost podání tzv. blanketní kasační stížnosti dle znění liniového zákona od 1. 1. 2024. Účastníci naopak musí podat kompletní kasační stížnost ve lhůtě 14 dnů. Toto přitom potvrdil Nejvyšší správní soud i za situace, kdy správní žaloba byla podána ještě před 1. 1. 2024 a zároveň byl stěžovatel po podání blanketní kasační stížnosti vyzván soudem k doplnění neúplné kasační stížnosti ve lhůtě 30 dnů.<sup>59</sup> Na druhou

<sup>56</sup> Přitom aktualizovaný energeticko-klimatický plán České republiky počítá s potřebou zachycení a uložení přes 8 milionu tun CO<sub>2</sub> ročně. S ohledem na omezené kapacity ukládání CO<sub>2</sub> do horninových struktur bude potřeba významné množství zachycených emisí CO<sub>2</sub> přepravovat do zahraničí, dostupné na <https://www.ekonews.cz/zachytavani-co2-vyjde-na-miliardy-v-cesku-ho-zatim-zkouseji-jen-vedci/>.

<sup>57</sup> Viz § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: „Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, *nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*“

<sup>58</sup> K tomu viz Tošner, O. Op. cit. S. 25–29.

<sup>59</sup> „I. Ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné in-

stranu Nejvyšší správní soud ve stejném usnesení uvedl, že stěžovatel může podat jednoduchou kasační stížnost bez vad, kterou může následně dále rozšiřovat: „Pokud je však kasační stížnost bez vad, není stěžovatel vázán jakoukoliv lhůtou z hlediska jejího dalšího rozšíření. Z toho je třeba vycházet i v nynější věci... Jinak řečeno, pokud ústavně souladný výklad právní úpravy umožňuje stěžovateli podat i v relativně krátké zákonné lhůtě bezvadnou kasační stížnost, byť pouze s částí či základem kasační argumentace, kterou pak může rozšiřovat, neshledává ani v nyní aplikovaném ustanovení Nejvyšší správní soud rozpor s právem na spravedlivý proces (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).“ Je tedy opět otázkou, zda v takových případech skutečně dojde k zamýšlenému zrychlení celého procesu.

Jde-li o odkladný účinek žaloby, § 1 liniového zákona požaduje podání návrhu na jeho uplatnění pouze společně se žalobou. K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží. Na odkladný účinek sice není právní nárok a pro soudní přezkum není automaticky přiznán, na druhé straně dotčený účastník, který nemá právo na odvolání a jeho obranou je až soudní přezkum, si musí být vědom toho, že o odkladný účinek musí včas požádat a žádost odůvodnit. Nová právní úprava tak navádí spíše k tomu, aby se o odkladný účinek preventivně žádalo vždy rovnou s podáním žaloby, a to aniž by se zohledňovala specifika daného případu.

Pokud jde o nemožnost podání odvolání proti rozhodnutí, podobně jako u krácení lhůt pro žalobu se sice nejedná o protiústavní postupy,<sup>60</sup> nicméně v každém případě jde o oslabení práv dotčených osob, a konečném důsledku toto řešení může přinést nejistotu pro všechny účastníky správního řízení. Negativně dopadá také na ochranu veřejných zájmů, jejichž dotčení bude přezkoumáváno až před soudem (nedojde-li k nenárokovému přezkumu podle správního řádu). Zrušená možnost odvolání je chápána jako obrana proti obstrukcím, ale je třeba vzít v úvahu, že argumenty účastníků řízení mohou naopak příslušným úřadům v rané fázi přípravy záměru poskytnout cenné informace a souvislosti, které umožní předejít škodám.

---

*frastruktury, představuje speciální úpravu vůči § 106 odst. 3 s. ř. s. Shledá-li tedy Nejvyšší správní soud, že kasační stížnost ve věcech týkajících se přezkumu rozhodnutí vydaných v režimu uvedeného zákona nemá všechny náležitosti (zde chybějící důvody), k odstranění vad stěžovatele nevyzývá. Odstraní-li stěžovatel vady kasační stížnosti po uplynutí lhůty k jejímu podání, soud k nim nemůže přihlížet.; II. Vyzve-li předseda senátu Nejvyššího správního soudu stěžovatele chybně k odstranění vad kasační stížnosti, nevylučuje taková výzva v případě kasační stížnosti podané v poslední den lhůty použití § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury; III. Bylo-li řízení o kasační stížnosti zahájeno po 1. 1. 2024, použije se na takové řízení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění účinném od 1. 1. 2024 (čl. II bod 2 zákona č. 465/2023 Sb.).“*

<sup>60</sup> Byť je dvojinančnost (resp. rozhodování ve dvou stupních – možnost odvolání k nadřízenému správnímu, kde jde stále o jedno správní řízení) orgánu ve správním řízení typickým institutem, nejde o základní zásadu rozhodování o právech a povinnostech správními orgány.

Dalším prvkem, se kterým liniový zákon již téměř automaticky počítá, je fikce vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů. Fikce tak ztrácí podobu výjimečného nástroje správního práva. Naopak, nový stavební zákon a také zákon č. 465/2023 Sb. k ní přistupují jako k běžnému prostředku pro urychlení povolovacích procesů. Pokulhává ale odůvodnění – argumentace ve prospěch ochrany veřejných zájmů. Jelínková považuje dokonce za nemravné, aby ochrana veřejných zájmů, která přísluší především správním orgánům, byla realizována pouze tehdy, pokud je k tomu může donutit a donutí některý z účastníků řízení nebo až správní soud.<sup>61</sup> Přitom je zřejmé, že vyloučení možnosti „napravit“ nečinnost při vydávání závazného stanoviska je v příkrém rozporu s ochranou veřejných zájmů. Přezkumné řízení (jako alternativní postup) má samozřejmě (kromě poměrně přísných lhůt) tu slabinu, že se nejedná o nárokový podnět nebo opravný prostředek.<sup>62</sup> Rizika spojená s fikcí závazných stanovisek podle stavebního zákona může nést v konečném důsledku žadatel, který usiluje o rychlé vyřízení věci a místo toho se dočká obnovy řízení, a tedy významného prodloužení celkové doby realizace záměru.

V oblasti vlastnického práva vnímáme zvláště závažný dopad prostřednictvím nového § 3e liniového zákona. U staveb dopravní infrastruktury, která podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, vyvlastňování pozemků bude možné zahájit již v okamžiku, kdy bude vydáno souhlasné závazné stanovisko EIA, resp. kdy bude ve zjišťovacím řízení stanoveno, že uvedená stavba nepodléhá EIA. Vyvlastňovací proces v tomto případě může být zásahem do ústavně zaručených práv, protože v dané fázi není záměr povolený, není ani v konkrétním správním řízení potvrzeno, že se jedná o zájem veřejný.

Za zcela zbytečné považujeme řešení marginálií jako je plat předsedy SÚJB. S ohledem na to, že pro určení platového tarifu/platové třídy stanoví právní úprava jasná pravidla (viz např. § 145 odst. 2, § 152 odst. 1 zákona o státní službě a jeho prováděcí nařízení), není příliš jasné, proč pro předsedu SÚJB platí zvláštní přístup.

Omezení role ČIŽP prostřednictvím přílepku bez hlubšího věcného zdůvodnění, jak bylo popsáno výše, považujeme za zcela nestandardní a nežádoucí přístup zakládající rizika pro ochranu životního prostředí.

Jako pozitivní propojení lze hodnotit propojení prioritizovaných záměrů na PÚR, zásady územního rozvoje, resp. územní rozvojový plán (s výhradou dílčího ÚRP), tj. záměry zahrnuté v územně plánovací dokumentaci, které prošly příslušným schvalovacím procesem (za předpokladu, že nedochází k dalšímu oklešťování práv veřejnosti a role dotčených orgánů v územně plánovacích procesech).

<sup>61</sup> Jelínková, J. Fikce souhlasného závazného, stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In *Správní právo*, 2/2021, s. 115.

<sup>62</sup> K tomu též Jelínková, J. Op. cit. S. 109-119.

## Závěr

Liniový zákon je již poměrně stabilní součástí českého právního řádu, která se dále významně rozvíjí a zejména rozšiřuje. Tento zákon přitom může pomoci řešit některé akutní společenské potřeby, na které by jiné právní předpisy nemohly dostatečně flexibilně reagovat. Pokud přijmeme trend, že specifické otázky mají být řešeny zvláštním zákonem, pak je ale na místě, aby takový zákon a jeho záměr (tedy urychlovací zákon zaměřený na klíčové infrastrukturní stavby) byl jasně pojmenovaný, promyšlený a komplexní – liniový zákon v současné podobě je pro své adresáty poměrně komplikovaný a málo srozumitelný. Zároveň by měly být zásadně limitovány nepřímé novely dalších zákonů, jakož i novely zákonů, které s předmětem dané speciální úpravy vůbec nesouvisí.

Liniový zákon v aktuální podobě je bohužel jakýmsi smutným odrazem trendu – omezovat účast veřejnosti a včasné zohlednění zájmů (soukromých, společenských) jednotlivců i skupin a – oslabovat ochranu veřejných zájmů (typicky zájmů na úseku ochrany životního prostředí); kdy měřítkem pro zákonodárce je držet formální minimalistickou linku požadavků unijního práva, nikoliv otevírat procesy široké veřejnosti. Opomíjení základních principů participace veřejnosti a ochrany veřejných zájmů již v rané fázi přípravy záměrů však ohrožuje celou společnost. Rozšiřování využití institutu fikce či nemožnosti podat odvolání jde až na hranu ústavních možností.

## O autorech:

Autoři jsou vědeckými pracovníky Ústavu státu a práva AV ČR.

Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci premie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

## THE LEGISLATIVE DEVELOPMENT OF THE LINEAR ACT OR ARE WE STILL IN THE RULE OF LAW?

### Abstract

At the end of 2023, Act No. 465/2023 Coll. was published in the Collection of Laws, amending Act No. 416/2009 Coll. on accelerating the construction of transport, water, energy and electronic communications infrastructure (the Linear Act), as amended, and other related acts.

In this paper, the authors discuss the development of the legislation and the current legal form of the Linear Act. They try to answer the question whether the content of the Linear Act (whether in its original or current form) contributes to the fulfilment of the basic requirements of the rule of law. That is, whether it fulfils the requirement that the legal order be concise, clear, efficient and logically organised. It critically assesses the law, particularly from the perspective of the public interest in environmental protection.

**Key words:** Linear Act; acceleration of strategic constructions; limitation of public participation rights in procedures



# ÚZEMNÍ PLÁNY A REGULAČNÍ PLÁNY SE ZAMĚŘENÍM NA KVALITU VYSTAVĚNÉHO PROSTŘEDÍ

*Mgr. Ing. arch. Věra Dvořáková Šatochinová*

## 1. Úvod

Tento článek nabídne čtenáři přehled nástrojů územního plánování, které obce používají a mohou používat pro prostorovou regulaci svého vystavěného prostředí se zaměřením na jeho kvalitu. Pozornost je věnována srovnání závazných nástrojů územního plánování – územního plánu (včetně územního plánu s prvky regulačního plánu) a regulačního plánu – a jejich výhod a nevýhod v praxi. Článek se rovněž zaměřuje na nejčastěji používané prostorové regulativy, jak na jejich urbanistický obsah, tak i na jejich normativní stránku.<sup>1</sup>

Je velmi odpovědné kvalitně stanovit prostorové regulativy vystavěného prostředí, neboť jejich prostřednictvím vzniká specifický charakter území, podoba veřejných prostranství, zástavby a staveb. Kvalita vystavěného prostředí působí na člověka, na jeho psychickou i fyzickou pohodu a může rovněž ovlivňovat způsoby jeho chování. Realizace urbanistické koncepce, zahrnující např. umístění veřejných prostranství, dopravní infrastruktury, vymezení pozemků, hustotu zástavby, přetrvá po mnoho desetiletí. Z těchto důvodů je důležité věnovat pozornost prostorové regulaci vystavěného prostředí.

## 2. Základní pojmy a instituty

### 2.1 Prostorová regulace vystavěného prostředí

**Pojem vystavěné prostředí** je definován v § 12 písm. t) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NSZ“) jako „*prostředí vytvořené nebo upravené člověkem zahrnující stavby a volná prostranství veřejná i neveřejná.*“

<sup>1</sup> Článek vychází z aktuálně platné a účinné právní úpravy. Východím pramenem je zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NSZ“), a vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu, nahrazující vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) a vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Úprava nástrojů územního plánování a úprava prostorové regulace je v NSZ co do podstaty obdobná jako v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ“). Z tohoto důvodu je obdobně použitelná judikatura, další odborné analýzy, komentáře a ÚPD vydané dle SZ.

**Pojem prostorová regulace** není zákonem definován. Jedním způsobem, jak lze docílit prostorové regulace, je využití územního plánování (konkrétně územně plánovací dokumentace).<sup>2</sup> „V souvislosti s územním plánováním je regulací možné vysvětlovat jako usměrňování vývoje území, změn v jeho využití v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Ve vztahu k území se regulací míní usměrňování jeho vývoje žádoucím směrem a stanovení mezí při jeho využívání.“<sup>3</sup> „Smyslem regulace není jednostranné omezování, předpokládá se vždy i následný pozitivní efekt – ekonomický přínos, uchování kulturních statků, přírodních zdrojů, zachování kvality životního prostředí atd.“<sup>4</sup> Stanovovat zásady prostorového uspořádání území jsou jedním z cílů územního plánování.<sup>5</sup> V důsledku ústavního práva obce na samosprávu<sup>6</sup> a projevu zásady subsidiarity,<sup>7</sup> může obec regulovat vystavené prostředí na svém území v návaznosti na Politiku územního rozvoje, na Územní rozvojový plán a na zásady územního rozvoje především prostřednictvím územně plánovací dokumentace – územního plánu a regulačního plánu.

**Prostorová regulace vystaveného prostředí** určuje pravidla pro fyzickou podobu zástavby na úrovni ÚP a staveb na úrovni RP. Tato pravidla lze označit jako „prostorové regulativy vystaveného prostředí“ (dále jen „prostorové regulativy“), prostřednictvím nichž lze dosáhnout kvality vystaveného prostředí.

## 2.2 Kvalitní prostředí

Pojem životní prostředí je dle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ZoŽP“) vnímán jako přirozené prostředí, do něhož nebylo zasaženo člověkem. V extenzivním pojetí je životním prostředím vše, co obklopuje všechny organismy a člověka. Vedle původního – přirozeného prostředí, zahrnuje i člověkem tzv. uměle vytvořené nebo upravené prostředí, tj. rovněž vystavené prostředí. Životní prostředí je jednou z určujících složek kvality života společnosti. Charakter zástavby a staveb, jejich uspořádání, hustota, výška, veřejná prostranství – vše komplexně působí na vnímání člověka, na jeho psychickou i fyzickou pohodu.

Prostředkem k naplnění cíle vytvořit kvalitní vystavené prostředí jsou prostorové regulativy.<sup>8</sup> Mohou být stanoveny v územním plánu či regulačním plánu,

<sup>2</sup> Druhým způsobem je rozhodnutí stavebního úřadu o povolení záměru dle § 193 odst. 1 písm. b) NSZ.

<sup>3</sup> Oberstein, Ivo, Cach, Jan: *Názvoslovní urbanismu a územního plánování*. Praha: FA ČVUT, 2001. Materiál z výzkumného úkolu MSM 210000026 „Proměny urbanismu“. Citováno ve Slovníku UUR. [online]. [cit. 2024-08-09]. Dostupné z: <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/slovník-uzemního-rozvoje/slovník-ur/?page=1&search=regulace>

<sup>4</sup> MAIER, Karel a kolektiv autorů: *Udržitelný rozvoj území*, Praha Grada Publishing, e-kniha, 2012, str. 62. 253 s. ISBN 978-80-247-7728-3

<sup>5</sup> § 38 odst. 1 NSZ.

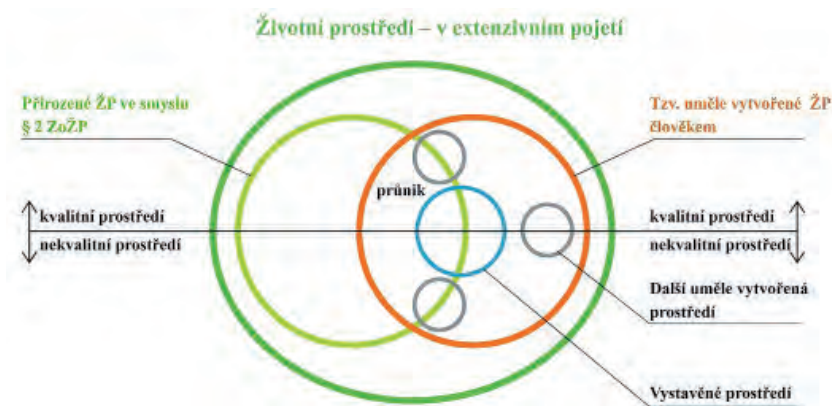
<sup>6</sup> Čl. 99, čl. 100 Ústavy; § 1 a § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>7</sup> Dle čl. 4 odst. 3 Evropské charty:

<sup>8</sup> O kvalitě vystaveného prostředí se NSZ zmiňuje v ustanoveních např. § 1 odst. 3, § 38 odst. 3, § 139



kteří jsou jakožto územně plánovací dokumentace zahrnuti v nástrojích územního plánování.<sup>9</sup> Společnost však může sledovat i jiné cíle než kvalitu vystavěného prostředí. Cílem tvorby vystavěného prostředí může být snaha uspokojit jiné potřeby společnosti, např. zajistit bydlení více lidí v atraktivních lokalitách či zajistit dostupné bydlení. Tento článek se zabývá ideální situací, jejímž cílem je dosažení kvalitního vystavěného prostředí.



Obr. Schéma pojetí pojmu životního prostředí a znázornění pojmu „vystavěné prostředí“<sup>10</sup>

### 2.3 Zákoný rámec nástrojů územního plánování na úrovni obce

„Územní plánování obsahuje různé nástroje, které v různých úrovních vytváří předpoklady pro výstavbu. Cílem je nastavit podmínky pro udržitelný rozvoj území.“<sup>11</sup> Na úrovni obcí je závazným nástrojem pro stanovení základních principů územního plánování a pro regulování podoby vystavěného prostředí územní plán (dále jen „ÚP“)<sup>12</sup> a regulační plán (dále jen „RP“). „Územní plán a regulační plán jsou velmi silné nástroje, které mají normativní charakter: vytvářejí závazná pravidla pro změny ve využívání území a pro umístování a povolování staveb. Jejich schvalování je plně v kompetenci obecních zastupitelů.“<sup>13</sup> ÚP a RP jsou součástí

odst. 1 věta 1, § 143 odst. 1 NSZ a § 15 vyhlášky č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu (dále jen „vyhláška č. 157/2024 Sb.“).

<sup>9</sup> § 61 NSZ.

<sup>10</sup> Vlastní schéma.

<sup>11</sup> Územní plánování v Praze a Česku. [online]. [cit. 2024-08-03]. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/stranka/3363>

<sup>12</sup> Potažmo územní plán s prvky regulačního plánu (dále jen „ÚP s prvky RP“).

<sup>13</sup> MAIER, Karel a kolektiv autorů: Udržitelný rozvoj území, Praha Grada Publishing, e-kniha, 2012, str. 54. 253 s. ISBN 978-80-247-7728-3

územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“).<sup>14</sup> „Všechny typy ÚPD jsou koordinovány vzájemně mezi sebou a se státní politikou územního rozvoje tak, že „vyšší“ stupně jsou závazné pro stupně „nižší“ a pro rozhodování v území.“<sup>15</sup>

**Územní plán** je základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území (§ 80 odst. 1 NSZ). NSS uvedl, že „územní plán vyjadřuje rovnováhu a kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území.“<sup>16</sup> ÚP je fakultativní ÚPD. Je vydáván pro celé území obce a musí být v souladu s PÚR a nadřazenou ÚPD. ÚP je závazný pro RP a pro rozhodování v území. ÚP vymezuje plochy a stanoví obecné podmínky pro jejich využití a pro prostorové uspořádání.

**Regulační plán** „řeší v podrobnějším měřítku jen vybranou část území obce a v ní stanoví podrobné podmínky pro využití jednotlivých pozemků a pro umístění a uspořádání staveb na nich.“<sup>17</sup> RP je fakultativní ÚPD a musí být v souladu s PÚR a nadřazenou ÚPD. Vydání RP může být uloženo územním plánem pro vybrané plochy a koridory jako podmínka pro rozhodování.<sup>18</sup> RP v řešeném území „stanoví podrobné podmínky pro vymezení a využití pozemků,<sup>19</sup> pro umístění a prostorové uspořádání staveb, včetně jejich napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, a urbanistických a architektonických podmínek.“<sup>20</sup>

**Územní plán s prvky regulačního plánu** (dále jen „ÚP s prvky RP“) je závazná ÚPD. Jako nástroj územního plánování, poprvé umožněný novelou stavebního zákona<sup>21</sup> provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018, je zákonnou kombinací územního plánu a regulačního plánu. ÚP s prvky RP „je územní plán, jehož vybrané části jsou řešeny v podrobnosti regulačního plánu. Odpadá tak nutnost pro vybrané území zpracovat samostatný regulační plán, protože podrob-

<sup>14</sup> ÚPD úpravy v sobě zahrnuje čtyři typy dokumentací rozlišených podle velikosti řešeného území. ÚPD na úrovni státu představuje Územní rozvojový plán (dále jen „ÚRP“), na úrovni krajů zásady územního rozvoje (dále jen ZÚR) a na úrovni obcí územní plán (dále jen „ÚP“) a regulační plán (dále jen „RP“). Čím blíže místní úrovni, tím ÚPD umožňuje podrobnější regulaci území.

<sup>15</sup> DARMOHORSKÝ, Milan a kolektiv. Právo životního prostředí. 3. vydání 2010. Praha: C. H. Beck, 2010. 678 s., str. 209. ISBN 978-80-7400-338-7

<sup>16</sup> Rozsudek NSS ze dne 31.8.2011, č.j. 1 Ao 4/2011-42.

<sup>17</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázky a odpovědi. Str. 2. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93otazky-a-odpovedi>

<sup>18</sup> § 81 odst. 4 NSZ.

<sup>19</sup> § 85 odst. 1 písm. a) NSZ.

<sup>20</sup> § 85 odst. 1 písm. b) NSZ.

<sup>21</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

nější řešení je již obsaženo v územním plánu.<sup>22</sup> Dle § 82 odst. 3 NSZ může „ÚP pro celé území obce nebo pro jeho část obsahovat prvky regulačního plánu, stanoví-li tak zastupitelstvo obce v zadání územního plánu nebo v zadání změny územního plánu.“ Jedná se tedy o územní plán, byť specifický.<sup>23</sup>

**Územní studie** (dále „ÚS“) je do článku zahrnuta z důvodu jejího používání a nadužívání. „ÚS navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů v území, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat jeho využití a uspořádání.“<sup>24</sup> „Obsahem územní studie tedy může být řešení jakýchkoliv problémů využití a uspořádání území.“<sup>25</sup>

### 3. Prostorové regulativy vystavěného prostředí používané v ÚP a RP

Kvality vystavěného prostředí na území obce lze dosáhnout nejen prostřednictvím obecných požadavků na vymezení území,<sup>26</sup> obecných požadavků na vymezení pozemků<sup>27</sup> a požadavků na umístování staveb,<sup>28</sup> ale rovněž prostřednictvím prostorových regulativů vystavěného prostředí (dále jen „prostorové regulativy“). Tato kapitola se věnuje hmotněprávní úpravě běžných prostorových regulativů a jejich aplikační praxi.<sup>29</sup> Prostorová regulace vystavěného prostředí určuje pravidla pro fyzickou podobu zástavby na úrovni ÚP a staveb na úrovni RP.

V NSZ jsou definovány následující prostorové regulativy a pojmy uliční čára, stavební čára, charakter území, zastavěná plocha stavbou, zastavěná plocha pozemku. Avšak kompletní výčet a definice prostorových regulativů nejsou součástí právních předpisů.

#### 3.1 Běžné prostorové regulativy

Přehled běžně používaných prostorových regulativů v ÚP, ÚP s prvky RP a RP, jejich výklad a určení, zda spíše patří do úrovně ÚP či RP, vychází z judikatury, rešerší dostupných územně plánovacích dokumentací, z výzkumného

<sup>22</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázka a odpovědi. Str. 2. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93otazky-a-odpovedi>

<sup>23</sup> ÚP s prvky RP představuje výjimku pro § 72 odst. 1 NSZ.

<sup>24</sup> § 67 odst. 1 NSZ.

<sup>25</sup> FIALOVÁ, Eva. Komentář k § 30 SZ. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, Jitka, HOLENDOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Praktický komentář ke stavebnímu zákonu. Stavební zákon. 3. vydání. Str. 126–131. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. [online]. [cit. 2024-08-20]. Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-iew.seam?documentId=nnptembrhbpwk232ge4dqltmjptembqgzptcobt15ygmnb>

<sup>26</sup> § 139 odst. 1 věty 1 NSZ.

<sup>27</sup> § 143 odst. 1 NSZ. § 7- § 10 vyhlášky č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu.

<sup>28</sup> § 11–§ 15 vyhlášky č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu.

<sup>29</sup> Bude uveden rovněž příklad atypického regulativu tzv. regublin.

projektu týmu Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství spolu s Asociací pro urbanismus a územní plánování (dále jen „Výzkumný projekt“)<sup>30</sup>, z Pražských stavebních předpisů<sup>31</sup>, analýz a dalších pramenů. V aplikační praxi se běžně používá řada prostorových regulativů. Záleží na projektantovi, které prostorové regulativy a jejich kombinace použije. Tím vzniká vztahová (dalo by se říct matematická) provázanost, která v souhrnu stanoví navrhovaný charakter zástavby a staveb.

Prostorové regulativy musí odpovídat podrobnosti ÚPD. Toto konkrétní přiřazení k dané úrovni ÚPD však není stanoveno zákonem. § 72 odst. 1 NSZ stanovuje pouze obecné pravidlo zakazující nadřazené ÚPD používat podrobnosti (tedy i prostorové regulativy), které „*náleží svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí.*“<sup>32</sup> Aplikační praxe se řídí především judikaturou. Např. dle rozsudku NSS ze dne 4. 8. 2017, č.j. 4 As 92/2017-37, vyplývá, které prostorové regulativy smí být použity na úrovni ÚP. „*Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.*“

### 3.1.1 Pojem koeficient (index) jako prostorový regulativ

Pojem koeficient představuje číselnou hodnotu mezi 0 a 1. Je to poměr např. plochy zeleně nebo zastavěné plochy vůči vztažné ploše či pozemku. Návrh zástavby či staveb musí splnit požadovaný koeficient. Koeficient je stanoven jako maximální a/ nebo minimální.

<sup>30</sup> Řešitel: NADACE PRO ROZVOJ ARCHITEKTURY A STAVITELSTVÍ, ASOCIACE PRO URBANISMUS A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ. Veřejná zakázka BETA 2: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Slovník územního rozvoje. Návrh části prováděcí vyhlášky jednotného standardu územně plánovací dokumentace [k provedení § 20a odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. ID veřejné zakázky: TITSMMR101. Zadavatel: Technologická agentura ČR. Koncový uživatel: Odbor územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Doba řešení 1. 9. 2022 – 29. 2. 2024. (Dále „Výzkumný projekt“). Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05].

<sup>31</sup> Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>32</sup> Výjimku z tohoto ustanovení představuje ÚP s prvky RP.

Velmi důležité je stanovení významu vztažné plochy a vztažného pozemku (či tzv. bloku<sup>33</sup>). V územních plánech se stanovují prostorové regulativy zástavby vztažené k ploše (neboť ÚP neobsahuje parcelaci pozemků). V regulačních plánech se stanovují prostorové regulativy jednotlivých staveb vztažené k pozemku nebo k tzv. bloku.<sup>34</sup> Problém může nastat v ÚP v případě prostorových regulativů, které určují kapacitu určité plochy, jako např. koeficient zastavěné plochy, koeficient podlažních ploch, koeficient zeleně. Jsou vztažené k určité ploše, která v sobě zahrnuje nekonkretizované pozemky. Tyto pozemky většinou patří více vlastníkům. Mohlo by se stát, že vlastník či stavebník bude jako první žádat o povolení záměru<sup>35</sup> pro svůj konkrétní pozemek, a přitom vyčerpá všechny výhody dané prostorovými regulativy. Poté by na vlastníky či stavebníky jiných pozemků ve stejné ploše nezbyly již žádné výhody dané koeficientem. K této problematice prostorových regulativů vztažených k ploše, která zahrnuje pozemky více vlastníků, se vyjádřil (za účinnosti SZ) NSS v rozsudku ze dne 18. 2. 2021, č.j. 9 As 164/2020-32. *„Pokud územní plán stanovil společné regulativy pro plochu zahrnující pozemky více vlastníků a umístění stavby na jedné části takové plochy má vliv na možnost využití jiné její části, může vlastník takového pozemku namítat v územním řízení dotčení svého vlastnického práva umístěním stavby na takto souvisejícím pozemku ve smyslu § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.“*<sup>36</sup> Pro dosažení rovnosti všech vlastníků Výzkumný projekt navrhuje, že *„při povolování staveb tedy musí stavební úřad příslušný koeficient aplikovat v každé části vymezené plochy tak, aby připravovaný záměr splňoval požadované hodnoty koeficientu bez ohledu na využití okolních navazujících ploch. To znamená, že v každé části vymezené plochy bude požadován stejný stanovený koeficient, i když v některé části plochy nebude využit.“*<sup>37</sup>

Je potřeba mít na paměti, že koeficienty jsou prostředkem k dosažení prostorové regulace vystavěného prostředí a požadovaného charakteru zástavby či sta-

<sup>33</sup> Blokem se dle § 2 písm. b) Pražských stavebních předpisů rozumí *„ucelená část území, tvořená souborem pozemků, jedním pozemkem nebo jeho částí, zpravidla ohraničená uličními prostranstvím a vymezená uliční čarou.“*

Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 86–90. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>34</sup> Je to možné vzhledem k podrobnosti a měřítku regulačních plánů.

<sup>35</sup> Dle části šesté (stavební řád) NSZ, povolení záměru dle § 171 NSZ

<sup>36</sup> Dle NSZ již neprobíhá územní řízení. Tedy judikát by měl být použit obdobně v rámci povolování záměru dle části šesté NSZ.

<sup>37</sup> Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 14. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

veb. *„Nad hodnotou koeficientů by měly převažovat zásady kontextuálního pojetí zástavby.“*<sup>38</sup>

### 3.1.2 Prostorové regulativy na úrovni územního plánu

*„Protože územní plán vymezuje plochy a stanovuje regulativy pro zástavbu, nikoli pro jednotlivé stavby, je jeho aplikace také vztahena k vymezené ploše, pro kterou je určen.“*<sup>39</sup> Výzkumný projekt došel po analýze dvaceti ÚP k závěru, že často používané prostorové regulativy jsou *„stanovení intenzity zástavby v různých formách, stanovení výšky zástavby, stanovení charakteru a struktury zástavby. ... Obecně je nutno konstatovat, že obdobné prvky prostorové regulace se ve všech typech dokumentace výrazně liší ve svém grafickém zpracování i ve výkladu stanovených definic.“*<sup>40</sup>

Vůdčí úlohu architekt Koubek přisuzuje **charakteru a struktuře zástavby**, k jejichž popisu pomohou podpurné prostorové regulativy regulující hladinu zástavby a intenzitu/ míru využití území (kapacitu území).<sup>41</sup> Hladina zástavby může být stanovena pomocí různých prostorových regulativů, např. stanovením podlažnosti, koeficientem podlažních ploch, stanovením výškových hladin. Intenzitu/ míru využití území (kapacitu území) regulují jak prostorové regulativy stanovující hladinu zástavby, tak i další prostorové regulativy, např. koeficient zastavěné plochy, koeficient zastavěnosti pozemku, koeficient zeleně, koeficient hrubé podlažní plochy.

Charakter území je definován v 41 NSZ: *„Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.“*<sup>42</sup> *„Struktura zástavby vyjadřuje plošné a prostorové parametry zástavby, které jsou dány zejména*

<sup>38</sup> KOUBEK, Pavel. Prostorová regulace v úrovni územního plánu. Sborník z konference Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, Nové město na Moravě 25.–26. 4. 2024. Str. 46. Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2024. Vydavatelství Ústav územního rozvoje, 2024, 2024(3), ISBN: 978-80-7663-060-4

<sup>39</sup> Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 12. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>40</sup> Výzkumný projekt: Informace z analýzy prostorové regulace. R. 2023. Str. 10. [online]. [cit. 2024-08-09]. Poskytnuto Asociací pro urbanismus a územní plánování. Taktéž dostupné z: [https://www.uur.cz/media/cfqp3qb/03\\_durd%C3%ADk\\_tacr\\_prezentace\\_konference\\_mmr\\_-zl%C3%ADn.pdf](https://www.uur.cz/media/cfqp3qb/03_durd%C3%ADk_tacr_prezentace_konference_mmr_-zl%C3%ADn.pdf)

<sup>41</sup> KOUBEK, Pavel. Prostorová regulace v úrovni územního plánu. Sborník z konference Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, Nové město na Moravě 25.–26. 4. 2024. Str. 46. Mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2024. Vydavatelství Ústav územního rozvoje, 2024, 2024(3), ISBN: 978-80-7663-060-4

<sup>42</sup> Definice mohla být stanovena vhodněji. Z definice plyne, že charakter území je vymezen (především) v ÚPD. Charakter území však bývá vymezen rovněž v územně analytických podkladech, ve kterých se popisuje současný charakter území.

na jejím půdorysném uspořádání, umístění na pozemcích vzhledem k přilehlým veřejným prostranstvím, hustotou, celkovým hmotovým řešením a měřítkem. Struktura zástavby je jedním z nejdůležitějších regulativů vstupujících do návrhu urbanistické koncepce. Při zpracování územního plánu je potřeba s ohledem na charakter obce, resp. jejích jednotlivých částí, stanovit typy struktur zástavby a následně vymezit jejich hranice.<sup>43</sup>

**Koeficient zastavěné plochy** (dále jen „KZP“) není definován zákonem. Dle Výzkumného projektu definice zní: „Koeficient zastavěné plochy je poměr součtu všech zastavěných ploch pozemků v rámci vymezené plochy k její celkové výměře. Hodnota koeficientu je maximální.“<sup>44</sup> KZP je základním prostorovým regulativem běžně používaným ke stanovení hustoty zástavby, tedy ke stanovení míry využití (kapacity) území. Často bývá v ÚP stanoven v kombinaci s koeficientem zeleně, určením podlažnosti nebo výškové hladiny.



Obr. Srovnání hustoty zástavby. Vlevo část obce Chýně, velmi hustá zástavba, koeficient zastavěné plochy KZP= cca 0,7 (tzn. cca 70%). Vpravo mapa ve stejném měřítku, část obce Černošice. Hustota zástavby je řádově nižší.

KZP= cca 0,25 (tzn. cca 25%).<sup>45</sup>

K pochopení definice KZP je nezbytné uvést následující pojmy stanovené zákonem: **Stavbou** se podle § 5 odst. 1 NSZ v tomto zákoně rozumí „stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo

<sup>43</sup> Výzkumný projekt: „Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 19. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>44</sup> Výzkumný projekt: „Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 12. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>45</sup> Zdroj ortofotomapy: [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz)

konstrukcí za účelem užívání na určitém místě. Za stavbu se považuje také výrobek plnění funkci stavby.“

**Zastavěnou plochou pozemku** se podle § 13 písm. p) NSZ rozumí „součet všech zastavěných ploch jednotlivých staveb.“ Problémem je, že v praxi bývá potřeba rozlišit, jaký druh daná „stavba“ představuje, např. stavba hlavní, vedlejší,<sup>46</sup> nebo soubor staveb.<sup>47</sup> Sice „zastavěná plocha pozemku“ zákonem definována je, avšak samotný koeficient zastavěné plochy KZP nikoliv. Tzn. že je možné, aby byl KZP definován v konkrétním ÚP podle potřeby (např. aby se vztahoval pouze na stavby hlavní).

**Zastavěnou plochou stavby** se podle § 13 písm. o) NSZ rozumí „plocha ohraničená pravoúhlými průřezy vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny; plochy lodžii a arkýřů se započítávají; u objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny; u zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravoúhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny.“

V aplikační praxi činí výklad zastavěné plochy pozemku obtíže ohledně faktu, co vše lze zahrnout pod pojem stavba. Např. které zpevněné plochy pozemku jsou stavbou (a tudíž se započítávají do zastavěné plochy pozemku) a které ne.<sup>48</sup> Následující judikát se zabýval otázkou, zda lze plochu terasy započíst do zastavěné plochy, na niž je potom navázána otázka překročení koeficientu zastavěnosti stanoveného v územním plánu obce. Dle rozsudku NSS ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 288/2021-41, je třeba „pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování chápat zastavěnou plochu jako plochu pod půdorysem jakékoli stavby ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, bez ohledu na to, jestli má podlaží.“

Některé územní plány stanovují minimální koeficient nezastavitelné plochy a minimální koeficient zeleně s cílem předejít výkladovým problémům koeficientu zastavěné plochy.

**Koeficient (index) podlažních ploch** (dále jen „KPP“) a **hrubá podlažní plocha** (dále jen „HPP“) nejsou definovány zákonem. Definice dle Výzkumného projektu zní: „Koeficient podlažní plochy je poměr součtu všech hrubých podlažních

<sup>46</sup> § 5 odst. 4 NSZ

<sup>47</sup> § 5 odst. 3 NSZ

<sup>48</sup> Zpevněné plochy jsou nezastřešené terasy, nezastřešená parkovací místa, zpevněné chodníky. Stanovení, zda je zpevněná plocha stavbou záleží také na použití materiálu. Např. je stavbou upravená plocha vysypaná šterkem určená pro parkování stavbou?



*ploch ve vymezené ploše k její celkové výměře.<sup>49</sup> Hodnota koeficientu je maximální. Hrubá podlažní plocha je součet ploch ve všech podlažích<sup>50</sup>, vymezených vnějším lícem obvodových konstrukcí budovy, v podlažích se šikmými stěnami nebo šikmým stropem je vymezena vnějším lícem konstrukcí v úrovni 1,2 m nad úrovní podlahy; u poloodkrytých prostorů se místo chybějících obvodových konstrukcí hrubá podlažní plocha vymezí pravoúhlým průmětem obvodu vodorovné nosné konstrukce. V podzemních podlažích se nezapočítávají plochy garáží, sklepů, technických a pomocných prostor a objektů technické infrastruktury. Koeficient podlažní plochy může být nahrazen Koeficientem zastavěné plochy.<sup>451</sup> NSS právně kvalifikoval, že „index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné.“<sup>452</sup>*

Pomocí KPP může být v ÚP stanovena míra využití území neboli kapacita území. Nicméně je potřeba upozornit, že KPP nestanovuje, kolik bytových jednotek (v případě bytových domů) lze v rámci podlažních ploch umístit. Počet bytových jednotek je pro užívání území zcela zásadní, tj. má vliv na veřejnou infrastrukturu obce.

**Výšková hladina zástavby** je důležitý prostorový regulativ, pomocí něhož lze dosáhnout požadovaného charakteru území a požadované míry využití (kapacity) území. Bývá často kombinován s KZP a koeficientem zeleně. Alternativou k výškové hladině zástavby je použití KPP a podlažnost zástavby. Ve slovníku Ústavu územního rozvoje (dále jen „ÚÚR“) doporučená definice výškové hladiny zástavby zní: „*Výšková regulace zástavby je návrh prostorového uspořádání zástavby s cílem usměrnit výškovou hladinu staveb sídla s ohledem na charakter zástavby.*“ Lze stanovit nejen maximální, ale i minimální výšku zástavby. V rámci stanovení výškové hladiny zástavby v ÚP je třeba zohlednit případné žádoucí výškové dominanty, např. výšková dominanta nároží, stavby občanského vybavení.

Dle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, čj. 63 A 6/2012-227, je stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny v dané ploše přípustné již na úrovni územního plánu. „*Právní úprava vychází ze skutečnosti, že jedním z řady elementů, jimiž mohou obce účinně naplnit cíle územního plánování, je i výšková regulace zástavby. Výslovně pak tuto regulaci umožňují*

<sup>49</sup> Vymezená plocha může zahrnovat více stavebních pozemků. Je tedy třeba předejít tomu, aby KPP nevyčerpal jen některý pozemek z plochy a na ostatní pozemky dané plochy by již žádná podlahová plocha nezbyla.

<sup>50</sup> Jsou zahrnuta nadzemní i podzemní podlaží.

<sup>51</sup> Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 13. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>52</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. září 2013, č. j. 1 Aos 2/2013–116. Obdobně rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, č. j. 1 As 285/2017–69, bod 41 a rozsudek NSS ze dne 2.9.2015, č. j. 9A 139/2015.

*u obou typů územně plánovací dokumentace, k jejímuž vydání jsou obce oprávněny, tedy jak v územním plánu, tak v regulačním plánu, a to ve vyhlášce o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (ve znění účinném do 31. 12. 2012).“*

Z důvodu možného ověření výšky zástavby správními orgány je nutné stanovit vztažné body měření. Zda se výška počítá od nejvyššího bodu rostlého terénu, zda je určena nadmořskou výškou, anebo zda je vztažena k určité dominantě v území. Jednotlivé možnosti mají svá úskalí.<sup>53</sup>

**Koeficient zeleně** (dále jen „KZ“) není definován zákonem. Jedna z definic KZ zní: „*Koeficient zeleně je poměr součtu všech ploch, které budou plnit funkce zeleně na rostlém nebo upraveném terénu spojeném s podložím, ve vymezené ploše, k její celkové výměře. Hodnota koeficientu je minimální.*“<sup>54</sup> KZ bývá v ÚP často stanoven v kombinaci s KZP, určením podlažnosti nebo výškové hladiny. KZ nestanovuje přímo prostorovou podobu staveb. Prostřednictvím KZ lze však regulovat míru využití území, ovlivňuje charakter zástavby a vylepšuje kvalitu prostředí obklopující stavby. Cílem stanovení KZ je zajištění určité části plochy, která zůstane nezastavěná a nebezpečná a zajistí určité procento zeleně. Jednotlivé druhy zeleně mají různý vliv na intenzitu jejich příznivých účinků.<sup>55</sup> Některé územní plány rozlišují druhy zeleně a podle jejího přínosu přiřazují určitou hodnotu započítatelnou do KZ.<sup>56</sup>

Pojem „**míra využití území**“ (dále jen „MVÚ“) není zákonem definovaný, avšak NSZ pojem používá. „*Míra využití území významně ovlivňuje, jak velká stavba a s jakou podlažní plochou může být v daném území umístěna.*“<sup>57</sup> MVÚ

<sup>53</sup> Podrobnější zpracování měření výškové hladiny nabízí § 27 PSP. Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 86-90. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb-3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>54</sup> V této definici je kladen důraz na zeleň na terénu spojeném s podložím, a to z důvodu možnosti vsaku dešťové vody a vegetace není omezena mocností vrstvy zeminy na konstrukcích. Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Slovník územního rozvoje. Str. 14-15. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>55</sup> Rozdílný vliv na příznivé účinky mají např. stromy, travnaté plochy, zelené fasády, zelené střechy, okrasné zahrady.

<sup>56</sup> Advokátní kancelář Frank Bold Advokáti, s.r.o. se v rámci projektu „Návrh postupu pro Statutární město Brno – zkvalitnění regulativu zeleně a jeho odůvodnění v návrhu nového ÚPmB“, vypracovala doporučení pro zkvalitnění regulativů zeleně zapojením veřejnosti (včetně odborné veřejnosti) do tvorby návrhu územního plánu města Brna. Doporučují k přečtení. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/doporučení-pro-zkvalitnění-regulativu-zelene-zapojením-veřejnosti-do-tvorby-navrhu-územního-plánu-na-příkladu-územního-plánu-statutárního-města-brna-113427.html?mail>

<sup>57</sup> Rozsudek NSS ze dne 2.9.2015, č.j. 9A 139/2015

Lze stanovit pomocí kombinace některých prostorových regulativů s cílem určit maximální či minimální míru využití (kapacitu) území.<sup>58</sup> Stanovuje se podle stávajícího charakteru území či požadovaného charakteru území, a to především v transformačních a rozvojových územích. Některé územní plány uvádí pojem v rámci textové části ÚP explicitně, tj. MVÚ je stanoven výčtem kombinace určitých prostorových regulativů. Některé územní plány se pojmem MVÚ nezabývají. MVÚ implicitně vyplývá z kombinace použitých prostorových regulativů ÚP.

Dalšími prostorovými regulativy na úrovni ÚP jsou např. podlažnost, rozměry výměr stavebních pozemků, střešní krajina.<sup>59</sup>

### 3.1.3 Prostorové regulativy na úrovni regulačního plánu<sup>60</sup>

Prostorové regulativy na úrovni RP mají za cíl regulovat stavby.<sup>61</sup> „Obci i projektantovi regulačního plánu je ponechána možnost použít takové prvky regulace, které jsou pro vybranou část řešeného území a cíl, kterého má být pořizovaným regulačním plánem dosaženo, vhodné a účelné.“<sup>62</sup>

Ve Výzkumném projektu byly zanalyzovány prostorové regulativy použité v deseti RP a dvou ÚP s prvky RP. „Výsledkem bylo, že často používané prostorové regulativy jsou základní regulační čáry, prvky regulace vlastního objemu stavby formou stanovení výšky objektu, střešních rovin, ale i podrobnějších prvků, například vikýřů a podobně. Málo používané prostorové regulativy jsou regulativy veřejného prostranství, oplocení a vjezdy na pozemky. ... Obecně je nutno konstatovat, že obdobné prvky prostorové regulace se ve všech typech dokumentace výrazně liší ve svém grafickém zpracování i ve výkladu stanovených definic.“<sup>63</sup>

Prostorové regulativy **uliční čára a stavební čára** jsou nově definovány v § 12 NSZ. Lze je používat jen na úrovni RP. Uliční čarou se dle § 12 písm. m) NSZ

<sup>58</sup> Např. kombinace: koeficient zastavěných ploch, koeficient zeleně, koeficient podlažních ploch, výšková hladina zástavby, podlažnost.

<sup>59</sup> Podrobněji popsáno v diplomové práci autorky. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/195201>

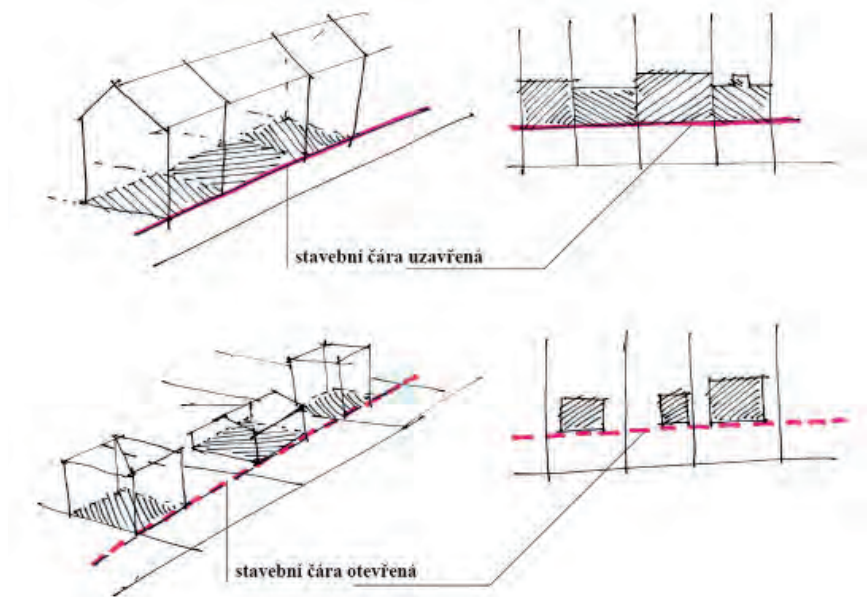
<sup>60</sup> Platí i pro ÚP s prvky RP.

<sup>61</sup> V § 85 odst. 2 NSZ je uveden nepovinný výčet prostorových regulativů na úrovni RP, např. uliční a stavební čáry, půdorysná velikost stavby, výška, objem a tvar stavby, základní údaje o kapacitě stavby. V NSZ nalezneme definici prostorových regulativů použitelných v RP – uliční čára, stavební čára, zastavěná plocha pozemku a zastavěná plocha stavby.

<sup>62</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázky a odpovědi. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93-otazky-a-odpovedi>

<sup>63</sup> Výzkumný projekt: Informace z analýzy prostorové regulace. R. 2023. Str. 10. [online]. [cit. 2024-08-09]. Poskytnuto Asociací pro urbanismus a územní plánování. Taktéž dostupné z: [https://www.ur.cz/media/cfqpc3qb/03\\_durd%C3%ADk\\_tacr\\_prezentace\\_konference\\_mmr\\_-zl%C3%ADn.pdf](https://www.ur.cz/media/cfqpc3qb/03_durd%C3%ADk_tacr_prezentace_konference_mmr_-zl%C3%ADn.pdf)

rozumí „hranice mezi pozemky a veřejným prostranstvím.“<sup>64</sup> Stavební čarou se dle § 12 písm. n) NSZ rozumí „rozhraní mezi stavbou a nezastavěnou částí pozemku, která určuje polohu hrany stavby ve výši rostlého nebo upraveného terénu; stavební čára může být 1. uzavřená, která stanoví rozhraní souvisle zastavěné, v celé délce stavby, nebo 2. otevřená, která stanoví rozhraní přerušované stavebními mezerami.“



Obr. Skici stavební čáry uzavřené a otevřené.<sup>65</sup>

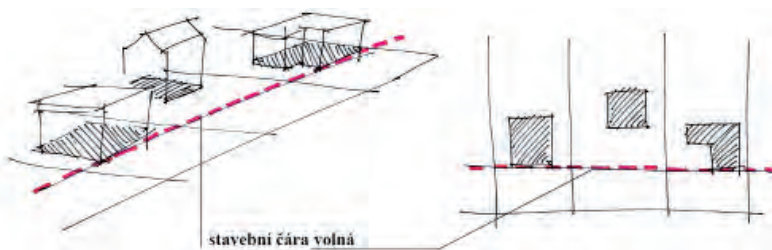
Oproti stručné definici uliční a stavební čáry v NSZ jsou tyto prostorové regulativy v Pražských stavebních předpisech (dále jen „PSP“) podrobně rozpracovány v § 21 až §24<sup>66</sup> s cílem stanovit přesná pravidla pro rozličné případy v praxi. Třetím

<sup>64</sup> Pojem veřejné prostranství je definován v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). „Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“ Veřejná prostranství jsou vedle dopravní infrastruktury, technické infrastruktury, zelené infrastruktury a občanského vybavení součástí veřejné infrastruktury sloužící veřejné potřebě (§ 10 NSZ). Kvalita a podoba veřejného prostranství vzniká pomocí prostorových regulativů vystavěného prostředí. Je to tzv. prostor mezi budovami, který můžeme společně užívat.

<sup>65</sup> Vlastní skici.

<sup>66</sup> Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území

základním typem stavební čáry uváděnou v PSP je „stavební čára volná“, od níž smí zástavba libovolně ustupovat a nemusí být souvislá.



Obr. Skica stavební čáry volné.<sup>67</sup>

Dle PSP „je smyslem regulativu stavební čáry definování základních pravidel prostorového uspořádání zástavby, a především jejího vztahu k veřejným prostranstvím.“<sup>68</sup>

**Koeficient zastavěnosti pozemku** je poměr zastavěné plochy pozemku k jeho celkové výměře. Koeficient zastavěnosti pozemku určuje maximální míru zastavění pozemku. Pro koeficient zastavěnosti pozemku stanoveného na úrovni RP platí obdobná pravidla jako pro koeficient zastavěné plochy na úrovni ÚP.

Pro **koeficient (index) podlažních ploch, hrubou podlažní plocha, koeficient zeleně** na úrovni RP platí obdobná pravidla jako na úrovni ÚP.

**Výšková regulace staveb** je důležitý prostorový regulativ, prostřednictvím něhož lze dosáhnout požadovaného charakteru území a požadované míry využití (kapacity) území. Alternativou k výškové hladině staveb je použití prostorového regulativu KPP a podlažnost zástavby.

Definice dle § 27 odst. 1 PSP zní: „Regulovanou výškou budovy se rozumí vzdálenost měřená svisle od nejnižšího bodu přilehlého terénu po úroveň hlavní římsy. Úroveň hlavní římsy se rozumí průnik vnějšího líce obvodové stěny a horní hrany

a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 78-85. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

<sup>67</sup> Vlastní skica.

<sup>68</sup> Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), s aktualizovaným odůvodněním r. 2022, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. HMP, č. 8/2022 Sb. HMP, č. 15/2022 Sb. HMP, s aktualizovaným odůvodněním. Str. 78-79. IPR Praha. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/3b4cc66723bf6dcb3786c5bbdb8ebec9.pdf>

*střešní krytiny nebo horní hrana atiky. V případě zástavby ve svahu lze stanovit výšku nezávisle pro části staveb.*<sup>69</sup>

Dalšími prostorovými regulativy na úrovni RP jsou např. stavební hranice, podlažnost staveb (počet podlaží), střešní krajina, prostorový regulativ oplocení.<sup>70</sup>

### 3.2 *Atypické prostorové regulativy*

Z důvodu, že většina prostorových regulativů není definována právními předpisy, mohou být vytvořeny nové prostorové regulativy potřebné pro určitý charakter území.

K těmto atypickým prostorovým regulativům bezesporu patří regulační bubliny, tzv. regubliny (dále „regubliny“) stanovené v ÚP obce Pece pod Sněžkou, vydanému v roce 2011.<sup>71</sup> Regubliny usilují o prostorovou regulaci zástavby horské obce, která má jiný charakter zástavby než běžné obce, tj. jedná se o rozptýlenou zástavbu. Zpracování tohoto ÚP vyvolalo mnoho otázek (např. otázka práva na samosprávu, práva na soudní ochranu, regulačních bublin).<sup>72</sup>

*„Regublinou se rozumí regulace zástavby formou vymezení území dotčeného návrhem stavby nebo souboru staveb jako koule o násobném objemu, vycházejícímu z objemu stavby, který je dán užžitnou plochou stavby jakožto součtu celých podlahových ploch všech podlaží v „m<sup>2</sup>.“<sup>73</sup>* Regubliny představují dynamický prvek, který pomocí softwaru vyhodnocuje vliv staveb na okolí. Regublina záměru se nesmí protnout s regublinou sousedních staveb. Data zadávaná do softwaru se mění podle aktuální zastavěnosti území a zároveň je stanoven horní limit zastavěnosti území.

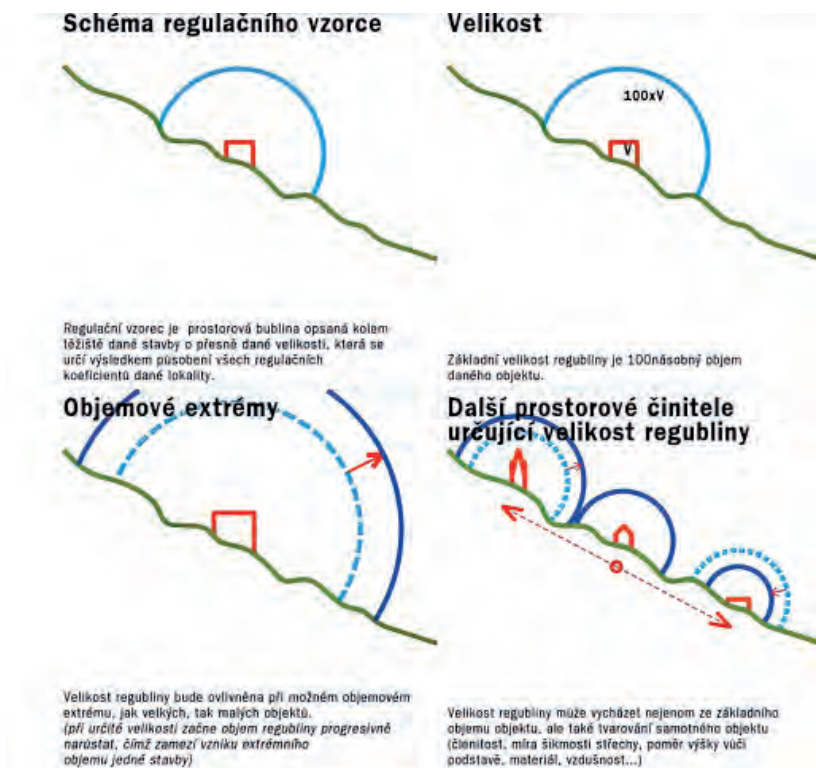
<sup>69</sup> V § 25 až § 27 PSP jsou velmi kvalitně a podrobně stanovena pravidla pro určení vztažných bodů měření výšky staveb vzhledem k tvarům střech, ustoupeným podlažím a vzhledem k terénu. Podle autora PSP Pavla Hniličky je pro určení výšky důležitá hlavní římsa či atika. Je to linie, kterou vnímáme jako výšku stavby z úrovně chodce. Nad hlavní římsou může regulativ určit další pravidla pro celkovou výšku stavby. PSP stanovuje pravidla pro tvarování a sklon střechy či ustoupeného podlaží nad hlavní římsou pomocí maximálního objemu, ze kterého vyplývá i celková výška stavby. Určuje i pravidla měření výšky stavby ve svahu.

<sup>70</sup> Podrobněji popsáno v diplomové práci autorky. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/195201>

<sup>71</sup> Územní plán obce Pec pod Sněžkou – regubliny. [online]. [cit. 2024-06-12]. Dostupné z: <https://www.pecpodsnezkou.cz/uzemni-plan/>

<sup>72</sup> Byly řešeny Krajským úřadem Královéhradeckého kraje rozhodnutím ze dne 27. 10. 2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14, Krajským soudem v Hradci Králové rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, č.j. 30 A 76/2017-44, Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33 a Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 5. 2019, č.j. III. ÚS 3817/17-3. Článek se zaměřuje pouze na prostorový regulativ regubliny.

<sup>73</sup> Územní plán obce Pec pod Sněžkou. Textová část. Str. 26 [online]. [cit. 2024-06-12] Dostupné z: <https://www.pecpodsnezkou.cz/soubory/u-zemni-pla-n-textova-c-a-st.pdf>



Obr. Regulubliny dle architektonického ateliéru Koucky-arch.cz<sup>74</sup>

Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „KÚ“) „jako odvolací orgán zjistil, že Územní plán Pec pod Sněžkou ukládá žadatelům o vydání územního rozhodnutí povinnosti nad rámec stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů.“<sup>75</sup>

NSS<sup>76</sup> zrušil podstatné části ÚP obce Pec pod Sněžkou včetně tzv. regulubin jako dynamickou regulaci. „Není možné v územním plánu jakožto urbanistickou koncepci (§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) stanovit podmínku pro realizování záměrů jejich přípustnost dle softwarové aplikace, která fakticky nahrazuje individuální posouzení záměru stavebním úřadem dle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona z roku 2006.“ „Nejvyšší správní soud má stejně jako krajský soud<sup>77</sup>

<sup>74</sup> [online]. [cit. 2024-06-12] Dostupné z: <https://koucky-arch.cz/167/>

<sup>75</sup> Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 27.10.2014, č. j. 2604/UP/2014/Ji-14

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33

<sup>77</sup> Princip „regublin“ se podle krajského soudu ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele

za to, že územní plán je v zásadě statický dokument schválený ve formě opatření obecné povahy a není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „samovolně“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace.<sup>78</sup> Ústavní soud však došel k jinému závěru než KÚ, KS a NSS. Ústavní soud akceptoval použití regublin v ÚP.

Ústavní soud dal za pravdu zastupitelstvu obce, že pokud byly při veřejném projednání navrhovaného územního plánu odsouhlaseny regubliny jako proměnlivý (tedy dynamický) prostorový regulativ, byl tím dán rovněž souhlas k proměnlivosti územního plánu bez potřeby jeho změny.<sup>79</sup> Během účinnosti stejného územního plánu se výchozí podmínky vyžití kapacity území stále proměňují. Povolit záměr lze, pokud není „vypotřebovaná“ kapacita území jiným záměrem. Ústavní soud akceptoval princip tzv. kdo dřív přijde, ten dřív mele.

Je zcela oprávněné, že se obec a projektant ÚP snažili pomocí atypického prostorového regulativu zregulovat rozptýlenou zástavbu obce a prudec se navyšující využívání kapacity území. Je však důležité, aby odpovídaly požadavkům proporcionality, využití území v souladu s veřejnými a soukromými zájmy a poskytovaly rovné podmínky pro všechny vlastníky či stavebníky.

#### 4. Aplikace zákonného rámce – Vhodnost výběru ÚP a RP se zaměřením na prostorovou regulaci vystavěného prostředí obce (vč. ÚP s prvky RP a ÚS)

Pro výběr vhodného nástroje územního plánování je potřebné, aby si obec stanovila cíle, kterých chce dosáhnout. Může zvažovat nejruznější východiska pro výběr ÚP, ÚP s prvky RP, RP či případně ÚS. Např.: Je potřeba regulovat celé území nebo jen část obce? Je potřeba chránit specifický charakter území nebo části území obce? Jakou podrobnost regulace území chce obec dosáhnout? Jak rychle potřebuje nástroj územního plánování vydat?

Každé území je specifické a vyžaduje různou míru prostorové regulace. V následujícím textu jsou popsány výhody a případná rizika výběru ÚP, RP a ÚP s prvky RP se zaměřením na prostorovou regulaci.

---

*s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). V této souvislosti krajský soud dále uvedl, že územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument a není tedy možné, aby se „sám od sebe“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Je nutné už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah*

<sup>78</sup> Tamtéž. K tomu blíže srov. MÁCHA, A. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. Česká právo životního prostředí, roč. XIX, č. 3/2019 (53), s. 121–135.

<sup>79</sup> Při změně ÚP dle SZ/NSZ, by muselo proběhnout mj. veřejné projednání.



### 4.1 *Vhodnost výběru ÚP – výhody a rizika*

ÚP je pro obec vhodným nástrojem územního plánování k vytvoření celkové urbanistické koncepce celého území obce. Obec prostřednictvím ÚP získá celkový přehled a vizi, ke které má rozvoj obce směřovat. „Územní plán řeší vždy celou území obce, stanoví koncepci jeho rozvoje, využití a v hrubých obrysech reguluje zástavbu.“<sup>80</sup> Tedy z hlediska prostorové regulace stanovuje podmínky prostorového uspořádání pro zástavbu. ÚP neumožňuje detailní zpracování prostorové regulace vystavěného prostředí všech částí obce. Zpracovává se ve velkém měřítku,<sup>81</sup> proto ani není cílem řešit urbanistický detail. Není potřebná podrobná znalost území jako v RP.

Je třeba si uvědomit, že málo podrobná prostorová regulace zástavby na úrovni ÚP nemusí vždy zaručit zrealizování kvalitního vystavěného prostředí. Pokud existuje pouze ÚP obce, je předpokladem vzniku kvalitního vystavěného prostředí „osvícený“ investor. Obec poté nemá jiné právní prostředky, jak podobu svého území zachránit v případě nekvalitních záměrů, které však splňují podmínky ÚP. Vytvoření vystavěného prostředí je v rukou vlastníka/ investora.

Je třeba zdůraznit, že ÚP nezakládá právo stavět. „Schválením zastavitelných ploch v ÚP pro konkrétní účely automaticky nevzniká investorům právní nárok na vydání všech potřebných souhlasů a povolení.“<sup>82</sup> Právo stavět vzniká až povolením záměru dle části šesté NSZ.

Architekt Pavel Hnilička vidí problém v používání ÚP v ČR v tom, že se od ÚP očekává, aby byl koncepčním dokumentem a zároveň, aby byl jednoznačným nástrojem pro rozhodování v území.<sup>83</sup>

### 4.2 *Vhodnost výběru RP – výhody a rizika*

Pokud chce obec v určité části svého území pečlivě prozkoumat, stanovit závazné podrobnější prostorové regulativy a řešit urbanistický detail vyžadující znalost území, je vhodné použít regulační plán. RP je nepodrobnější ÚPD. Grafická

<sup>80</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. Regulační plán vydávaný obcí – otázky a odpovědi. Str. 2. In: MMR ©2024 [online]. [cit. 2024-04-29]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/stanoviska-odboru-uzemniho-planovani-mmr/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/regulacni-plan-vydavany-obci-%E2%80%93-otazky-a-odpovedi>

<sup>81</sup> Dle bodu I. odst. 5 přílohy č. 8 NSZ se výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu, zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1: 5 000 a vydávají se v měřítku 1: 5 000 nebo 1: 10 000. Pro zvlášť rozsáhlá území lze výkres základního členění území a samostatné výkresy koncepce uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury vydat v měřítku 1: 25 000.

<sup>82</sup> Rozsudek NSS ze dne 27.1.2021, č.j. 7 As 222/2019-45.

<sup>83</sup> HNILIČKA, Pavel. Videozáznam. Seminář územního plánování, rok 2015 [online]. [cit. 2024-07-04]. Dostupné z: <https://phap.cz/video/> a <https://www.youtube.com/watch?v=29WxYtSkQt0>

část RP je zpracovávána v podrobném měřítku<sup>84</sup> a je možné ji doplnit schématy. „RP je vhodné pořídít a vydat pro území, kde se předpokládá větší stavební činnost, aby bylo možné tyto aktivity časově rozdělit, koordinovat realizaci a umístění navazující infrastruktury a realizovat jiná veřejně prospěšná opatření. Také pro územní rozvoj zvláště citlivých oblastí, např. památkových zón a památkových rezervací, je výhodné stanovit detailní regulaci plošného a prostorového uspořádání staveb, a zajistit tak důslednou ochranu hodnot chráněného území.“<sup>85</sup>

O podstatě a smyslu využití RP hovoří architekt Pavel Hnilička. RP není konkrétní projekt, je to vize do budoucna. Je to soubor pravidel, zabezpečující obci žádaný vzhled staveb a území. Zároveň zakládá právo vlastníků/ investorů na realizaci svých záměrů při splnění pravidel stanovených v RP.<sup>86</sup> Je to tedy oboustranně výhodný nástroj územního plánování, jak pro obce, tak i pro investory. Výsledek prostorové regulace RP se neprojeví okamžitě, projeví se v průběhu budoucích let s postupnou realizací nových záměrů. Architekt Pavel Hnilička je toho názoru, že v případě změny RP, která je dle NSZ možná, má obec silnější vyjednávací pozici v důsledku nastolených pravidel v platném RP. Je na investorovi, aby prokázal kvalitnější záměr, než který je předpokládán ve stávajícím RP.<sup>87</sup>

Při návrhu RP je třeba pečlivě rozmyslet, které prostorové regulativy mají být stanoveny. Na jedné straně je užitečné určitě území definovat tak, aby v budoucnu nedošlo k realizaci stavebních záměrů degradujících území. Zároveň je však potřeba udržet jistou míru flexibility pro budoucí vývoj – ponechat určitou volnost pro investory a projektanty, pro potřeby budoucích generací, které mohou být odlišné od potřeb současné společnosti. Výběr prostorových regulativů určí míru regulace území, která by měla odpovídat požadavkům daného území. Dle Pavla Hniličky „by se měl RP soustředit na to, co je pro obyvatele společné – veřejná prostranství (ulice, náměstí aj.) a neměl by tolik korigovat, co si kdo dělá na svém pozemku.“<sup>88</sup> Jinými slovy je důležité použít prostorové regulativy pomáhající vytvořit kvalitní veřejná prostranství. Soukromé stavby a pozemky stačí regulovat mini-

<sup>84</sup> Dle bodu I. odst. 5 přílohy č. 9 NSZ se výkresy, které jsou součástí grafické části regulačního plánu, zpracovávají a vydávají zpravidla v měřítku 1: 1 000, popřípadě 1: 2 000 nebo 1: 500, s výjimkou výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, který se zpracovává a vydává v měřítku katastrální mapy. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku hlavního výkresu územního plánu. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Grafická část může být doplněna schématy.

<sup>85</sup> MAIER, Karel a kolektiv autorů: Udržitelný rozvoj území, Praha Grada Publishing, e-kniha, 2012, str. 53. 253 s. ISBN 978-80-247-7728-3

<sup>86</sup> Volná parafráze z videozáznamu: HNILIČKA, Pavel. Prezentace návrhu regulačního plánu centra Dobříchovic, rok 2012 [online]. [cit. 2024-07-04]. Dostupné z: <https://phap.cz/video/> a <https://www.youtube.com/watch?v=d8-wafVnfBg>

<sup>87</sup> Tamtéž.

<sup>88</sup> Tamtéž.

málně, s ohledem na tvorbu veřejného prostranství. Z výše uvedených důvodu je potřeba, aby projektanti regulačních plánů byli velmi kvalitní odborníci.

Některé obce namítají, že se RP pořizuje příliš dlouho. Proces pořízení je podle NSZ stejný jako u pořízení ÚP. Podle architekta Pavla Hniličky je sice pravda, že pořízení RP je zdlouhavé, ale po počátečním dohadování na veřejných jednáních se dojde ke konsenzu a v budoucnu se tak rozhodovací praxe vyhne dohadům při povolování jednotlivých záměrů. Rozhodování stavebních úřadů a dalších správních orgánů je jednodušší, protože mají v RP podrobně stanovená pravidla (tj. prostorové regulativy).<sup>89</sup>

### 4.3 Vhodnost výběru ÚP s prvky RP – výhody a rizika

Podoba ÚP s prvky RP byla zavedena s cílem vyjít vstříc menším obcím, které nemají finanční prostředky na pořízení regulačních plánů. ÚP s prvky RP je kombinací různých úrovní územně plánovací dokumentace, tj. územního plánu prostorově regulující zástavbu ve velkém měřítku<sup>90</sup> a regulačního plánu prostorově regulující stavby v podrobnějším menším měřítku.<sup>91</sup>

*„Ustanovení<sup>92</sup> umožňuje, aby byl s prvky regulačního plánu pořízen celý územní plán nebo jeho vymezená část (centrum sídla, vybraná zastavitelná plocha apod.). V takovém územním plánu jsou pak součástí jeho obsahu prvky regulačního plánu vybrané podle specifik řešeného území, zejména podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb – například uliční a stavební čára, vzdálenost staveb od hranice pozemků, výška, tvar a objem staveb apod. V odůvodnění územního plánu se musí vymezení prvků regulačního plánu odůvodnit.“<sup>93</sup>*

<sup>89</sup> HNLIČKA, Pavel. Videozáznam. Seminář územního plánování, rok 2015 [online]. [cit. 2024-07-04]. Dostupné z: <https://phap.cz/video/> a <https://www.youtube.com/watch?v=29WxYtSkQt0>

<sup>90</sup> Dle přílohy č. 8 NSZ: odst. 5 *Výkresy, které jsou součástí grafické části územního plánu, se zpracovávají nad mapovým podkladem v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1: 5 000 a vydávají se v měřítku 1: 5 000 nebo 1: 10 000. Pro zvlášť rozsáhlá území lze výkres základního členění území a samostatné výkresy koncepce uspořádání krajiny a koncepce veřejné infrastruktury vydat v měřítku 1: 25 000. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Grafická část může být doplněna schématy.*

odst. 6 *Je-li územní plán s prvky regulačního plánu zpracován pro vymezenou část území obce, lze tuto část územního plánu vydat jako samostatný výkres v měřítku katastrální mapy nebo v měřítku 1: 1 000 nebo 1: 500.*

<sup>91</sup> Dle přílohy č. 9 NSZ: odst. 5: *Výkresy, které jsou součástí grafické části regulačního plánu, se zpracovávají a vydávají zpravidla v měřítku 1: 1 000, popřípadě 1: 2 000 nebo 1: 500, s výjimkou výkresu veřejně prospěšných staveb, opatření a asanací, který se zpracovává a vydává v měřítku katastrální mapy. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku hlavního výkresu územního plánu. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Grafická část může být doplněna schématy. Např. lze stanovit počet bytových jednotek v rodinném domě.*

<sup>92</sup> § 43 odst. 3 SZ.

<sup>93</sup> FIALOVÁ, Eva. § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, Jana, FIALOVÁ, Eva, KÝVALOVÁ, Miroslava, VÍCHOVÁ, VÍCHOVÁ, Lenka, SMÍŠEK, Jaroslav. Stavební zákon. 3. vydání. Str. 228-243. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. [online]. [cit. 2024-07-15].

Pro obce představuje volba formy ÚP s prvky RP výhodný kompromis spočívající především v úspoře času a energie při pořizování ÚPD. Procesně stačí, aby při změně klasického ÚP zastupitelstvo stanovilo, že se ve změně ÚP bude jednat o ÚP s prvky RP. V rámci jednoho pořizování projednají změny původního ÚP a zároveň do ÚP nově zahrnou regulační prvky, pro které by jinak musely pořizovat samostatný RP.

*„Smyslem ustanovení § 43 odst. 1 SZ<sup>94</sup> tedy není omezit rozsah regulace obsahově odpovídající regulačnímu plánu v územním plánu. Jeho smyslem je pouze zajistit, aby územní plán tuto regulaci obsahoval pouze s vědomím a výslovným souhlasem zastupitelstva. Smyslem tohoto ustanovení tak je pouze zvýšit přehlednost územně plánovací dokumentace a zjednodušit proceduru jejího přijímání tím, že se obcím umožní zahrnout regulaci, jež by svojí podrobností spadala do regulačního plánu, již do samotného územního plánu.“<sup>95</sup>*

Jiný názor oproti NSS však zastávají zpracovatelé Výzkumného projektu.<sup>96</sup> Použití ÚP s prvky RP „měla být umožněna pro malá sídla s tím, že část zastavěného a zastavitelného území, kde se předpokládá další rozvoj by byla řešena v podrobnějším měřítku. Tato specifikace při projednání<sup>97</sup> zmizela a v podstatě se otevřela cesta pro zpracování hybridního plánu i pro velká města, což je kontraproduktivní. V současné praxi<sup>98</sup> se objevuje pojetí, kdy není vymezena část, která je řešena v podrobnosti regulačního plánu v jiném měřítku, ale jsou stanoveny prostorové regulativy v podrobnosti RP pro celé řešené území v textové části. Tento přístup považujeme za nešťastný a v podstatě obcházející zákon, kdy je pro podrobnost územního plánu a řešení zástavby zároveň použita podrobnost regulace staveb bez jakéhokoli grafického průmětu.“<sup>99</sup> Zpracovatelé Výzkumného projektu považuje za vhodné tento typ ÚPD zcela opustit.<sup>100</sup>

---

Dostupné z: <https://app-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/document-iew.seam?documentId=n-nptembrhbpwk232ge4dqltmjptembqgzptcobtl5ygmnb>

<sup>94</sup> Obdobně dle § 82 odst. 3 NSZ.

<sup>95</sup> Rozsudek NSS ze dne 4.5.2022, č.j. 4 As 293/2021-74.

<sup>96</sup> Tým Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství spolu s Asociací pro urbanismus a územní plánování „Výzkumný projekt“: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 8–9. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>97</sup> Při projednávání novely č. 225/2017 Sb. k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>98</sup> V době účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>99</sup> „Výzkumný projekt“: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 8-9. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

<sup>100</sup> Tamtéž.

#### 4.4 *Podrobnost prostorové regulace neodpovídající úrovni ÚPD*

V praxi dochází často k situaci, že územní plány neobstojí v rámci soudního přezkumu např. z důvodů použití prostorových regulativů neodpovídajících svou podrobností úrovni ÚP. Obdobné je tomu v případě ÚP s prvky RP a RP.

##### 4.4.1 *Přílišná podrobnost prostorové regulace*

Dle § 72 odst. 1 NSZ „*ÚPD nesmí obsahovat podrobnosti, které náležejí svým obsahem navazující ÚPD nebo rozhodnutí.*“ Z právních předpisů však není zřejmé, co vše náleží podrobnosti ÚP, ÚP s prvky RP nebo RP. Toto si rozebereme.

##### **Přílišná podrobnost prostorové regulace na úrovni ÚP**

V rámci prostorové regulace na úrovni ÚP lze použít prostorové regulativy regulující plochy a zástavbu. Je důležité se zmínit o míře využití území, neboť skrze prostorové regulativy vystavěného prostředí se reguluje nejen jeho fyzická podoba, ale prostřednictvím fyzické podoby zástavby i míra využití území (neboli kapacita území). Pro obec je zásadní učinit rozvahu o míře využití území, kterou chce skrze ÚP dosáhnout. Tato rozvaha je základním předpokladem pro řešení koncepce územního plánu.

Jedním z regulativů souvisejících s kapacitou území a kolem kterého panují nejasnosti, je regulativ stanovující počet bytových jednotek (dále jen „BJ“) v rodinných domech (dále jen „RD“) či bytových domech. Počet BJ, a tím tedy i počet obyvatel, má zásadní vliv pro rozvahu obce. Na počet BJ a počet obyvatel jsou navázány rozvahy o kapacitě veřejné infrastruktury obce.<sup>101</sup> Zda je dostačující, zda je potřeba ji navýšit či zkvalitnit. Jedná se především o rozvahy o dopravní infrastruktuře (např. kapacita komunikací, parkovacích stání), o technické infrastruktuře (např. kapacita čističky odpadních vod, zajištění pitné vody, stav vodovodní a kanalizační sítě) a o občanské vybavenosti (kapacita základních a středních škol, mateřských škol, zdravotní služby obchody).

Z níže uvedené judikatury vyplývá na tuto tematiku nejednotný názor. Z rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „KS“) ze dne 5.9.2022, č.j. 55 A 35/2022-91, vyplývá, že „*regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.*“<sup>102</sup> Krajský soud by

<sup>101</sup> Podle § 10 NSZ se veřejnou infrastrukturou v NSZ rozumí dopravní infrastruktura, technická infrastruktura, zelená infrastruktura, občanské vybavení a veřejná prostranství.

<sup>102</sup> Obdobně § 80 NSZ ve spojení s částí 1 odts.1 přílohy č. 8 NSZ.

„*kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmí-*

shledal územní plán v pořádku, pokud by byl ÚP označen jako ÚP s prvky RP. „Prvky regulačního plánu smí být obsaženy v územním plánu pouze tehdy, jestliže zastupitelstvo obce rozhodlo při rozhodování o pořízení územního plánu či schválení jeho zadání, že územní plán bude obsahovat takové prvky (§ 43 odst. 3 SZ<sup>103</sup>).“ Dle KS „SZ ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňuje odpůrci, aby ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání .... reguloval počet bytových jednotek v rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití ploch BI i SM) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot.“

Ke stejnému závěru dospěl Krajský soud v Praze (dále jen „KS“) v rozsudku ze dne 28. 3. 2023, č.j. 43 A 104/2022-104. KS řešil námitku navrhovatele, který nesouhlasil s omezením počtu podlaží a bytových jednotek ve dvojdomu v rámci ÚP obce Tachlovice. Z rozsudku KS vyplývá, že „stanovení počtu bytových jednotek v rodinném domě (a nepřímou též počtu domácností a obyvatel rodinného domu) však mezi regulativy, které by územní plán mohl regulovat, nenáleží. Tímto regulativem se totiž nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba.<sup>104</sup>

Tento regulativ sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití plochy Z7) ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot. Z územního plánu ani z předložené dokumentace zároveň nevyplývá, že by územní plán obsahoval prvky regulačního plánu.“ KS z tohoto důvodu shledal regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě nezákonným.

Je zajímavé, že v rozsudku NSS ze dne 26. 11. 2020, č.j. 8 As 336/2018-66 NSS konstatuje, že „nepřítomnost nejvyššího povoleného počtu bytových jednotek u maximální kapacity znamená, že v dané ploše lze bytový dům stavět bez omezení, co do počtu bytových jednotek, neboť podmínky stanovené pro plochu smíšenou obytnou městskou (SM-M) samy nejvyšší povolený počet bytových jednotek nepředepisují a maximální kapacita nejvyšší počet bytových jednotek neudává.“ Z této citace rozsudku vyplývá, jako by dosavadní praxe soudů regulativ stanovení počtu BJ na úrovni ÚP nerozporovala.<sup>105</sup>

---

něně přípustné využití) mají být v ÚP stanoveny podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití). stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jednom rodinném domě (a nepřímou též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit toliko přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání.“

<sup>103</sup> Obdobně § 82 odst. 3 NSZ.

<sup>104</sup> KS v Praze odkazuje na rozsudek KS v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91.

<sup>105</sup> Tento rozsudek NSS, č.j. 8 As 336/2018-66, je ze dne 26. 11. 2020. Předchozí dva rozsudky Krajského soudu v Praze jsou z pozdějšího data.

Shrnuto, podle současné judikatury lze počet BJ v RD stanovit pouze v ÚP s prvky RP a v RP.<sup>106</sup> Dva výše uvedené rozsudky Krajského soudu v Praze jsou zásadní pro aplikační praxi. Je sice pravdou, že regulativ v podobě stanovení počtu BJ přímo „nevymezuje hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podobu,“ avšak je zcela nezbytným pro stanovení míry (kapacity) využití území, jejíž stanovení je pro obec předpokladem pro řešení koncepce územního plánu. Odůvodnění KS striktně odpovídá § 43 odst. 1 SZ, obdobně § 80 NSZ.<sup>107</sup> Avšak systematickým výkladem by se mělo dojít k podstatě územního plánu, tedy že dle § 80 odst. 1 NSZ je ÚP základním koncepčním dokumentem obce k usměrňování územního rozvoje a ochrany hodnot jejího území. „Usměrnění územního rozvoje“ v sobě jistě zahrnuje i usměrnění míry využití území, jež je ovlivňovaná i počtem bytových jednotek. Restriktivním výkladem ustanovení<sup>108</sup> vede k vyprázdnění smyslu nástroje územního plánování – územního plánu.

### Přílišná podrobnost prostorové regulace na úrovni ÚP s prvky RP

V následujícím rozsudku NSS konstatoval, že „prvky regulačního plánu,“ použité v ÚP s prvky RP obce Drásov<sup>109</sup>, svou podrobností odpovídají úrovni ÚP s prvky RP. V rozsudku ze dne 4. 5. 2022, č.j. 4 As 293/2021-74, se NSS vyjádřil mj. k námitce stěžovatele, která směřovala proti rozsahu, v jakém odpůrce do územního plánu zahrnul prvky regulačního plánu. NSS se ztotožňuje se závěry Krajského soudu v Brně. „KS k této námitce uvedl, že zastupitelstvo v souladu s § 43 odst. 3 SZ<sup>110</sup> rozhodlo o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Skutečnost, že ve výsledném územním plánu je podrobná regulace pro celé území městyse, nezpůsobuje nesoulad územního plánu s jeho zadáním, neboť zadání v tomto směru nebylo nijak striktní a umožňovalo pořizovateli zakotvit do územního plánu prvky regulačního plánu „podle potřeby“, tj. i pro celé regulované území. ... Použití výrazu „prvky“ v textu výše citovaného ustanovení neznamená, že regulace má být uplatňována pouze na části území, nýbrž znamená pouze to, že pořizovatel územního plánu do něj nemusí zahrnout všechny regulační prvky, jež by obsahově náležely do regulačního plánu, nýbrž že si může sám zvolit rozsah a podrobnost regulace.“

<sup>106</sup> Aby obce alespoň jiným způsobem ovlivnily hustotu zástavby a míru (kapacitu) využití svého území, v ÚP stanovují minimální velikost pozemku pro RD s jednou BJ, RD se dvěma BJ, RD se třemi BJ.

<sup>107</sup> Tj. dle § 80 odst. 2 písm. f) NSZ *ÚP stanoví podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením hlavního využití, pokud je možné jej stanovit, přípustného využití, nepřípustného využití, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch a podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu a charakteru území.*

<sup>108</sup> § 43 odst. 1 SZ, obdobně § 80 odst. 2 písm. f) NSZ.

<sup>109</sup> Územní plán obce Drásov, r. 2017. [online]. [cit. 2024-06-20] Dostupné z: <https://www.drasov.cz/uzemni-plan>

<sup>110</sup> Obdobně dle § 82 odst. 3 NSZ.

## Přílišná podrobnost prostorové regulace na úrovni RP

Na úrovni RP se řeší, do jaké míry lze ještě vystavěné prostředí prostorově regulovat. Zda je možné regulovat oplocení, použití materiálů a barevnosti. Mezi odborníky panují různé názory. Někteří regulují v rámci RP jen ty nejdůležitější aspekty, jiní jsou zastáncem velmi podrobné regulace.

### 4.4.2 Nedostatečná podrobnost prostorové regulace

NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č.j. 9 Aos 2/2013-118 dospěl k závěru, že „*povinný obsah územního plánu nelze přesunout do plánu regulačního*.“ Rozsudek se zabýval územním plánem obce Černolice<sup>111</sup>, který mj. neobsahoval prostorovou regulaci vyžadovanou úrovní územního plánu.<sup>112</sup> ÚP obce Černolice odkázal na RP s tím, že až v RP budou stanoveny podmínky prostorového uspořádání. ÚP obce Černolice byl v této části zrušen. NSS dal za pravdu rozsudku Krajskému soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, č.j. 50 A 7/2013-130, který zjistil, „*že pro plochy BI – bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské, pro které se požaduje pořízení regulačního plánu, nejsou stanoveny základní podmínky prostorového uspořádání*.“ NSS nesouhlasí se stěžovatelkou (tj. obcí Černolice), že „*pro stanovení plošného a prostorového uspořádání dostačuje, aby územní plán předepsal výstavbu rodinných domů a zbytek ponechal plánu regulačnímu... Rozdíl mezi územním plánem a plánem regulačním tedy mimo jiné tkví v tom, že územní plán jako obecnější forma územně plánovací dokumentace upravuje základní koncepci rozvoje území obce v plochách. Regulačnímu plánu poté připadá úprava staveb a pozemků. ... Byť je možné, že některé druhy regulace mohou být obsaženy na obou úrovních (např. výšková regulace), nelze vycházet z toho, že územní plán a plán regulační jsou v celém rozsahu vzájemně zastupitelné... Stanovení podmínek pro využití ploch na území obce, stejně tak jako stanovení základní koncepce rozvoje, plošného a prostorového uspořádání území obce je dle § 43 odst. 1 SZ povinnou součástí územního plánu. Úpravu v územním plánu je tedy možné pouze doplnit, ne však zcela nahradit úpravou v regulačním plánu, který dle SZ sleduje jiný účel*.“

### 4.5 Vhodnost využití územní studie<sup>113</sup>

Dle NSZ je územní studie (dále jen „ÚS“) odborným podkladem pro rozhodování v území, a to pouze v těch částech, v nichž je v souladu s ÚPD<sup>114</sup> a pro poři-

<sup>111</sup> Územní plán obce Černolice [online]. [cit. 2024-06-20]. Dostupné z: <https://www.cernolice.net/urad/uzemni-plan-obce/platny-uzemni-plan>

<sup>112</sup> Dle § 43 odst. 1 SZ. Obdobně § 80 NSZ.

<sup>113</sup> Územní studie je v rámci NSZ společně s územně analytickými podklady (dále jen „ÚAP“) zahrnuta do územně plánovacích podkladů (dále jen „ÚPP“). ÚPP jsou nezávazné, mají jen doporučující a odborný význam.

<sup>114</sup> § 67 odst. 2 písm. a) NSZ



zování ÚPD, a to pouze v těch částech, v nichž není v rozporu s PÚR a nadřazenou ÚPD.<sup>115</sup> Rovněž z ustálené judikatury NSS vyplývá, že je ÚS neformální odborný podklad. Z rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č.j. 1 Ao 2/2009-86, vyplývá, že má být ÚS podkladem pro pořizování ÚPD. „Z hlediska rozhodování o umístění stavby je totiž relevantní pouze schválená územně plánovací dokumentace (§ 90 písm. a) SZ<sup>116</sup>) ... Soud rovněž považuje za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (pokud nejde o situaci předvídanou v § 42 odst. 2 SZ<sup>117</sup>). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace. Územní studie má tedy zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace (tomu odpovídá její zařazení do dílu 1., hlavy III, části třetí stavebního zákona věnovaného územně analytickým podkladům) a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“

Z výše uvedeného judikátu vyplývá, že ÚS „nemá sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“ Je pochopitelné, že obce hledají možnosti, jakým způsobem ovlivnit rozvoj a podobu svého území při potřebě reagovat na rychlou dynamiku dění. Obce hledají rychle a snadno pořiditelné nástroje, protože doba pořízení RP a ÚP je relativně dlouhá.

Možnosti používat ÚS jako odborný podklad pro rozhodování v území využívají mnohé obce. S touto možností nesouhlasí Výzkumný tým: „ÚS jako forma ověření území by měla být používána pouze jako podklad pro změnu územního plánu, nebo jako další podklad pro ověření možnosti území, nikoli jako podklad pro rozhodování v území. Jedná se o podklad, který nepodléhá ani projednání, ani schválení, což jednoznačně nezakládá žádnou závaznost a v podstatě obchází demokratický proces možnosti připomínkování ve veřejné i odborné sféře, včetně dotčených orgánů veřejné správy. Navrhujeme tedy územní studii ponechat pouze jako podklad pro ověření řešení území, ale vyjmout ji z možnosti podmínění rozhodování v území v rámci územně plánovací dokumentace.“<sup>118</sup>

V používání nezávazné ÚS místo závazného RP lze spatřovat následná úskalí:

<sup>115</sup> § 67 odst. 2 písm. b) NSZ

<sup>116</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>117</sup> Tamtéž.

<sup>118</sup> Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství spolu s Asociací pro urbanismus a územní plánování. Výzkumný projekt: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Str. 9. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05]

1. Obec není chráněna proti změně rozhodnutí stavebního úřadu.

Výhoda využití ÚS spočívá v možnosti rychlého pořízení a rychlé reakce na aktuální potřeby prostorové regulace obce. Avšak výhodou a zároveň rizikem je snadná změnitelnost a nezávaznost ÚS. Regulace obce vyjádřené v ÚS nemusí být dodrženy, pokud stavební úřad svůj postup zdůvodní. „I když územní studie, na rozdíl od regulačního plánu, není závazným podkladem pro územní rozhodování, je (pakliže je vložena do evidence územně plánovací činnosti) podkladem nepominutelným a odchylné rozhodnutí je třeba v územním rozhodnutí zdůvodnit a v odůvodnění prokázat, že bylo nalezeno z hlediska veřejných zájmů vhodnější nebo alespoň rovnocenné řešení.“<sup>119</sup> Rovněž je rizikem, že vize obce vložené do ÚS bude změněna kvůli jiným názorům nově zvoleného zastupitelstva obce.

2. Obec záměrně používá nezávaznou ÚS místo závazného RP

Některé obce mnohdy záměrně používají jako nástroj rozvoje svého území nezávaznou ÚS místo závazného RP z důvodu časové náročnosti a složitosti procesu pořizování RP. Tím, že při pořizování ÚS není povinné veřejné projednání (jako je tomu v případě RP), dochází k obcházení demokratického prvku územního plánování. „ÚS není nástrojem samosprávy,<sup>120</sup> je výkonem státní správy. Obce v samostatné působnosti mají jiný nástroj, a to regulační plán. Samospráva územní studii neschvaluje. Schválení zastupitelstvem obce nemá vliv na použitelnost územní studie. Obce argumentují, že pokud si ÚS projednají a schválí, má ÚS větší závaznost. Není tomu tak. Projednání není vyžadováno. Ale zákon nezakazuje určité konzultace projektanta s obcí či projednání s veřejností. Ale na použitelnost ÚS to nemá vliv.“<sup>121</sup>

## 5. Závěr

### *De lege lata:*

Podle současných právních předpisů de lege lata nejsou jasně stanovené obligatorní prostorové regulativy vystavěného prostředí na úrovni ÚP, ÚP s prvky RP ani RP. § 72 odst. 1 NSZ stanovuje pouze obecné pravidlo zakazující nadřazené ÚPD používat podrobnosti (tedy i prostorové regulativy), které „náležejí svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo rozhodnutí.“<sup>122</sup> Toto usta-

<sup>119</sup> Ústav územního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj. Územní studie. Metodický pokyn. [online]. [cit. 2024-08-10]. Obdobně platí i pro NSZ.

Dostupné z: [https://www.uur.cz/media/25uduulp/uzemnistudie\\_17122010-neaktualni.pdf](https://www.uur.cz/media/25uduulp/uzemnistudie_17122010-neaktualni.pdf)

<sup>120</sup> Dle § 68 odst. 1 NSZ ÚS pořizuje pořizovatel.

<sup>121</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj, Prezentace a videozáznamy ze školení úřadů územního plánování a stavebních úřadů: Změny v územním plánování. Čas 1 hod 40 min. In: MMR: ©2024 [online]. [cit. 2024-05-30]. Dostupné z: <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon/informovani-su-a-oup/prezentace-a-videozaznamy-ze-skoleni-oup-a-su>

<sup>122</sup> Výjimku z tohoto ustanovení představuje ÚP s prvky RP.

novení ve své obecnosti však jasně neurčuje míru podrobnosti, která smí být použita na jednotlivých úrovních ÚPD. Chybí právní normativní úprava stanovující obecný právní rámec pro řešení míry podrobnosti jednotlivých úrovní ÚPD.

Mnohé územní plány bývají rušeny soudem v části, která podle jejich názoru překračuje míru podrobnosti dané ÚPD. V některých případech dochází ke zrušení části územního plánu pro nedostatečnou podrobnost.<sup>123</sup>

Aplikační praxe se povětšinou řídí judikaturou, která se snaží v jednotlivých posuzovaných případech tyto problémy vyřešit určením přípustného použití konkrétních prostorových regulativů pro danou ÚPD. Judikatura však není zcela jednotná<sup>124</sup> a nenabízí koncepční řešení.

### ***De lege ferenda:***

Pokud se v aplikační a výkladové praxi objevují výše uvedené problémy, je potřeba se z nich poučit a využít je jako podnět pro potřebné změny. Je potřeba nastavit koncepční řešení a jasná pravidla v rámci právních předpisů, která by přinesla obcím a dalším zúčastněným právní jistotu v procesu pořizování územních plánů a regulačních plánů.<sup>125</sup> Jednou z možností, jak vytvořit právní rámec, je stanovit ve stavebním zákoně generální klauzuli o používání prostorových regulativů vystavěného prostředí. Prováděcí vyhláška stavebního zákona by obsahovala demonstrativní výčet jednotlivých prostorových regulativů pro jednotlivé úrovně ÚPD.<sup>126</sup> Na zvážení by bylo, zda některé prostorové regulativy nebo jejich kombinaci určit jako obligatorní<sup>127</sup> a které jako fakultativní. V zákoně či prováděcím předpise by měla být stanovena i možnost použití vlastního atypického prostorového regulativu pro případy nemožnosti použití běžných prostorových regulativů.<sup>128</sup> Prostřednictvím stanovených obligatorních prostorových regulativů a možnosti výběru regulativů z demonstrativního výčtu by návrh územních plánů a regulačních plánů mohl reagovat na specifický typ obce.

<sup>123</sup> Viz. výše popsany ÚP obce Černolice v rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2014, č.j. 9 Aos 2/2013–118.

<sup>124</sup> Hlavním důvodem nejednotnosti judikátů je fakt, že jsou kazuistické, tj. vztahují se ke konkrétnímu posuzované ÚPD. Protože nejsou prostorové regulativy definovány zákonem, zpracovatel si v konkrétní ÚPD definuje prostorové regulativy podle vlastního uvážení. Dalším z důvodů nejednotnosti judikátů může být fakt, že pro rozhodování o problematice prostorových regulativů vystavěného prostředí je potřeba hlubší znalosti věcné náplně územního plánování, kterou disponují odborníci oboru územního plánování.

<sup>125</sup> Právní předpisy mají vytvářet logický právní rámec umožňující realizaci podstaty územního plánování, a to jeho věcného obsahu.

<sup>126</sup> Pro ÚP, ÚP s prvky RP a RP.

<sup>127</sup> V případě stanovení obligatorních prostorových regulativů by bylo vhodné určit pouze nezbytný počet nebo jejich kombinaci, aby byla zachována možnost reagovat na různé typy obcí a jejich potřeby.

<sup>128</sup> Atypický regulativ však musí splňovat podmínky pro dosažení rovnosti a spravedlnosti vlastníků či stavebníků.

Je nezbytné standardizovat jednotlivé prostorové regulativy s cílem sjednotit jejich definice<sup>129</sup> a použití v aplikační praxi, a tím dosáhnout rovného postavení vlastníků a stavebníků.<sup>130</sup> Dojde k naplnění čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), že „lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i právech,“ Principy jsou konkretizovány v základních zásadách činnosti správních orgánů v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Dojde k naplnění rovnosti ve vlastnických právech dle č. 11 odst. 1 věta 2. LZPS: „Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“<sup>131</sup>

V České republice odborná diskuse nad standardizací prostorové regulace začíná. Jedním z prvních důležitých přínosů do veřejné diskuze o standardizaci prostorové regulace, nabízející jedno možné pojetí standardizace, je Výzkumný projekt,<sup>132</sup> který byl představen na workshupu<sup>133</sup> a na konferenci Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR.<sup>134</sup> Výzkumný projekt navrhuje v rámci prováděcí vyhlášky definice prostorových regulativů a jejich přiřazení k úrovni ÚP a RP. Rovněž navrhuje rozdělení prostorových regulativů na povinné (tzv. základní) a volitelné.

Slovenská republika je, co se týče standardizace prostorové regulace, o krok napřed. Standardizaci prostorové regulace již mají zakotvenou v právních předpi-

<sup>129</sup> Je na zvážení, zda by měly být jejich definice stanoveny v zákoně či v prováděcím předpise.

<sup>130</sup> Neboť kvůli nejednotnému výkladu mohou být vlastníkův obdobných pozemků, avšak posuzovaných rozdílnými stavebními úřady, stanoveny rozdílné vstupní podmínky pro využitelnost pozemku.

<sup>131</sup> Malým krůčkem k vyjasnění definic pojmů (tedy včetně prostorových regulativů vystavěného prostředí, alespoň v rámci konkrétního ÚP či RP) je vložení nového ustanovení do přílohy č. 8 a č. 9 NSZ. V příloze č. 8 NSZ týkajícího se obsahu a struktury ÚP je v části I. odst. 2 písm. k) je stanoveno, že „pokud je to účelné, textová část územního plánu dále obsahuje vymezení definic pojmů, které nejsou definovány v NSZ nebo v jiných právních předpisech.“ Obdobně platí pro RP v části I. odst. 2 písm. k) přílohy č. 9 NSZ. O tyto definice je možné se opřít při aplikaci konkrétního ÚP či RP.

<sup>132</sup> Řešitel: NADACE PRO ROZVOJ ARCHITECTURY A STAVITELSTVÍ, ASOCIACE PRO URBANISMUS A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ. Veřejná zakázka BETA 2: Standardizace prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci pro potřeby digitalizace územního plánování a stavebního řízení. Návrh metodiky jednotného standardu prostorové regulace vybraných částí územního a regulačního plánu. Slovník územního rozvoje. Návrh části prováděcí vyhlášky jednotného standardu územně plánovací dokumentace [k provedení § 20a odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. ID veřejné zakázky: TITSMMR101. Zadavatel: Technologická agentura ČR. Koncový uživatel: Odbor územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Doba řešení 1. 9. 2022 – 29. 2. 2024. Poskytnuto pracovníky OÚP MMR. [cit. 2024-07-05].

<sup>133</sup> Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, z.s., Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství: Workshop „Prvky prostorové regulace v územně plánovací dokumentaci,“ konané 10.11.2023.

<sup>134</sup> Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, z.s.: Jarní konference 2024 – Prostorová regulace v území, konání 25. a 26. 4. 2024.

sech. Definice prostorových regulativů a jejich přiřazení k jednotlivým úrovním ÚPD jsou stanoveny v prováděcí vyhlášce č. 392/2023 Z. z., Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky o obsahu a spôsobe spracovania územnoplánovacej dokumentácie a o územnoplánovacích podkladoch a všeobecných požiadavkách na priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie územia (ďalej jen „vyhláška“)<sup>135</sup> k zákonu č. 200/2022 Z. z., o územnom plánovaní. Vyhláška rovněž stanovuje, které prostorové regulativy jsou základní (tj. závazné) a které volitelné.<sup>136</sup>

Je potřeba pečlivě rozmyslet jednotlivé definice a případné stanovení obligatorního použití některých prostorových regulativů s cílem nalézt křehkou hranici mezi potřebným usměrňováním tvorby ÚP/RP a poskytnutím volnosti umožňující reagovat na různé typy obcí a potřeby budoucích generací.

### O autorce:

**Mgr. Ing. arch. Věra Dvořáková Šatochinová** je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Fakulty architektury Českého vysokého učení technického v Praze. Článek vychází z diplomové práce autorky.<sup>137</sup>

**Klíčová slova:** stavební právo, územní plánování, prostorová regulace

<sup>135</sup> Definice v § 2 vyhlášky č. 392/2023 Z. z.

<sup>136</sup> § 16 vyhlášky č. 392/2023 Z. z.

<sup>137</sup> Diplomová práce obhájená v září roku 2024 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy na Katedře práva životního prostředí pod vedením vedoucího diplomové práce JUDr. Petra Svobody, Ph.D. Pro zájemce o detailnější zpracování tématu je diplomová práce dostupná z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/195201>

## SPATIAL PLANS AND REGULATORY PLANS WITH A FOCUS ON THE QUALITY OF THE BUILT ENVIRONMENT

### **Abstract:**

This paper called „Spatial and regulatory plans with a focus on quality of built environment” examines town and country planning instruments at a local level which allow municipalities to regulate built environments within their territory focused on the quality of built environments of settlements. Attention is paid to the comparison of binding tools of spatial planning documentation – spatial plans (including spatial plans with regulatory elements) and regulatory plans – and to their advantages and disadvantages in practice. The paper also focuses on the most frequently used spatial regulations of built environments, both on their substantive regulation and on their normative side.

**Keywords:** construction law, spatial planning, spatial regulation



## SPOLEČNÉ ROZHODNUTÍ PODLE § 83 ODSŤ. 9 ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*

### Úvodem

Tento článek se věnuje primárně rozhodování orgánů ochrany přírody o stavebních a jiných projektech podle zákona č. 114/1992 Sb. v podmínkách legislativy přijaté v letech 2021 a následujících. Nejprve je však třeba začít zeširoka a upozornit na potřebné souvislosti.

S účinností od 1. 1. 2024 se objevil v českém právním řádu nový pojem, tzv. jednotné environmentální stanovisko.<sup>1</sup> Byl přijat v květnu 2023 v rámci zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku<sup>2</sup>. Zároveň došlo k přijetí zákona č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Tato nová právní úprava úzce souvisí s reformami ve veřejném stavebním právu a s nimi spojené změny v oblasti výkonu veřejné správy na tomto úseku. Cílem nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a s ním spojeného tzv. změnového zákona č. 284/2021 Sb. (oba přijaté v červenci 2021 za vlády Andreje Babiše) bylo založit novou úpravu institucionálního uspořádání veřejné správy v oblasti stavebního práva. Podle schváleného návrhu nového stavebního zákona a zákona změnového měly ochranu veřejných zájmů v oblasti životního prostředí a lidského zdraví nově zabezpečovat státní stavební úřady, do kterých byla integrována významná část agendy dotčených orgánů v oblasti práva životního prostředí.

Nová vláda Petra Fialy na konci roku 2021 zadala resortním ministerstvům pro místní rozvoj a pro životní prostředí připravit návrh zákona, který by výše uvedený nový model změnil a vrátil ochranu veřejných zájmů orgánům ochrany životního prostředí a lidského zdraví.<sup>3</sup>

Stavební zákon č. 283/2021 Sb. totiž zavedl zcela novou organizační strukturu veřejné správy tím, že v oblasti veřejného stavebního práva zrušil tzv. spojený

<sup>1</sup> Srovnej § 2 zák. č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

<sup>2</sup> Srovnej k vývoji návrhu právní úpravy obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 148/2023 Sb., sněmovní tisk 328/0, 9. volební období PSP ČR. V odborné literatuře pak např. STEJSKAL, V. Návrh zákona o jednotném povolení v oblasti ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. 22, č. 63, s. 155–159, či MANA, V. Jednotné environmentální stanovisko. *Ochrana přírody*. 2022, č. 2, s. 23–25 či CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024.

<sup>3</sup> Podrobněji k důvodům viz STEJSKAL, V. Principy práva životního prostředí v novém stavebním zákoně. *Právník*, 1/2024, s. 41–68.

model výkonu veřejné správy, kde obce a kraje vedle samostatné působnosti vykonávají státní správu v tzv. přenesené působnosti, a vytvořil státní stavební správu jako soustavu čistě státních správních úřadů. Nová vláda Petra Fialy se rozhodla, že tuto změnu před nabytím účinnosti příslušných ustanovení nového stavebního zákona a zákona změnového zruší a vrátí do veřejného stavebního práva upravenou podobu spojeného modelu výkonu veřejné správy.

V té souvislosti byla, a to i díky odborné literatuře<sup>4</sup>, otevřena ve vládě otázka, jak zabezpečit v rámci procesů dle upraveného nového stavebního zákona zabezpečení ochrany veřejných zájmů. Bylo zřejmé, že stávající stavební úřady fungující ve spojeném modelu veřejné správy nemohou garantovat ochranu veřejných zájmů v oblasti životního prostředí, památkové péče, ochrany zdraví a dalších specializovaných agend. Proto byl navržen zákon o jednotném environmentálním povolení, později kvůli neshodám ve vládní koalici upravený na návrh zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Spolu s ním byl přijat i zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

### **Jednotné environmentální stanovisko k prosazování veřejného zájmu**

Zákon č. 148/2023 Sb. podle § 1 upravuje postup a působnost správních orgánů při vydávání jednotného environmentálního stanoviska za účelem zajištění veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jako celku a za účelem přispění k udržitelnému rozvoji při rozhodování v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo navazujícím řízení podle zákona o posuzování vlivů na životním prostředí.<sup>5</sup> Výrazně se zde do nové právní úpravy promítají základní principy práva životního prostředí, jakým jsou princip prevence, zejména v rámci opatrování podkladů pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, princip udržitelného rozvoje (který je ostatně výslovně zmíněn již v § 1 zákona č. 148/2023 Sb.) u záměrů, podrobujících se posouzení jejich potenciálních dopadů na životní prostředí a lidské zdraví, či princip prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí (rovněž výslovně v § 1), který je přítomen jak v řízení podle zákona č. 148/2023 Sb., tak i v následných řízeních o autoritativním konečném povolování záměru.

<sup>4</sup> Srov. např. SVOBODA, P. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 62, s. 17–52. nebo FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 20, č. 57, s. 41.

<sup>5</sup> K zákonu blíže rozbor viz např. PETRMICHL, V. Jednotné environmentální stanovisko jako nová procesní forma environmentálního posouzení. *České právo životního prostředí*, 2/2023 (68), s. 16 a n.



Významným principem, který se v procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska projevuje, je princip integrace. Okruh správních úkonů, namísto nichž se jednotné environmentální stanovisko vydává, není uveden přímo v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku, ale prostřednictvím taxativního výčtu v rámci tzv. integračních formulí<sup>6</sup> obsažených ve speciálních zákonech v rámci systému práva životního prostředí<sup>7</sup> (výjimku představuje zákon o pohřebnictví<sup>8</sup>, který do systému pramenů práva životního prostředí dle mého názoru nepatří). Pro lepší orientaci je alespoň v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku uveden výčet zákonů upravujících správní úkony, namísto nichž se bude vydávat jednotné environmentální stanovisko (poznámka pod čarou č.1 k § 2 zák. 148/2023 Sb.).<sup>9</sup>

Jednotné environmentální stanovisko se vydává namísto příslušných vypočtených správních úkonů, kterými jsou povolení, souhlasy, výjimky ze zakázaných činností, závazná stanoviska či stanovisky. Některé správní úkony jsou pak z režimu zákona č. 148/2023 Sb. vyjmuty a představují specifická řešení, kdy příslušné orgány ochrany životního prostředí vydávají příslušná správní rozhodnutí samostatně. Takovým specifickým řešením je i postup dle § 83 odst. 9 zák.č.114/1992 Sb.

### **Společné rozhodnutí orgánů ochrany přírody podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb.**

Společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. z právního režimu jednotného environmentálního stanoviska vyčleňuje témata ochrany přírody a krajiny, pokud je povolovaný záměr umístěný ve zvláště chráněném území (kategorie viz § 14 zák. č. 114/1992 Sb.) nebo v lokalitě náležející do soustavy Natura 2000 (souhrnně označované dále také jako „chráněná území“), resp. pokud do takového chráněného území zasahuje alespoň část daného záměru. V takovém případě se pro otázky prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody, krajiny a biologické rozmanitosti vede společné řízení ve smyslu § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a vydává se o nich společné rozhodnutí. Společné rozhodnutí vydává příslušný orgán ochrany přírody.

Je třeba uvést, že posouzení daného záměru z hlediska ostatních složek ochrany životního prostředí zůstává zachováno v rámci jednotného environmentálního

<sup>6</sup> Viz též CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s.4.

<sup>7</sup> Např. v § 83 odst. 8 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>8</sup> Jednotné environmentální stanovisko zahrnuje rovněž stanovisko ke zřízení veřejného pohřebiště podle § 17 odst. 2 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 4.

stanoviska, procesně pak dle zák. č. 148/2023 Sb. Za ochranu životního prostředí tak do následného řízení vedeného stavebním úřadem podle nového stavebního zákona budou pro záměr, nacházející se v některém z výše uvedených chráněných území, vyhlášených podle české či evropské unijní právní úpravy (část třetí a čtvrtá zákona o ochraně přírody a krajiny) či se budou v těchto územích situovat jen (alespoň) částečně, vstupovat dva podkladové správní akty – společné rozhodnutí z hlediska zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny (jako podkladové správní rozhodnutí) a jednotné environmentální stanovisko podle zákona č. 148/2023 Sb., z hlediska zájmů chráněných jinými složkovými právními předpisy z oblasti systému práva životního prostředí.

Společné rozhodnutí není novinkou v českém právním řádu. Jako obecný institut správního práva jej upravuje § 140 správního řádu jako výsledek společného řízení. Připomeňme, že ustanovení § 140 odst. 1 správního řádu umožňuje, aby správní orgán spojil různá správní řízení, k jejichž vedení je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu jednání nebo spolu jinak věcně souvisejí, anebo pokud se týkají týchž účastníků řízení. Spojení různých řízení je možné na návrh účastníka řízení i *ex offico*. Spojení řízení nesmí bránit povaha věci, účel řízení nebo ochrana práv anebo oprávněných zájmů účastníků. Zákon o ochraně přírody a krajiny využívá tohoto institutu a zakotvuje jej nově v procesním ustanovení § 83 zák. č. 114/1992 Sb., jako obligatorní ve dvou odlišných případech. Prvním tímto případem je § 83 odst. 4 zák. č. 114/1992 Sb., v němž je společné rozhodnutí stanoveno jako obecný procesní postup, který se použije, za splnění předepsaných podmínek, v jakémkoliv řízení vedeném podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Druhým případem je § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., které zavádí společné rozhodnutí konstruované speciálně pro záměry vyžadující jednotné environmentální stanovisko, které aspoň zčásti zasahují chráněné území.

Pro společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., je určující, že se vydává k záměrům, k nimž se pro účely jejich povolení ve stavebním řízení, případně v jiném povolujícím řízení vydává jednotné environmentální stanovisko, které hodnotí jejich přípustnost z hlediska zájmů chráněných jednotlivými složkovými zákony v rámci systému práva životního prostředí. Pouze v případě, že se takto hodnocený záměr nachází, alespoň zčásti, v chráněném území, z režimu jednotného environmentálního stanoviska se vyčleňují témata související s ochranou přírody a krajiny, které posoudí a zvláště o nich rozhodne příslušný orgán ochrany přírody. Ostatní složky ochrany životního prostředí zůstávají předmětem jednotného environmentálního stanoviska. Společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., a jednotné environmentální stanovisko se tak doplňují, figurují jako dva samostatné správní akty vydávané k témuž záměru z hlediska

ochrany životního prostředí jako podklady pro rozhodování stavebního, event. jiného správního rozhodnutí.

Aby se § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. v konkrétním případě v praxi aplikoval, musí se v daném případě jednat o záměr, který se nachází na území: národního parku, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky (vše kategorie v § 14 zák. č. 114/1992 Sb.), evropsky významné lokality, nebo ptačí oblasti (část čtvrtá zák. č. 114/1992 Sb.). Aby se § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. aplikoval přitom postačí, aby se na některém z těchto území nacházela aspoň část záměru vyžadujícího jednotné environmentální stanovisko, tj. postačí, aby záměr na toto území zasahoval jen zčásti. Už tato skutečnost je kritériem, které určuje působnost ustanovení § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. Zákon přitom tuto podmínku blíže nespécifikuje, tedy není podstatné, jak velká část záměru do některého z uvedených území zasahuje, tj. zákon tedy např. nepožaduje, aby se v některém zvláště chráněném území nebo lokalitě soustavy Natura 2000 záměr nacházel z větší části apod. Jednotné environmentální stanovisko vydávané pro účely povolení takového záměru nebude nahrazovat žádné správní úkony podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť tyto budou (pro účely celého záměru, případně jeho části nebo etapy, o jejíž povolení investor žádá) obsaženy ve společném rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb.

Působnost § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. naopak nedopadá na ochranná pásma zvláště chráněných území, jsou-li ovšem v daném případě zřízena.<sup>10</sup> K tomu, aby se § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. aplikoval, nestačí, aby se záměr nacházel pouze v ochranném pásmu národního parku, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace nebo přírodní památky.<sup>11</sup> Nezbytnou podmínkou toho, aby do územní působnosti společného rozhodnutí spadalo i ochranné pásmo zvláště chráněného území, je, aby se aspoň část tohoto záměru nacházela přímo v dotčeném zvláště chráněném území, k jehož ochraně bylo ochranné pásmo vyhlášeno. A *contrario*, pro záměry umístované v ochranném pásmu zvláště chráněného území, ale nezasahující do vlastního zvláště chráněného území, budou správní úkony vydávané podle zákona o ochraně přírody a krajiny, vyjmenované v § 83 odst. 8 zák. č. 114/1992 Sb., obsaženy pouze v jednotném environmentálním stanovisku a společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. se vydávat nebude.

Ale pozor, pokud by ochranné pásmo zvláště chráněného území bylo v překryvu s evropsky významnou lokalitou nebo ptačí oblasti soustavy Natura 2000,

<sup>10</sup> Například z národních parků mají ochranné pásmo zřízeny pouze dva: Krkonoše a Podýjí.

<sup>11</sup> Ve výčtu kategorií chybí chráněná krajinná oblast, protože u ní se od roku 2010 již ochranné pásmo nezřizuje.

pak by se pro záměr umístěný v takovém ochranném pásmu společně rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. vydávalo, ačkoliv by vůbec nezasahoval do vlastního zvláště chráněného území. Důvodem by bylo dotčení příslušné lokality soustavy Natura 2000, a nikoliv z titulu umístění v ochranném pásmu zvláště chráněného území.

### Právní povaha společného rozhodnutí

Společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. je samostatným správním rozhodnutím, které se předkládá jako součást žádosti o povolení záměru podle § 184 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Jedná se přitom o podkladové správní rozhodnutí, které je žadatel povinen opatřit si předem, neboť podle § 184 odst. 3 stavebního zákona platí, že „*není-li součástí žádosti vyjádření nebo závazné stanovisko vyžadované tímto zákonem nebo jiným právním předpisem, stavební úřad si je vyžádá u dotčeného orgánu; to neplatí pro závazné stanovisko k ověření změn záměru podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*“. Vzhledem k tomu, že stavební zákon v citovaném ustanovení nehovoří o rozhodnutí dotčeného orgánu, ale pouze o vyjádření a závazném stanovisku, výkladem *a contrario* lze učinit závěr, že žadatel je vždy povinen si společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. opatřit samostatně a stavebnímu úřadu je předložit již jako součást žádosti o povolení záměru. Společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. tedy musí být vydáno před rozhodnutím stavebního úřadu o povolení záměru. Důležité je, že bez pravomocného společného rozhodnutí orgánu ochrany přírody nelze stavbu povolit.

Příslušnost k vydání společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. se bude určovat v souladu se standardními kritérii místní příslušnosti podle části sedmé zákona o ochraně přírody a krajiny. Specifickým případem by byl záměr umístěný ve vojenském újezdu. Pro záměr umístěný ve vojenském újezdu se společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. nevydává, ale správní úkony vyjmenované v § 83 odst. 8 zák. č. 114/1992 Sb. jsou zahrnuty do jednotného environmentálního stanoviska, vydávaného v tomto případě újezdním úřadem. Pozor ale, pokud by se na území vojenského újezdu vyskytovala např. lokalita soustavy Natura 2000 nebo dokonce nějaké zvláště chráněné území ve smyslu § 14 zák. č. 114/1992 Sb., pak se v případě zde umísťovaného stavebního záměru společné rozhodnutí naopak vydávat bude. To by se v praxi týkalo třeba vojenského újezdu Hradiště nebo Boletice.

### Obsah společného rozhodnutí

Smyslem zavedení společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., bylo zahrnout do jednoho správního rozhodnutí všechny otázky ochrany přírody

a krajiny, které jsou záměrem vyžadujícím jednotné environmentální stanovisko dotčeny. Společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., se tedy k záměru vydává namísto všech správních aktů, které by jinak podle zákona o ochraně přírody a krajiny byly zapotřebí samostatně. Nahrazuje všechna jednotlivá správní rozhodnutí (povolení výjimek, souhlasy), závazná stanoviska i vyjádření, které by se k záměru vydávaly jednotlivě. Zahrnuje tedy i všechny správní akty, které by k obdobnému záměru byly zahrnuty do jednotného environmentálního stanoviska, pokud by se záměr nenacházel ve zvláště chráněném území ani lokalitě soustavy Natura 2000, podle § 83 odst. 8 zák. č. 114/1992 Sb.

Kromě toho zahrnuje společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., všechny správní akty, které záměr vyžaduje z titulu jeho umístění v chráněném území, tedy ve zvláště chráněném území nebo lokalitě soustavy Natura 2000. Půjde o povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., ale také o souhlas k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 odst. 1 a 2 zák. č. 114/1992 Sb., souhlas k činnostem a zásahům vymezeným v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných územích podle § 44 odst. 4 zák. č. 114/1992 Sb., dále o souhlas k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení evropsky významné lokality podle § 45c odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb., (neplatí-li v území přísnější ochrana podle části třetí zákona o ochraně přírody a krajiny), a konečně o souhlas k činnostem v ptáčích oblastech podle § 45e odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb.

Co je trochu zvláštní, společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., se ke konkrétnímu záměru vydává, i kdyby tento záměr z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadoval vydání pouze jediného správního úkonu.<sup>12</sup> I v tomto případě se tedy vydá společné rozhodnutí ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.

### **Lhůta pro vydání společného rozhodnutí**

Na vydání společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. se vztahuje § 83 odst. 3 tohoto zákona, podle kterého orgán ochrany přírody v jednoduchých případech rozhodne bezodkladně, v ostatních případech do 60 dnů od zahájení řízení a ve zvláště složitých případech do 90 dnů od zahájení řízení. Tedy žádná specialita pro společné řízení, v němž je vydáváno společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb. stanovena není.

<sup>12</sup> Stejně to má jednotné environmentální stanovisko, viz CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 4.

## Společné rozhodnutí v národních parcích

Zajímavým výrazem principu integrace je specifická situace u národních parků. V případě záměrů, nacházejících se (a to být jen zčásti) na území národních parků, je obsah společného rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb., rozšířen dále o některé správní akty, které k realizaci takového záměru vyžadují jiné složkové zákony. Konkrétně jde o zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jmenovitě se jedná o:

- souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu,
- rozhodnutí o odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa nebo o omezení jejich využívání pro plnění funkcí lesa podle § 16 odst. 1 lesního zákona,
- závazné stanovisko z hlediska dotčení pozemků určených k plnění funkcí lesa těžbou nevyhrazených nerostů nebo pozemků určených k plnění funkcí lesa o výměře 1 ha a více podle § 14 odst. 2 lesního zákona.

Důvodem je, že orgán ochrany přírody na území národního parku je věcně příslušným pro oblast ochrany zemědělského půdního fondu, resp. ochrany lesa podle zákona č. 334/1992 Sb., resp. zákona č. 289/1995 Sb. Zahnutí výše uvedených tří správních aktů týkajících se ochrany zemědělského půdního fondu či ochrany lesa do společného rozhodnutí orgánu ochrany přírody lze jediné přivítat.

### Závěrem

Společné rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 83 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny je novým právním nástrojem v českém právním řádu. Jeho úlohou je především prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (§ 58 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb.) v řízeních o stavebních záměrech (podle zákona o ochraně přírody a krajiny) a v navazujícím řízení o povolení záměru podle stavebního zákona. V tom je společné rozhodnutí orgánu ochrany přírody obdobné jednotnému environmentálnímu stanovisku. Na rozdíl od něj však společné rozhodnutí vydávají orgány ochrany přírody ve smyslu § 75 zák. č. 114/1992 Sb. a to formou správního rozhodnutí. Lze tedy s jistou nadsázkou říci, že v případě společného rozhodnutí to mají orgány ochrany přírody „plně pod kontrolou“.

Významným principem, který se projevuje v procesech povolování stavebních záměrů, je z pohledu práva životního prostředí princip integrace. Projevuje se zejména v řízeních o vydání jednotného environmentálního stanoviska. Okruh správních úkonů, namísto nichž se jednotné environmentální stanovisko vydává, je prostřednictvím tzv. integračních klauzulí taxativně vypočten ve speciálních zákonech v rámci systému práva životního prostředí. Jednotné environmentální

stanovisko se vydává namísto příslušných vypočtených správních úkonů, kterými jsou povolení, souhlasy, výjimky ze zakázaných činností, závazná stanoviska či stanoviska.

Některé správní úkony jsou pak z režimu zákona č. 148/2023 Sb. vyjmuty a představují specifická řešení, kdy příslušné orgány ochrany životního prostředí vydávají příslušná správní rozhodnutí samostatně. Příkladem je právě společné rozhodnutí podle § 83 odst. 9 zák.č.114/1992 Sb. Za nelogické však považují zahrnutí do integrační formule správních úkonů ve věci ochranného pásma zvláště chráněných území dle § 37 zák. č. 114/1992 Sb., když správní úkony orgánů ochrany přírody a krajiny ke stejnému záměru v přilehlém zvláště chráněném území integraci v jednotném environmentálním stanovisku nepodléhají a jsou zahrnuty ve společném rozhodnutí orgánů ochrany přírody. Bylo zjevně pouze politickým rozhodnutím, které správní úkony do jednotného environmentálního stanoviska integrovat, a které nikoliv, právní důvod zde žádný nebyl.

Jsem toho názoru, že potenciálně cíle, kvůli kterým bylo společné rozhodnutí podle § 83 odst.9 zák.č.114/1992 Sb. (podobně jako jednotné environmentální stanovisko dle zák.č.148/2023 Sb.) do právního řádu České republiky zavedeno, tedy především zrychlení a zjednodušení v současné době roztržitého posuzování stavebních a jiných záměrů, mohou být naplněny. Na druhou stranu je třeba vyslovit upozornění pro všechny developery a stavebníky, jejichž očekávání mohou být s novou právní úpravou velická, že zákon umožňuje orgánům ochrany přírody vydat jak souhlasné společné rozhodnutí, tak i nesouhlasné společné rozhodnutí, neboť jsou povinny prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny.<sup>13</sup>

## O autorovi:

**Vojtěch Stejskal** je docentem oboru právo životního prostředí. V současné době zastává funkci vedoucího katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tento příspěvek byl vytvořen v rámci podpory vědní oblasti na Univerzitě Karlově COOPERATIO-vědní obor 6. Environmental Law.

<sup>13</sup> Viz § 58 odst.1 zák.č.114/1992 Sb.

## JOINT DECISION UNDER THE NATURE CONSERVATION AND LANDSCAPE PROTECTION ACT

### Abstract

The joint decision of the nature protection authority under Section 83(9) of the Act No. 114/1992 Coll., on Nature Conservation and Landscape Protection, is a new legal instrument in the Czech legal system. Its role is primarily to promote the public interest in the protection of nature and the landscape (Section 58(1) of Act No. 114/1992 Coll.) in procedures for permitting construction projects.

**Keywords:** Joint decision; nature conservation authority; nature conservation and landscape protection; Specially Protected Natural Areas; construction project and buildings plans.





## ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI A NÁMITKY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ – ÚVAHA NAD DŮSLEDKY JEJICH ABSENCE V NOVÉM STAVEBNÍM ZÁKONĚ

*JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.*

### 1. Úvod

Stavební zákon z roku 2006 (dále jen „StZ 2006“)<sup>1</sup> změnil právní formu, ve které je vydávána územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“), z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). V návaznosti na obecnou právní úpravu opatření obecné povahy ve správním řádu (dále jen „SŘ“)<sup>2</sup> obsaženou v § 172 odst. 5 umožnil StZ 2006 také podávání námitek k návrhu ÚPD. Kromě subjektů, které mohou námitku podávat dle zmiňovaného § 172 odst. 5 SŘ, mohl k návrhu ÚPD námitku podávat také tzv. zástupce veřejnosti.<sup>3</sup>

Institut zástupce veřejnosti byl v procesu územního plánování novinkou, která měla zefektivnit účast veřejnosti a přinést naplnění mezinárodních a unijních závazků České republiky.<sup>4</sup> A přestože se ve finálním znění StZ 2006 nenaplnily všechny ambice spojované s tímto institutem,<sup>5</sup> podařilo se díky judikatuře Nejvyššího správního soudu postavení a procesní možnosti zástupce veřejnosti vyprecizovat k podobě, která umožnila účinnou účast veřejnosti v procesu pořizování ÚPD či její změny a možnost hájit v územním plánování vedle vlastnického práva také jiná ústavně zaručená práva, např. právo na příznivé životní prostředí.

Nový stavební zákon z roku 2021 (dále jen „StZ 2021“)<sup>6</sup> se zástupcem veřejnosti v procesu pořizování ÚPD již nepočítá. Výslovně vyloučil také možnost podávání námitek k návrhu ÚPD,<sup>7</sup> a to nejen ze strany skupiny občanů zastoupených zástupcem veřejnosti, ale plošně, tedy i v případech vlastníků dotčených nemovitostí.

<sup>1</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který nabyl účinnosti k 1. 1. 2007 a byl zrušen k 31. 12. 2023. V poznámkách pod čarou jej budu označovat jako „StZ 2006“.

<sup>2</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Viz § 23 StZ 2006.

<sup>4</sup> Viz Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 183/2006 Sb. Blíže viz také BAHÝL, Ján. Komentář k § 23. In PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. s. 114.

<sup>5</sup> Původní vládní návrh StZ 2006, který byl součástí sněmovního tisku 998/0, obsahoval právní úpravu zástupce veřejnosti v § 24, jehož první odstavec zněl: „(1) Veřejnost může být při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace nebo v územním řízení zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.“

<sup>6</sup> Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který nabyl účinnosti k 1. 1. 2024 (dále jen „StZ 2021“).

<sup>7</sup> Ustanovení § 97 odst. 4 StZ 2021.

tí, kterým právo podat námitku k návrhu opatření obecné povahy zakládá obecná právní úprava obsažená v § 172 odst. 5 SŘ.

Tento článek si klade za cíl zamyslet se 1) nad důsledky, které z nové právní úpravy, resp. z absence uvedených institutů v nové právní úpravě plynou pro dotčené osoby, a také 2) nad možnostmi účinné účasti vlastníků a dalších osob z řad veřejnosti v procesu pořizování územně plánovací dokumentace či jejích změn po účinnosti StZ 2021.

## 2. Proč je účast veřejnosti v územním plánování důležitá?

Územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“) je nejvýznamnějším koncepčním dokumentem pro územní rozvoj a soulad s ní je základním předpokladem pro realizaci jakéhokoli záměru situovaného do území. V této části je dobré si také připomenout cíle územního plánování. Stejně jako v předchozí právní úpravě,<sup>8</sup> i ve StZ 2021 je cílem územního plánování mj. „vytvářet předpoklady 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.“<sup>9</sup> Ráda bych v této souvislosti zdůraznila část „podmínky pro příznivé životní prostředí“ a „soudržnost společenství obyvatel“. V územním kontextu jde o environmentální a sociální pilíř udržitelného rozvoje, které by v procesu územního plánování neměly být upozaďovány ve prospěch vytváření podmínek pro hospodářský rozvoj. Zákonem stanovený cíl jasně požaduje hledání vyváženého vztahu.<sup>10</sup>

Závaznost schválené ÚPD ve spojení s komplexností jejího pojetí způsobuje, že se územní plánování dotýká širokého spektra subjektů, včetně soukromých fyzických a právnických osob,<sup>11</sup> které v územním plánování zdaleka nehájí jen své vlastnické právo, ale také jiná ústavně zaručená práva, např. práva na soukromí, práva na zdraví nebo práva na příznivé životní prostředí. Plánování rozvoje a využití území proto musí umožňovat účast všech zainteresovaných subjektů. Dle M. Pekárka „účast široké škály subjektů, včetně mnohdy i veřejnosti, odborné i laické, je do značné míry zárukou toho, že představy o určité lidské aktivitě, o její podobě

<sup>8</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 StZ 2006.

<sup>9</sup> Ustanovení § 38 odst. 1 StZ 2021.

<sup>10</sup> K problematice udržitelného územního rozvoje podrobněji viz MAIER, Karel a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, 2012.

<sup>11</sup> TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Územní plánování jako nástroj trvale udržitelného rozvoje*. Dizertační práce, vedoucí Damohorský, Milan. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 2008. s. 103.

a způsobu provádění, a zejména toho, že tvrzený zájem na jejich realizaci je zájmem skutečně veřejným, budou v míře co největší objektivizovány.<sup>12</sup>

Pokud mají být v procesu územního plánování účinně chráněny práva a oprávněné zájmy soukromých osob za současné ochrany veřejných zájmů, souhlasím s J. Plosem, že územní plánování musí být „především dialogem, rozpravou vedenou mezi všemi subjekty, které obývají, popřípadě i spravují určité správní území, to jest jednotlivými občany a jejich sdruženími, podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, pořizovateli i zhotoviteli územního plánu.“<sup>13</sup> Nelze se v té souvislosti spokojit s tím, že ochrana veřejných zájmů je záležitostí státu, do které by se soukromé osoby neměly plést nebo ji svými podáními zdržovat. Ano, ochranu veřejných zájmů, včetně ochrany životního prostředí zajišťuje v procesu pořizování ÚPD či jejich změn na prvním místě stát, a to v souladu s čl. 7 Ústavy České republiky prostřednictvím povinností pořizovatele,<sup>14</sup> projektanta,<sup>15</sup> dotčených orgánů,<sup>16</sup> a v případě územních plánů na krajské a obecní úrovni také zastupitelstev, která ÚPD pro svoje území schvalují a vydávají.<sup>17</sup> Ochrana životního prostředí je však ve smyslu ústavních povinností soukromých osob vyplývajících z Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“)<sup>18</sup> sdílenou odpovědností všech.<sup>19</sup>

Územní plánování je pro ochranu životního prostředí klíčovým nástrojem a je základem pro vytváření podmínek příznivého životního prostředí ve smyslu základního práva garantovaného v čl. 35 odst. 1 LZPS. Zároveň je z hlediska posloupnosti povolovacích procesů pro konkrétní záměry zpravidla na počátku, a tak je efektivní účast veřejnosti v územním plánování naplněním závazků vyplývajících pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. In: DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 2003. s. 89.

<sup>13</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. s. 30.

<sup>14</sup> Ustanovení § 38–41 StZ 2021.

<sup>15</sup> Ustanovení § 162 odst. 1 StZ 2021.

<sup>16</sup> Ustanovení § 18 odst. 1 StZ 2021.

<sup>17</sup> Viz § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“).

<sup>19</sup> DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II. Právo životního prostředí. Oddíl 6. Hlavní zásady. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 51. Viz také PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007. s. 34.

<sup>20</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Podle čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy jsou totiž smluvní strany povinny zajistit „účasť veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“ Tento požadavek se uplatní nejen ve správních řízeních, kde se rozhoduje o konkrétním záměru, ale podle čl. 7 Aarhuské úmluvy výslovně také při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Proces pořizování územního plánu či jeho změny nepochybně patří mezi plány, které se týkají životního prostředí a z hlediska posloupnosti povolenacích procesů stojí na počátku, kdy jsou zpravidla ještě otevřeny všechny varianty realizace určitého záměru, včetně nulové varianty. Nejen vlastníkům je tak třeba již v územním plánování přiznat dostatečnou míru ochrany jejich práv (zejména ústavně zaručených práv), a jak uvádí odkazem na judikaturu V. Zahumenská, „nesměřovat ji do pozdějších fází rozhodování v území, kdy už není otázka jestli, ale jak.“<sup>21</sup>

### 3. Účast veřejnosti v územním plánování podle StZ 2006

StZ 2006 nastavil široké možnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování ÚPD na krajské a obecní úrovni. Není cílem této části podrobně shrnout všechny detaily účasti veřejnosti, zaměřím se pouze na odlišení dvou typů podání, které mohli osoby z řad veřejnosti v průběhu procesu pořizování ÚPD podávat. Jednalo se o připomínky a námítky.

Právo podávat k návrhu ÚPD připomínky a námítky vyplývá z obecné právní úpravy obsažené v § 172 SR, který upravuje tzv. řízení o návrhu OOP. Ve speciální úpravě procesu pořizování ÚPD dle StZ 2006, která „řízení o návrhu OOP“ časově předcházela,<sup>22</sup> byly nad rámec požadavků obecné právní úpravy zavedeny také připomínky i námítky.

Připomínky mohl k návrhu ÚPD ve stanovené lhůtě podat každý. Námítky proti návrhu ÚPD však mohly ve stanovené lhůtě podat jen osoby výslovně uvedené ve StZ 2006, a to vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Jak uvádí publikace *Principy a pravidla územního plánování*, měly námítky „větší váhu než připomínky. O námítkách musí být rozhodnuto a součástí rozhodnutí je i odůvodnění. Připomínky se vyhodnocují. Podat námítku může veřejnost prostřednictvím zmocnění tzv. zástupce veřejnosti. Tímto způsobem mohou uplatnit občané námítku na základě věcně shodné připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace.“<sup>23</sup>

<sup>21</sup> ZAHUMENSKÁ, Vendula; BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 21.

<sup>22</sup> Mám na mysli procesní fázi dle StZ 2006 týkající se zadání územního plánu či aktualizace zásad územního rozvoje a také společné jednání o návrhu územního plánu, v nichž bylo možno podávat alespoň připomínky.

<sup>23</sup> Ústav územního rozvoje. *Principy a pravidla územního plánování. Kapitola D. Územní plánová-*

V procesu pořizování ÚPD se tak účast veřejnosti uplatňovala ve dvojí míře, a to **1) konzultativní**, která byla přístupná všem (každý mohl podat připomínku), a **2) kvalifikované**, spočívající v možnosti vybraných osob podat námitku. Rozdíl mezi námitkami a připomínkami vyplývá již z § 172 SR, který u připomínek požaduje, aby s nimi správní orgán nakládal jako s podkladem pro OOP a vypořádal se s nimi v jeho odůvodnění.

Už v roce 2010 NSS judikoval, že „z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout“ a připomněl, že není možné „se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z toho aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jeho relevanci, rozsahu a detailnosti.“<sup>24</sup>

Z jiného rozhodnutí NSS vyplynulo, že, „povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění (§ 172 odst. 4 správního řádu) může správní orgán splnit též tak, že vícero jednotlivých připomínek roztrídí do tematických bloků a na každý obsahově typový argument reaguje pouze jednou.“<sup>25</sup>

Naopak o každé námitce je dle požadavků § 172 odst. 5 SR a v souladu s judikaturou nutno rozhodnout zvlášť<sup>26</sup> a toto rozhodnutí o námitce musí obsahovat vlastní odůvodnění. NSS se zabýval také otázkou kvality odůvodnění rozhodnutí o námitce a stanovil, že „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SpŘ). Musí z něj být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 StavZ) za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“<sup>27</sup>

Že mají námitky a náležitosti rozhodnutí o nich své opodstatnění minimálně ve vztahu k dotčeným vlastníkům, judikuje NSS od roku 2009: „potenciální zásah

---

ní, jeho orgány, nástroje a vazby. D.5 Účast veřejnosti v procesu územního plánování. Aktualizace k 31. 3. 2022, s. 7.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-61.

<sup>25</sup> Právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 168/2022-96, viz bod 78.

<sup>26</sup> HEJČ, David. Komentář k § 172. In POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. s. 838.

<sup>27</sup> Právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

*do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřipustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod., v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.*<sup>28</sup>

Správní soudy vyjasnily také otázku žalobního typu pro přezkoumání rozhodnutí o námitce podané proti návrhu OOP a dovodily, že proti rozhodnutí o námitce, které je součástí odůvodnění OOP, nemá směřovat žaloba proti správnímu rozhodnutí dle § 65 SŘS, je návrh proti OOP nebo jeho části dle § 101a an. SŘS. Jak uvedl rozšířený senát NSS v roce 2016:<sup>29</sup> „Rozhodnutí o námitkách“ je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným „rozhodnutím o právech a povinnostech“ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem.“

Od počátku účinnosti StZ 2006 patřil mezi osoby, které mohly podávat námitku, také zástupce veřejnosti, k jehož postavení shrnul rozšířený senát NSS v roce 2016 následující: „Zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti při splnění zákonných podmínek podávat kvalifikované námitky (nikoli toliko připomínky) a ovlivňovat průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění předpokládá značnou míru legitimacy (§ 23 odst. 2 stavebního zákona) danou občany obce, zainteresované veřejnosti na jejím rozvoji.“<sup>30</sup>

Pro doplnění ještě uvedu, že pro zodpovězení otázky, zda se konkrétní podání k návrhu ÚPD či jeho změny vyhodnotilo jako pouhá připomínka nebo jako kvalifikovanější námitka, je osoba podatele, nikoli název, kvalita či obsahové náležitosti daného podání.<sup>31</sup> Zástupce veřejnosti musel své zmocnění náležitě doložit a nebyl oprávněn k podání jiných námitek než těch, k jejichž podání byl zmocněn. Podání, které by podal nad rámec svého zmocnění, mohlo být vyhodnoceno maximálně jako připomínka.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

<sup>29</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

<sup>30</sup> Tamtéž, bod 25.

<sup>31</sup> Viz právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51. BAHÝL, Ján. Komentář k § 55. In PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. s. 273.

<sup>32</sup> BAHÝL, Ján. Komentář k § 23. In PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. s. 115.

#### 4. Zástupce veřejnosti podle StZ 2006

Pojďme si podrobněji připomenout, jak byl institut zástupce veřejnosti ve StZ 2006 koncipován a jak jeho postavení zpřesnily judikatura českých soudů. Cílem zavedení institutu zástupce veřejnosti bylo umožnit v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy účinnější zastoupení osob z řad široké veřejnosti, které uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace a nemají možnost podat dle obecné právní úpravy obsažené v § 172 odst. 5 SŘ námitky.

Zapojení zástupce veřejnosti do územního plánování bylo původně v návrhu StZ 2006 koncipováno širěji, než tomu nakonec bylo v podobě zákona, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Podle důvodové zprávy měl být zástupce veřejnosti „oprávněn zúčastňovat se i dílčích jednání při pořizování územně plánovací dokumentace“ a měl zastupovat veřejnost „na jednáních, u kterých není reálné zabezpečit širokou účast veřejnosti.“<sup>33</sup> Zároveň se počítalo i s tím, že zástupce veřejnosti bude moci být účastníkem územního řízení, které představovalo tzv. realizační fázi územního plánování.<sup>34</sup>

##### 4.1 Oprávnění zástupce veřejnosti dle StZ 2006

Pokud nahlédneme do posledního účinného znění StZ 2006, najdeme zmínku o zástupci veřejnosti v § 23 StZ 2006, který požadavky a podmínky pro zmocnění zástupce veřejnosti a pravidlo pro případ pochybností, a v dalších ustanoveních StZ 2006, podle nichž měl zástupce veřejnosti právo podávat námitku, a to proti:

- návrhu zásad územního rozvoje (§ 39 odst. 2),
- návrhu aktualizace zásad územního rozvoje (§ 39 odst. 2 a § 42b odst. 4),
- návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2),
- návrhu změny územního plánu (§ 55b odst. 2),
- návrhu územního opatření o stavební uzávěře a návrhu územního opatření o asanaci území (§ 98 odst. 3).

Ve výčtu ustanovení StZ 2006, které se týkaly zástupce veřejnosti figuruje také § 73 odst. 3, který se týkal regulačního plánu, resp. procesu pořizování změny regulačního plánu. Právo zástupce veřejnosti podat námitku proti návrhu regulačního plánu nebo jeho změny nevyplývalo ze StZ 2006 explicitně, alespoň ne ze schváleného znění, které nabylo účinnosti k 1. 1. 2007, byť se s touto možností počítalo ve vládním návrhu StZ 2006.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Viz zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu StZ 2006, která byla součástí sněmovního tisku 998/0, s. 126. Dokument je dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108>

<sup>34</sup> DIENSTBIER, Filip; MÁCHA, Aleš. Kapitola 11. Územní plánování. In SLÁDEČEK, Vladimír; POUPEROVÁ, Olga; MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022. s. 269.

<sup>35</sup> Viz zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu StZ 2006, která byla součástí sněmovního tisku 998/0, s. 126.

Podle § 67 odst. 2 StZ 2006 mohly proti návrhu regulačního plánu podat námitky osoby uvedené v § 85 odst. 1 a 2 StZ 2006, což byli účastníci územního řízení, mezi nimi však zástupce veřejnosti již nefiguroval. Stejný okruh osob jako v § 67 odst. 2, které mohly podat námitku, uváděl také § 73 odst. 3 StZ 2006, týkající se změny regulačního plánu. Součástí § 73 odst. 3 StZ 2006 ale byla věta „Povinnost doložit údaje podle katastru nemovitostí se nevztahuje na zástupce veřejnosti.“ Zmínka o zástupci veřejnosti byla uvedena pouze v § 73 odst. 3, nikoli v § 67 odst. 2 StZ 2006. Domnívám se proto, že tato věta byla opomenutým pozůstatkem původního záměru umožnit zástupci veřejnosti podat námitku k návrhu regulačního plánu či jeho změny v souvislosti s jeho plánovaným účastenstvím i v územním řízení – StZ 2006 totiž dle § 61 odst. 2 umožňoval, aby územní rozhodnutí nahradil vydaný regulační plán.

Podle § 23 odst. 1 StZ 2006 mohla být veřejnost zastoupena zmocněným zástupcem veřejnosti při pořizování návrhu ÚPD, a jak vyplynulo z výše uvedeného výčtu ustanovení StZ 2006, kde je zástupce veřejnosti uveden, StZ 2006 počítal s oprávněním zástupce veřejnosti podat námitku k 1) návrhu zásad územního rozvoje či jejich aktualizace a 2) návrhu územního plánu či jeho změny. K návrhu regulačního plánu či jeho změny bylo sice podání námitek možné, ale zástupce veřejnosti je podat nemohl. V právní úpravě pořizování územního rozvojového plánu,<sup>36</sup> která byla účinnou součástí StZ 2006 od 1. 1. 2021,<sup>37</sup> se s podáváním námitek ani se zapojením zástupce veřejnosti nepočítalo. S námitkami zástupce veřejnosti se nepočítalo ani při vymezení zastavěného území.<sup>38</sup> V realizační fázi územního plánování se se zástupcem veřejnosti a jeho oprávněním podat námitky naopak počítalo při vydávání územního opatření o stavební uzávěry a územního opatření o asanaci území.<sup>39</sup>

#### 4.2 Zmocnění zástupce veřejnosti

Zástupcem veřejnosti mohla být fyzická či právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Přestože StZ 2006 blíže nespécifikoval, která právnická osoba se může stát zástupcem veřejnosti, uváděla důvodová zpráva k návrhu StZ 2006, že veřejnost může být reprezentována „občanským sdružením nebo obecně prospěšnou společností, jejichž předmětem činnosti je územní plánování, podpora výstavby, ochrana životního prostředí nebo ochrana kulturního dědictví.“<sup>40</sup> V praxi byli zá-

<sup>36</sup> § 35a–35h StZ 2006, ve znění zákona č. 403/2020 Sb.

<sup>37</sup> Územní rozvojový plán se do StZ 2006 dostal novelou účinnou od 1. 1. 2021, a to zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Do konce účinnosti StZ 2006 však územní rozvojový plán vydán nebyl.

<sup>38</sup> Ustanovení § 59 a 60 StZ 2006.

<sup>39</sup> Ustanovení § 97–100 StZ 2006.

<sup>40</sup> DIENSTBIER, Filip; MÁCHA, Aleš. Kapitola 11. Územní plánování. In SLÁDEČEK, Vladimír;



stupcem veřejnosti zmocňováni jak fyzické osoby, tak osoby právnické, nejčastěji spolky.

K tomu, aby se určitá osoba stala zástupcem veřejnosti, bylo třeba zmocnění určitým počtem osob. Následující tabulka uvádí minimální počty zmocňujících osob na krajské a obecní úrovni:

| Druh ÚPD:                      | Návrh ZÚR či jejich změn                       | Návrh ÚP či jeho změny |
|--------------------------------|--|------------------------|
| Obec s méně než 2000 obyvateli | 1/10 občanů obce                               | 1/10 občanů obce       |
| Obec s 2000 a více obyvateli   | 200 občanů                                     | 200 občanů             |
|                                | 500 občanů kraje z různých obcí na území kraje |                        |

Tabulka 1: Počty osob zmocňujících zástupce veřejnosti

Pojem občan obce či kraje je pro účely zmocnění zástupce veřejnosti dle § 23 StZ 2006 nutno vykládat tak, že jde o 1) osoby ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o obcích či § 12 odst. 1 zákona o krajích (tj. státní občan ČR přihlášený k trvalému pobytu v obci nebo na území kraje v obci či území vojenského újezdu), ale také o 2) cizí státní příslušníky, kteří jsou v dané obci nebo na území kraje v některé z obcí či ve vojenském újezdu přihlášení k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána.<sup>41</sup> V rámci členství ČR v Evropské unie (EU) se výše uvedená možnost ad 2) vztahuje minimálně na občany EU, kteří jsou sice cizími státními příslušníky, ale mají v ČR v některé z obcí či na území kraje trvalý pobyt.<sup>42</sup>

Podle § 23 odst. 3 StZ 2006 bylo zmocnění zástupce veřejnosti nutné doložit tak, že pořizovateli ÚPD, proti které měl zástupce veřejnosti podávat námitky, byly doručeny kromě věcně shodné připomínky, také samotné zmocnění s podpisovou listinou.<sup>43</sup> V případě pochybností o tom, zda konkrétní osoba splňuje podmínky stanovené v § 23 odst. 1 až 3 StZ 2006, rozhodoval příslušný úřad. Do doby právní moci tohoto rozhodnutí v pochybnostech mohla daná osoba vykonávat všechna procesní práva zástupce veřejnosti.<sup>44</sup>

POUPEROVÁ, Olga; MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022. s. 252.

<sup>41</sup> Viz § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 13 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> Výše uvedené vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, spis. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155).

<sup>43</sup> Podrobně s praktickými případy viz ZAHUMENSKÁ, Vendula; JARMIČ, Libor. *Zástupce veřejnosti and efektivní účast v územním plánování*. Brno: Ekologický právní servis, 2010. s. 5–9.

<sup>44</sup> Ustanovení § 23 odst. 4 StZ 2006.

### 4.3 Aktivní legitimace ve správním soudnictví

Otázku aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a–101d SŘS musela vyjasňovat judikatura správních soudů, ve které můžeme vysledovat několik milníků.

V roce 2008 rozhodoval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) o návrhu 21 fyzických osob na zrušení části územního plánu statutárního města Ostravy. Jeden z navrhovatelů se prezentoval jako zástupce veřejnosti, který v zastoupení ostatních osob podával námitky, ale zastupoval je také v řízení před NSS. NSS v této věci rozhodl, že *„zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona z roku 2006, ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.“*<sup>45</sup>

V roce 2010 pak NSS rozhodoval o návrhu dvou fyzických osob na zrušení změny územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (změny vlny 07 a změna Z-1190/06), a to v části týkající se rozhodnutí o námitce zástupce veřejnosti, jímž byl jeden z navrhovatelů. V této věci NSS rozhodl, že *„zástupce veřejnosti ... je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námítky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s.“*<sup>46</sup>

Zlom v judikatuře NSS přišel v roce 2015 v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ve věci I. ÚS 59/14,<sup>47</sup> kterým Ústavní soud přiznal aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ekologickým spolkům. Návrh na soudní přezkum se týkal opět pražského územního plánu, resp. jedné ze změn vydaných v roce 2012 (Z 2590) a podali jej společně zástupkyně veřejnosti, dotčený vlastník a spolek. Městský soud v Praze návrh zástupkyně veřejnosti nejprve odmítl. U NSS byla věc ve světle výše uvedeného nálezu Ústavního soudu předložena k posouzení rozšířenému senátu NSS, který zástupci veřejnosti přiznal oprávnění k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. SŘS.<sup>48</sup>

Další posun v judikatuře ve prospěch oprávnění zástupce veřejnosti nastal v roce 2017, když NSS rozhodl, že *„ustanovení § 23 stavebního zákona z roku 2006 ve smyslu § 33 s. ř. s. přiznává zástupci veřejnosti způsobilost mít práva a povinnosti*

<sup>45</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27.

<sup>46</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24.

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757).

<sup>48</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

*i pro účely uplatnění a prosazení námitek veřejnosti proti opatření obecné povahy v řízení před správním soudem. Zástupce veřejnosti přitom není v návrhových bodech omezen jen na námitky uplatněné v průběhu řízení o přijetí územního plánu.*<sup>49</sup>

Po deseti letech od účinnosti StZ 2006, kterým byl institut zástupce veřejnosti zaveden, tedy správní soudy otázku aktivní legitimace zástupce veřejnosti vyjasnily. I letným náhledem do databáze rozhodnutí správních soudů je patrné, že žaloby podávané samotnými zástupci veřejnosti nejsou nijak časté. Pokud zástupce veřejnosti podává návrh dle § 101a an. SŘS, většinou tak nečiní sám, ale společně s dalšími dotčenými osobami.

Nutno dodat, že osoby, jejichž práva mohou být dotčena vydáním ÚPD, nejsou zmocněním zástupce veřejnosti pro soudní fázi vázány, a ochrany svých práv se před správními soudy mohou domáhat i samy. Mohou před správním soudem napadat i způsob „*vypořádání námitek podaných zástupcem veřejnosti, uplatnily-li připomínku, která se věcně shodovala s námitkou podanou zástupcem veřejnosti.*“<sup>50</sup>

Důležité je také uvést, že procesní pasivita při projednávání návrhu ÚPD ovlivňuje šanci navrhovatelů na úspěch ve věci. V tomto smyslu lze odkázat na shrnutí závěrů konstantní judikatury NSS:

*„Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti připravovanému řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Řízení před soudem totiž není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím patřičných nástrojů správního procesu.“* A jak je tedy koncipována účast veřejnosti v projednávání ÚPD podle nové právní úpravy?

## 5. Účast veřejnosti v územním plánování podle StZ 2021

Na prvním místě je třeba uvést, že i po nabytí účinnosti StZ 2021 bude ještě nějakou dobu dobíhat přechodné období podle § 323 StZ 2021 a předchozí právní úprava obsažená ve StZ 2006 se použije na procesy pořizování ÚPD či jejich změn zahájené před účinností StZ 2021. V nich budou moci dále vystupovat i zástupci veřejnosti a stejně jako další osoby podávat námitky. Zároveň budou mít zástupci veřejnosti možnost přístupu ke správním soudům za účelem podání návrhu na zrušení OOP či jeho části ve smyslu výše uvedené judikatury.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, spis. zn. 1 Ao 7/2011, body 452–455.

StZ 2021 sjednotil právní úpravu procesu pořizování pro všechny druhy ÚPD (§ 87–105) a pro jejich změny (§ 108–111). Možnosti účasti veřejnosti v procesu pořizování ÚPD či její změny jsou také sjednoceny a StZ 2021 nerozlišuje dotčené vlastníky a širokou veřejnost, kterou podle StZ 2006 mohl zastupovat zástupce veřejnosti. Pro procesy pořizování ÚPD zahájené po účinnosti StZ 2021, tj. po 1. 1. 2024 platí, že každý, tj. i dotčení vlastníci budou moci podávat

- k návrhu zadání ÚPD písemné podněty (§ 89 odst. 5 písm. b) StZ 2021),
- k návrhu ÚPD do 15 dnů ode dne veřejného projednání písemné připomínky (§ 97 StZ 2021).

Oproti předchozí právní úpravě StZ 2021 nepočítá s možností každého podávající připomínky ve fázi společného jednání o návrhu ÚPD, jako tomu bylo u návrhu územního plánu podle § 50 odst. 2 StZ 2006. Podle nové právní úpravy je jedinou možností podávat k návrhu ÚPD připomínky až ve fázi veřejného projednání.

Pokud dojde po veřejném projednání ještě k úpravě návrhu ÚPD, kterou jsou „*nově negativně dotčeny veřejné zájmy nebo v případě územního plánu nebo regulačního plánu negativně dotčeno vlastnictví pozemků a staveb a dotčený orgán ani vlastník neměli možnost k upravené dokumentaci uplatnit stanovisko nebo připomínku*“, považuje se tato úprava do tzv. podstatnou úpravu. Podstatná úprava návrhu ÚPD se nově projedná, včetně konání veřejného projednání, a každý, včetně dotčených vlastníků má možnost k podstatně upravenému návrhu ÚPD podat v souladu s § 97 připomínky. K jiným než podstatným úpravám připomínky podávat nelze.

Co se týče změn ÚPD, vylučuje § 111 odst. 1 StZ 2021 uplatnění podnětů k návrhu zadání ÚPD<sup>51</sup> a ponechává pouze možnost každého podat k návrhu změny ÚPD písemné připomínky ve lhůtě do 15 dnů ode dne konání veřejného projednání.

Pořizovatel a pověřeným zastupitelem vyhodnotí připomínky uplatněné k návrhu ÚPD, k jeho podstatné změně (§ 103 odst. 1), nebo připomínky ke změně ÚPD. StZ 2021 v § 98 odst. 1 specifikuje, že uplatněné připomínky se vyhodnocují „*s ohledem na cíle a úkoly územního plánování*.“ Připomínky se vyhodnocují tak, že se jim buď vyhoví zcela nebo jen částečně, nebo se jim nevyhoví. Pokud je navrženo připomínce nevyhovět nebo jí vyhovět jen částečně, doplní se také odůvodnění tohoto návrhu. Podle § 98 odst. 2 StZ 2021 je možné věcně související připomínky vyhodnotit společně.

Podle § 98 odst. 3 StZ 2021 nesmí být návrh vyhodnocení připomínek v rozporu s právními předpisy, se stanovisky dotčených orgánů (nebo s výsledkem řešení jejich rozporů), s politikou územního rozvoje a s nadřazenou ÚPD. K návrhu

<sup>51</sup> A to tím, že ve výčtu ustanovení, které se na zpracování a projednání změny ÚPD použijí, neuvádí odstavec 5 § 89 StZ 2021, který upravuje právo každého podat k návrhu zadání ÚPD písemné podněty.

vyhodnocení připomínek mohou dotčené orgány ve lhůtě stanovené v § 98 odst. 5 StZ 2021 doručit svá stanoviska.

## 6. Srovnání účasti veřejnosti v územním plánování dle StZ 2006 a StZ 2021

Pokud srovnáme právní úpravu účasti veřejnosti při pořizování ÚPD či jejich změn ve StZ 2006 a StZ 2021, dospějeme k následujícím závěrům:

- Veřejnost bude mít i podle StZ 2021 možnost se účastnit procesu pořizování ÚPD na všech úrovních – celostátní, krajské i obecní.
- V případě územního rozvojového plánu (dále jen „ÚRP“) zpracovávaného na celostátní úrovni získává veřejnost (každý) sjednocením procesní úpravy v § 87–105 StZ 2021 možnost podávat podněty k zadání ÚRP, které stojí na samotném začátku procesu pořizování ÚRP.
- V případě zásad územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) zpracovávaných na krajské úrovni, územních plánů (dále jen „ÚP“) a regulačních plánů (dále jen „RP“) zpracovávaných na obecní úrovni naopak veřejnost (každý) ztrácí možnost ovlivnit návrh ZÚR, ÚP a RP už ve fázi společného jednání.
- Dotčení vlastníci ztrácí ve fázi veřejného projednání návrhu ZÚR, ÚP a RP možnost podávat námitku, o níž muselo být podle StZ 2006 jednotlivě rozhodnuto s náležitostmi odůvodnění, které se vyžadují u správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 SŘ. Dotčení vlastníci nebudou mít ani možnost podat námitku k návrhu změn ZÚR, ÚP či RP. Podle StZ 2021 ale budou moci jako každá jiná osoba podat připomínku, o níž se však nebude jednotlivě rozhodovat. Věcně související připomínky budou moci být vyhodnoceny společně. Pokud nebude připomínkám vyhověno zcela nebo částečně, StZ 2021 v § 98 odst. 2 požaduje, aby vyhodnocení těchto připomínek obsahovalo odůvodnění.
- Široká veřejnost reprezentovaná nejčastěji občany obce, kteří budou návrhem řešení v ÚPD dotčeni nikoli na svých věcných právech, ale např. na právu na příznivé životní prostředí, pro které by měla ÚPD v souladu s § 38 StZ 2021 vytvářet předpoklady, nebudou mít možnost podávat prostřednictvím svého zástupce námitku, o níž by muselo být jednotlivě rozhodnuto s náležitostmi odůvodnění, které se vyžadují u správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 SŘ. Budou každý jednotlivě moci podat připomínku.

## 7. Ústavní souvislosti a praktické důsledky

Na tomto místě je nutné připomenout ústavní souvislosti zkoumaného tématu. Závazností funkčního využití území může ÚPD zasahovat do řady ústavně zaručených práv, na prvním místě zcela jistě do vlastnického práva, protože využití konkrétních pozemků k realizaci určitého záměru musí být v souladu s územním

plánem. Vlastnickým právem ale řada ústavně zaručených práv, do nichž může být závaznou regulací využití území v ÚPD zasaženo, nekončí. Obec, ale i kraj či stát mohou prosazením politického rozhodnutí, že v ÚPD vytvoří pro určitý záměr (stavební, těžební...) základ pro jeho umístění, zasáhnout také do dalších ústavně zaručených práv osob, které v okolí plánovaného záměru žijí. Nejen pro tyto osoby má ÚPD zajistit také to, že v regulovaném území nebudou vytvořeny pouze podmínky pro hospodářský rozvoj, ale i pro příznivé životní prostředí, na které má každý právo dle čl. 35 odst. 1 LZPS, a pro soudržnost společenství obyvatel určitého území. Zohlednění dopadů pro ústavně zaručená nebo jinak také základní práva je nástrojem pro ústavně konformní výklad podústavní právní regulace,<sup>52</sup> který by měly provádět nejen obecné soudy, ale také další orgány veřejné moci.<sup>53</sup>

Výše popsanou změnou právní úpravy v oblasti účasti veřejnosti v územním plánování došlo primárně k omezení procesních práv a v tomto kontextu existuje velmi zásadní příspěvek Ústavního soudu týkající se ústavně konformního výkladu změny právní úpravy vedoucí k vyloučení určitého procesního postupu k ochraně základních práv. Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01 představuje již dosažená úroveň procedurální ochrany základních práv součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. Ústavní soud z toho vyvodil pro sebe povinnost vykládat změny v právní úpravě tak, aby ke snížení procedurální úrovně ochrany nedocházelo.<sup>54</sup> Nabízí se tedy otázka, zda přijatou změnou právní úpravy spočívající v absenci zástupce veřejnosti a vyloučení možnosti aplikace § 172 odst. 5 SŘ dochází ke snížení úrovně procedurální ochrany základních práv.

V kontextu nálezu Pl. ÚS 36/01 byla za riziko snížení úrovně procedurální ochrany považována situace, kdy by stěžovatelé přišli o procesní nástroj dosažení konkrétního výsledku (zrušení zákona) v konkrétní situaci (rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech). Z hlediska aktuálně posuzované situace je tedy nutné zhodnotit, o jaké procesní nástroje k ochraně svých základních práv dotčené osoby přichází.

Prvním důsledkem je nemožnost podat námitku, s čímž je dle § 172 odst. 5 SŘ spojen nárok na individuální posouzení, rozhodnutí a podrobné odůvodnění. Na druhou stranu zůstává zachována možnost podání připomínky, která z věcného hlediska umožňuje dosažení stejných hmotněprávních výsledků jako námit-

<sup>52</sup> BARTOŇ, Michal. Úvod. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 27.

<sup>53</sup> Ve vztahu ke správním orgánům a pořizování ÚPD je nutno poukázat na uplatňování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2–8 SŘ, zejména na zásadu proporcionality vyjádřenou v § 2 odst. 3 *in fine* SŘ.

<sup>54</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, spis. zn. Pl. ÚS 36/01 (N 80/26 SbNU 317), část VII. Blíže k tomu také TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015. s. 158.

ka, liší se však tím, že o ní nemusí být rozhodnuto, není nutné vypořádat připomínky individuálně, a podrobně odůvodnit vypořádání jednotlivých připomínek v takové kvalitě, jakou požaduje § 68 odst. 3 SŘ. I přes omezení procesních práv (např. z hlediska kvality odůvodnění), však procesní postup k ochraně základních práv zůstává zachován. Z nálezu Pl. ÚS 36/01 lze vyvozovat, že jednotlivci nesmějí ztratit přístup k využití procesních nástrojů k ochraně svých základních práv, například možnost napadnout rozhodnutí. To však nevyklučuje omezení rozsahu procesních práv, včetně kvality odůvodnění, pokud jsou k dispozici další nástroje, které mohou tuto ochranu doplnit. V tomto ohledu tedy k zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu nedochází.

Je však nutné k tomu podotknout, že ke snížení úrovně procedurální ochrany základních práv nedojde podle mého názoru jen tehdy, pokud bude zachován z hmotněprávního hlediska rozsah a obsah ochrany. Musí být tedy možné se i připomínkami domáhat nejméně stejného okruhu opatření, ve vztahu ke stejnému rozsahu dotčených práv, ve stejných konkrétních situacích a ze strany stejného okruhu subjektů, jako za účinnosti dřívější úpravy. Tím je také jasně definován způsob interpretace nové právní úpravy, kterou budou provádět jak orgány územního plánování, tak následně i soudy.

Závažnějším zásahem je ve světle výše uvedeného zrušení institutu zástupce veřejnosti jako společného zástupce dotčených jednotlivců. Existence takové osoby oprávněné podávat za skupinu dotčených osob procesní prostředky jako námítky nebo připomínky, a následně i správní žalobu, se jeví jako klíčový procesní institut pro ochranu základních práv. Podávání individuálních námitek nebo připomínek, případně i žalob, je totiž zatěžující nejen pro dané osoby, ať již z hlediska procesní ekonomie, z finančního hlediska, ale také z hlediska významu podaných prostředků a jejich váhy, a tím i přesvědčivosti a naděje na úspěch. Zánik možnosti podávat společně prostřednictvím jednoho zmocněnce námítky, připomínky nebo správní žalobu ochudil dotčené jednotlivce o možnost hájit jejich práva kolektivně. Toto považuji za kvalitativně podstatně odlišnou situaci od předchozí právní úpravy a v kontextu závěrů plynoucích z nálezu Pl. ÚS 36/01 ji vnímám jako vyloučení konkrétního relevantního výsledku procesní ochrany základních práv.

Mám však za to, že tomuto ústavně nekonformnímu důsledku lze předejít ústavně konformním výkladem účinné právní úpravy.<sup>55</sup> Co se týče institutu společného zmocněnce, kterým byl podle StZ 2006 zástupce veřejnosti, nabízí se odkazem na § 174 odst. 1 SŘ přiměřeně aplikovat ustanovení části druhé SŘ, konkrétně § 35 odst. 1 SŘ, podle kterého si osoby uplatňující v řízení o návrhu OOP shodný zájem mohou zvolit společného zmocněnce. V návaznosti na to pak umožnit spo-

<sup>55</sup> Blíže viz BARTOŇ, Michal. Úvod. In HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 27 an.

lečnému zmocněnci podávání společných (kolektivních) připomínek tak, jak to činil zástupce veřejnosti podle § 23 StZ 2006. To by mělo ve vazbě na judikaturu správních soudů k procesním oprávněním zástupce veřejnosti (konkrétně k aktivní legitimaci podat společný návrh ke správnímu soudu dle § 101a an. SŘS) představovat dostačující základ pro zachování možnosti podat společně správní žalobu i po změně právní úpravy. Tento ústavně konformní výklad má oporu i v čl. 36 odst. 2 LZPS, podle nějž nelze ze soudního přezkumu vyloučit rozhodování o základních právech a svobodách<sup>56</sup> (zde o omezeních vlastnického práva dotčených osob, a v případě nevlastníků dalších relevantních základních práv). Další možností by bylo opřít se o judikaturu k aktivní legitimaci spolků<sup>57</sup> a zmocnit podle § 35 odst. 1 SŘ k hájení práv jednotlivců spolek, který se podle svého zakladatelského jednání věnuje ochraně životního prostředí nebo veřejného zdraví.

Výše uvedený ústavně konformní výklad bude představovat poměrně zásadní výzvu i pro správní soudy z hlediska rozhodování o návrzích dle § 101a an. SŘS napadajících nedostatečné vypořádání připomínek orgánem územního plánování. Pokud si příslušný orgán územního plánování vystačí jen s velmi lakonickým společným odůvodněním pro plné či částečné nevyhovění věcně souvisejících připomínek, nebudou mít správní soudy dostatečný základ pro vyhodnocení zákonnosti napadeného OOP (ÚPD) z hlediska řádného posouzení, že došlo k naplnění ústavních požadavků na omezení základních práv dotčených subjektů.

Protože posouzení střetu základních práv dotčených osob s dalšími veřejnými zájmy je složitým hodnotovým úsudkem, který musí vyhodnotit situaci daného konkrétního území i z hlediska politického zadání pro zastupitelstvo vzešlé z voleb a převažujícího veřejného mínění v rámci daného územního samosprávného celku, nelze rozhodnutí zastupitelstva jednoduše nahradit rozhodnutím soudu. Soud může zhodnotit jeho zákonnost, k tomu ovšem potřebuje vědět, jakým postupem, na základě jakých kritérií a z jakých důvodů dospělo zastupitelstvo k danému rozhodnutí. Vypořádání připomínek tedy logicky bude muset být dostatečně podrobné (zejména v kontextu čl. 4 LZPS a navazující judikatury ÚS<sup>58</sup>), aby umožnilo správním soudům provést efektivní přezkum i přesto, že StZ 2021 výslovně takovou kvalitu odůvodnění, resp. vypořádání připomínek, nevyžaduje. Mám za to, že správní soudy nebudou mít jinou možnost než zrušením ÚPD, která nebude dostatečně podrobně odůvodňovat vypořádání připomínek, pro nepřezkoumatelnost zajistit efektivitu soudního přezkumu ve smyslu čl. 36 odst. 2 LZPS.

<sup>56</sup> Podrobněji viz KMEC, Jiří. Právo domáhat se svého práva (čl. 36). In: KÜHN, Zdeněk, et al. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022. s. 1424 an.

<sup>57</sup> Jde o judikaturu správních soudů navazující na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757).

<sup>58</sup> Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, spis. zn. IV. ÚS 415/11 (N 220/63 SbNU 539) nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, spis. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723) a další.



**Seznam použité literatury:**

- BAHÝL, Ján. Několik poznámek k institutu zástupce veřejnosti. In *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Dostupné zde: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Bahy\\_Jan\\_6271.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Bahy_Jan_6271.pdf)
- DAMOHORSKÝ, Milan – STEJSKAL, Vojtěch (eds.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova, 2003.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- HEJČ, David; BAHÝLOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017.
- HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian; KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021.
- KÜHN, Zdeněk; KOUCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- KÜHN, Zdeněk, et al. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022
- MAIER, Karel a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, 2012.
- PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada Publishing, 2007.
- POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; RIGEL, Filip; MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020
- PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020.
- SLÁDEČEK, Vladimír; POUPEROVÁ, Olga; MADLEŇÁKOVÁ, Lucia a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022.
- TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.
- TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Územní plánování jako nástroj trvalé udržitelného rozvoje*. Dizertační práce, vedoucí Damohorský, Milan. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí, 2008.
- *Ústav územního rozvoje. Principy a pravidla územního plánování. Kapitola D. Územní plánování, jeho orgány, nástroje a vazby. D.5 Účast veřejnosti v procesu územního plánování*. Aktualizace k 31. 3. 2022
- ZAHUMENSKÁ, Vendula; BENÁK, Jaroslav. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

- ZAHUMENSKÁ, Vendula; JARMIČ, Libor. *Zástupce veřejnosti and efektivní účast v územním plánování*. Brno: Ekologický právní servis, 2010. Dostupné zde: [https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zastupce\\_verejnosti.pdf](https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zastupce_verejnosti.pdf)

### Seznam citované judikatury:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008–51
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008–27
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009–185
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010–61
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010–24
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010–169
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, spis. zn. 1 Ao 7/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016–198
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015–182
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 6 As 168/2022–96
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, spis. zn. Pl. ÚS 36/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, spis. zn. IV. ÚS 1403/09
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, spis. zn. IV. ÚS 415/11
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, spis. zn. IV.ÚS 3441/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, spis. zn. I. ÚS 59/14

### O autorce:

**Veronika Tomoszková** působí od roku 2003 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, kde se věnuje právu životního prostředí. Je místopředsedkyní České společnosti pro právo životního prostředí. Na Univerzitě Palackého v Olomouci (UP) se věnuje také akademické samosprávě, a to z pozice senátorky univerzitního a fakultního akademického senátu a jako předsedkyně Legislativní komise Akademického senátu Univerzity Palackého v Olomouci.

### **JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.**

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci,

Tř. 17. listopadu 8, 77100 Olomouc

[veronika.tomoszkova@upol.cz](mailto:veronika.tomoszkova@upol.cz)

ORCID: 0000-0002-9626-3547

## Abstrakt

Příspěvek se zabývá dopady absence institutu zástupce veřejnosti a možnosti podávat námitky v procesu pořizování územně plánovací dokumentace dle nového stavebního zákona z roku 2021. Autorka zdůrazňuje význam účasti veřejnosti v územním plánování pro ochranu ústavně zaručených práv a srovnává předchozí a současnou právní úpravu. Zrušení institutu zástupce veřejnosti a omezení možnosti podávat námitky je vnímáno jako oslabení procesních práv dotčených osob. Autorka navrhuje ústavně konformní výklad nové právní úpravy, který by umožnil společné zmocnění a podávání kolektivních připomínek v rámci řízení o vydání územního plánu, a zdůrazňuje význam podrobného odůvodnění vypořádání připomínek pro zajištění efektivního soudního přezkumu.

**Klíčová slova:** Aarhuská úmluva, účast veřejnosti, územní plánování, zástupce veřejnosti, námitky, připomínky, ústavně konformní výklad, vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí

## PUBLIC REPRESENTATIVES AND OBJECTIONS IN SPATIAL PLANNING – A REFLECTION ON THE CONSEQUENCES OF THEIR ABSENCE IN THE NEW BUILDING ACT

### Abstract

The paper deals with the impact of the absence of the institute of public representative and the possibility to file objections in the process of land use planning documentation under the new Construction Act of 2021. The author emphasizes the importance of public participation in land use planning for the protection of constitutionally guaranteed rights and compares the previous and current legislation. The abolition of the institute of the public representative and the limitation of the possibility to file objections are perceived as a weakening of the procedural rights of the persons concerned. The author proposes a constitutionally compliant interpretation of the new legislation, which would allow for joint authorisation and submission of collective comments in the context of the procedure for issuing a zoning plan, and emphasises the importance of detailed justification of the settlement of comments to ensure effective judicial review.

**Keywords:** Aarhus Convention, public participation, spatial planning, public representative, objections, comments, constitutional interpretation, property rights, right to a favourable living environment



**◀ Z JUDIKATURY ÚS ČR ▶****ÚSTAVNÍ SOUD ZAMÍTL NÁVRH NA ZRUŠENÍ ČÁSTI ZÁKONA  
O POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ***Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/23**Ústavní soud, Brno, TZ 1/2024 z 3. ledna 2024*

<https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zamitl-navrh-na-zruseni-casti-zakona-o-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi>

Návrh na zrušení § 23a odst. 3 poslední věty zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon o EIA) podal k Ústavnímu soudu Krajský soud v Ostravě. Probíhá před ním totiž řízení o žalobě environmentálního spolku směřující proti povolení stavby silnice R48 Frýdek-Místek. Obchvat v celkové délce 370 metrů je součástí dálnice D48, a je také jedním z prioritních dopravních záměrů, o nějž se vede letitý spor. Mezi lety 2017 a 2022 se správní soudy opakovaně zabývaly zákonností stavebního povolení a věc několikrát vrátila zpět do správního řízení.

V mezidobí došlo k novele zákona o EIA, která zakotvila nyní napadené ustanovení § 23a odst. 3 věta třetí, podle kterého musí být závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni. Ustanovení fakticky umožnilo pokračovat v přípravě některých prioritních dopravních staveb na základě původního hodnocení vlivu na životní prostředí, a to i v případech dlouhotrvajících sporů o platnost stavebního povolení, pro které by jinak (ve standardním řízení) platnost stanoviska vypršela. Jelikož ministr dopravy v případě obchvatu opětovně rozhodl o rozkladu žalobce tak, že rozhodnutí Ministerstva dopravy částečně změnil a ve zbytku potvrdil, obrátil se spolek znovu na správní soudy. V řízení před krajským soudem argumentoval mimo jiné neústavností § 23a odst. 3 poslední věty zákona o EIA, s čímž se krajský soud ztotožnil a podal návrh na zrušení tohoto ustanovení.

Plénum Ústavního soudu (soudkyně zpravodajka Daniela Zemanová) však návrh soudu na zrušení § 23a zákona o EIA zamítlo. Napadené ustanovení nezasaahuje do samotného jádra ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí, sleduje legitimní cíle a představuje racionální prostředek k jejich dosažení.

Proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) je nástrojem ochrany životního prostředí. Zakotvení procesu mělo zajistit, aby při rozhodování

byly zvažovány zejména zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Oproti standardnímu procesu EIA umožňuje napadené ustanovení § 23a zákona o EIA odlišný (zjednodušený a pružnější) proces EIA pro tzv. prioritní dopravní záměry. U prioritních dopravních záměrů pouze Ministerstvo životního prostředí vydá nové závazné stanovisko k jejich vlivům na životní prostředí, aniž by jeho vydání předcházely standardní procesní fáze jako je oznámení záměru, zjišťovací řízení, předložení dokumentace, zpracování posudku, vyjádření veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a územních samosprávných celků, veřejné jednání atd.

Klíčovou otázkou pro Ústavní soud tedy bylo, zda u „dobíhajících“ prioritních dopravních staveb tvořících transevropskou dopravní síť nebude muset být prováděn kompletní proces EIA, a zda (vedle původních podkladových stanovisek) postačí jen závazné stanovisko vydané v režimu napadeného ustanovení. Již v minulosti Ústavní soud vyslovil, že určitá míra zásahu do procesní složky práva na příznivé životní prostředí (v podobě omezení účasti veřejnosti v posuzovacích procesech) je racionálním prostředkem k dosažení některých cílů. Zjednodušený a pružnější proces EIA pro prioritní dopravní stavby ani nyní Ústavní soud nepovažuje za protiústavní.

Cílem napadené úpravy totiž bylo dokončit realizaci prioritních dopravních záměrů v pokročilém stavu a zabránit zpoždění v jejich přípravě tím, že bude možné pokračovat v povolovacích procesech bez nového provedení EIA odpovídající již nové právní úpravě. Co nejrychlejšího dokončení prioritních dopravních staveb přispěje obecně ke snížení negativních důsledků tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel, zejména ve městech značně zatížených dopravou. Přijatá úprava chrání legitimní očekávání i práva účastníků nabytá v dobré víře v již proběhlých řízeních. Umožňuje také rozvoj transevropské dopravní sítě, a vede tak k naplnění závazků České republiky vyplývajících z unijní legislativy.

Ústavní soud také dodal, že za možný nedostatek přezkoumávané právní úpravy považuje chybějící záruku, že stanovisko vydané podle § 23a zákona o EIA nebude platné nepřiměřeně dlouhou dobu. Pokud by taková situace skutečně nastala, bylo by možné nepřiměřenost doby namítat v navazujících správních řízeních – proces EIA je totiž vždy podkladem pro další navazující řízení. Pokud by posléze správní soudy zrušily prvostupňové správní rozhodnutí, pak by při novém rozhodování již nebylo možno podkladové stanovisko, jehož platnost mezitím vypršela, opětovně použít. Právní řád jako celek tedy poskytuje záruku, že podkladové stanovisko vydané podle napadeného ustanovení nebude bez dalšího platné jednou pro vždy (na neurčito).



## ÚSTAVNÍ SOUD NEVYHOVĚL SKUPINĚ SENÁTORŮ, KTERÁ NAPADLA NAVÝŠENÍ POVOLENÉ HLUČNOSTI OPROTI PŘEDCHOZÍM LIMITŮM

*Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/23*

*Ústavní soud, TZ 32/2024 ze dne 9.dubna 2024*

<https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-nevyhov-el-skupine-senatoru-kt-era-napadla-navyseni-povolene-hlucnosti-oproti-predchozim-limitum-narizeni-vlady-v-plenu-obstalo>

Skupina 23 senátorů se před Ústavním soudem domáhala zrušení dílčích ustanovení nařízení vlády č. 433/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Napadla ustanovení, která vedou ke zvýšení hygienických limitů hluku ze silniční a železniční dopravy v chráněných venkovních prostorech staveb. Ustanovení vedla k enormnímu, až několikanásobnému navýšení povolené hlučnosti oproti předchozím limitům. Právní úpravu považovala za chaotickou, nevyváženou a nepředvídatelnou. Stávající systém regulace hluku je podle navrhovatelky nesrozumitelný a nekompatní, zasloužil by si celkovou odbornou revizi a racionalizaci. Nařízení vlády také musí být vydáno k provedení zákona a v jeho mezích. Meze zákona byly v případě napadených ustanovení překročeny. Zvýšení přípustných limitů hlukové zátěže má konečně zcela nepříznivý dopad na veřejné zdraví.

Plénum Ústavního soudu (soudkyně zpravodajka Daniela Zemanová) návrh zčásti zamítlo, zčásti odmítlo pro zjevnou neopodstatněnost.

Odmítnutí se týká podstatné části návrhu. Navrhovatelka totiž napadla výhradně ustanovení tzv. „novelizujícího“ předpisu, nikoliv nařízení, které bylo novelizováno. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu však novela právního předpisu nemá samostatnou (normativní) existenci, tu získává až jako součást novelizovaného předpisu. Účinně lze tedy napadnout pouze samotný předpis, který byl novelou změněn – zde nařízení č. 272/2011 Sb. Ústavní soud nyní neshledal důvod se od předchozí rozhodovací praxe odchýlit. Proto se nemohl zabývat tou částí návrhu, která požaduje věcný přezkum obsahu čl. I bodu 2, 5, 6, 7, 17 a 20 nařízení č. 433/2022 Sb. K většině otázek vznesených navrhovatelkou se tedy nemohl vyjádřit.

Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 4/18, kterým zamítl návrh na zrušení vybraných ustanovení nařízení č. 272/2011 Sb., odmítl argument tehdejší navrhovatelky (skupiny senátorů), že by hlukové limity nemohly být stanoveny nařízením vlády. Stejně navrhovatelce, jako v současné věci, také Ústavní soud nepřisvědčil, že by

zákon o ochraně veřejného zdraví umožňovat hlukové limity pouze zpřísnňovat, nikoliv rozvolňovat. Zákon o ochraně veřejného zdraví sice předmět zákonné úpravy vymezuje jako „*snížování hluku*“, „*ochrana veřejného zdraví*“ či „*zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva*“. Jde ale pouze o obecné cíle zákona a vymezení předmětu jeho regulace. Z těchto obecných pojmů nelze dovozovat, že by prováděcí předpisy připouštěly jedinou možnost změny spočívající pouze ve zpřísnění již vymezených limitů, parametrů či podmínek.

Navrhovatelka v této souvislosti vznesla otázku, zda je možné jednou stanovenou míru ochrany životního prostředí snížit. Ústavní soud k tomu uvedl, že základem právní úpravy ochrany před hlukem jsou sice konkrétní ustanovení Listiny základních práv a svobod, těch se lze ovšem domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Právo na příznivé životní prostředí je totiž sociálním právem. Snížení míry ochrany obyvatel před hlukem oproti původnímu stavu bylo podle Ústavního soudu možné (touto otázkou se rovněž zabýval již v nálezu Pl. ÚS 4/18). Podle Ústavního soudu totiž nelze z českého ústavního pořádku dovodit absolutní zákaz snižování hmotněprávní úrovně sociálních práv. Z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva také nelyne požadavek stálého zvyšování (nesnižování) standardu vnitrostátně nastavené ochrany před hlukem. Světová zdravotnická organizace (WHO) ani Evropská unie nestanovují žádné závazné hlukové limity a ponechávají jejich určení v působnosti států. Z doporučení WHO či předpisů evropského práva tak nelze dovodit, že by nebylo možno jednou stanovené hlukové limity zvýšit.

To zjednodušeně řečeno znamená, že jednou stanovené dílčí technické parametry konkrétní podzákonné regulace nepředstavují nepodkročitelnou a ústavně relevantní mez, která by bránila případné budoucí změně právní úpravy – a to ani kdyby změnou úpravy došlo ke snížení standardu ochrany životního prostředí. Překročení ústavního zmocnění vlády, které má při úpravě sociálních práv, nelze dovozovat pouze z toho, že nařízením některé podmínky ochrany veřejného zdraví zmírnila ve srovnání s předchozí právní úpravou. Zvýšení hlukových limitů samo o sobě překročení ústavního zmocnění nepředstavuje. Ostatně v opačném případě by nikdy nebylo možné přísně stanovené podmínky či limity korigovat, což by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu.

Navrhovatelka také napadla ustanovení, podle nichž se u některých protihlukových opatření již použijí nové hygienické limity hluku. Tato přechodná ustanovení ale Ústavní soud nepovažoval za protiústavní. Vzhledem k tomu, že se navrhovatelce nepodařilo věcně zpochybnit nově stanovené limity, sám intertemporální účinek přechodných ustanovení neústavnost či nezákonnost právní úpravy v nyní posuzovaném případě nezpůsobuje.

**Poznámka redakce:**

K bližšímu komentáři odkazujeme na V. Stejskal. in *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* č. 3/2024.



**THE CONSTITUTIONAL COURT REJECTED A MOTION  
TO REPEAL PART OF THE ENVIRONMENTAL  
IMPACT ASSESSMENT ACT**

**THE CONSTITUTIONAL COURT DID NOT SATISFY A GROUP  
OF SENATORS WHO CHALLENGED THE INCREASE  
IN OF THE PERMITTED NOISE LEVEL  
COMPARED TO THE PREVIOUS LIMITS**

**Abstract**

This section of the magazine deals with the current case law of the Constitutional Court. This time, the rulings of the Constitutional Court concern construction projects in terms of environmental impact assessment and noise levels. In both cases, the Constitutional Court gave priority to construction over environmental protection.

**Keywords:** Constitutional Court, construction projects, environmental impact assessment, noise





## ☞ RECENZE A ANOTACE ☞

**CHLÍBEK, P., MANA, V., MAZANCOVÁ, E. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku – úplná znění vybraných novelizovaných ustanovení. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, 284 s., ISBN 978-80-7676-848-2 (brož.), 978-80-7676-849-9 (e-pub), 978-80-7676-850-5 (mobi)***

V únoru roku 2024 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR komentář k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, jehož druhou část tvoří komentář k zákonu č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (dále též jen „změnový zákon“).<sup>1</sup> Tyto dva zákony přinesly do českého právního řádu změny koncepčního charakteru se zcela zásadním dopadem jak pro právo životního prostředí, tak pro právo stavební nebo horní. Stalo se tak v návaznosti na přijetí nového stavebního zákona (č. 283/2021 Sb., zejména ve znění zákona č. 152/2023 Sb.) a změnového zákona v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona (č. 284/2021 Sb.).

Autorský kolektiv tohoto komentáře tvoří tři zkušení autoři, kteří se na Ministerstvu životního prostředí podíleli na přijetí zákona o jednotném environmentálním stanovisku i souvisejícího změnového zákona. Mgr. Pavel Chlíbek působí na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí jako specialista na oblast posuzování vlivů na životní prostředí, účast veřejnosti v povolovacích řízeních a legislativu v oblasti stavebního práva. Mgr. Ing. Vladimír Mana, LL.M. působil na Ministerstvu životního prostředí v letech 2014 až 2022 jako náměstek ministra a ředitel sekce státní správy a osobně se věnoval problematice rekodifikace veřejného stavebního práva. V současnosti působí jako státní tajemník na Ministerstvu průmyslu a obchodu. JUDr. Eva Mazancová, Ph.D. působí jako zástupkyně ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí a vedoucí oddělení horizontální a ekosystémové legislativy. Skutečnost, že se všichni tři autoři podíleli na vzniku tohoto zákona, považují za nespornou výhodu tohoto komentáře.

<sup>1</sup> Pro úplnost je třeba dodat, že téměř souběžně byl nakladatelstvím Wolters Kluwer ČR vydán i praktický komentář k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku: TUHÁČEK, M., JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Praktický komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, 260 s., ISBN 978-80-7676-851-2.*

Komentář k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku a změnovému zákonu přináší na 264 stranách ucelený výklad těchto zákonů, z nichž zákon o jednotném environmentálním stanovisku má 20 paragrafů a změnovým zákonem došlo k novelizaci celkem 11 zákonů. Komentář se tedy neomezuje pouze na zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Jeho součástí jsou také vybrané části souvisejících zákonů, které byly změněny zákonem č. 149/2023 Sb. Jedná se o zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií) a o zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech. Zahrnutí komentáře k těmto vybraným ustanovením považuji za mimořádně důležité, neboť text zákona o jednotném environmentálním stanovisku nelze pochopit bez znalosti souvisejících změn v tzv. složkových zákonech na úseku ochrany životního prostředí. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku totiž na složkové zákony v mnohém odkazuje a jsou to právě ustanovení složkových zákonů, která obsahují výčet rozhodnutí, závazných stanovisek a vyjádření nahrazovaných jednotným environmentálním stanoviskem.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk a předpisů citovaných v komentáři. Následuje předmluva od doc. JUDr. Martiny Frankové, Ph.D., která působí na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze. Dále autoři zahrnuli úvod, v jehož rámci představují účel jednotného environmentálního stanoviska, historii vzniku tohoto konceptu, jakož i průběh projednávání návrhu zákona v Parlamentu ČR. Text vlastního komentáře je přehledně členěn do dílčích kapitol a komentář k jednotlivým ustanovením je vhodně doplněn odkazy na související ustanovení, související předpisy, související judikaturu i odbornou literaturu. V závěru celé publikace je obsažen seznam použité odborné literatury a dalších zdrojů.

Účelem komentáře je vysvětlit postup a působnost správních orgánů při vydávání jednotného environmentálního stanoviska. Za klíčový pro pochopení konceptu jednotného environmentálního stanoviska považuji zejména komentář

k § 2, v jehož rámci autoři představují okruh správních úkonů, na místo nichž se jednotné environmentální stanovisko vydává, situaci, kdy by došlo k opomenutí správních úkonů, vazbu k závaznému stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, správní úkony vyňaté z jednotného environmentálního stanoviska, koordinované závazné stanovisko podle stavebního zákona, okruh záměrů v režimu zákona o jednotném environmentálním stanovisku, organizační strukturu příslušných orgánů, jakož i zvláštní odbornou způsobilost.

Autoři v této části komentáře představují jednotné environmentální stanovisko jako nástroj procesní integrace státní správy v oblasti ochrany životního prostředí. Přílehlavě přitom vysvětlují, že se toto stanovisko vydává ve formě závazného stanoviska podle správního řádu, a to pro všechny záměry povolované podle stavebního zákona, ať už jde o záměry vyžadující posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) nebo záměry ostatní, a další záměry, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí a následně jsou povolovány podle jiného než stavebního zákona, např. zákona horního. Jednotné environmentální stanovisko se vydává namísto až 26 správních úkonů obsažených v 9 různých zákonech z oblasti práva životního prostředí, které mají podle platné a účinné právní úpravy většinou podobu závazného stanoviska (ve „složkových“ předpisech práva životního prostředí jsou označovány i jako souhlasy, stanoviska apod.), v některých případech však i rozhodnutí či vyjádření.

V následujícím textu jsou představeny náležitosti žádosti o jednotné environmentální stanovisko (§ 3), vyjádření správních orgánů příslušných podle jiných právních předpisů (§ 4), lhůty pro vydání jednotného environmentálního stanoviska (§ 5), náležitosti jednotného environmentálního stanoviska (§ 6), platnost jednotného environmentálního stanoviska (§ 7), změna okolností rozhodných pro vydání jednotného environmentálního stanoviska (§ 8), předběžné konzultace (§ 9), jakož i problematika zveřejňování dokumentů (§ 10). V další části poskytují autoři komentář k ustanovením týkajícím se výkonu státní správy. Představují působnost jednotlivých orgánů veřejné správy, které vykonávají působnost podle zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Patří mezi ně Ministerstvo životního prostředí, které je ústředním správním úřadem pro tuto oblast (§ 12), Ministerstvo zemědělství (§ 13), krajské úřady (§ 14), obecní úřady s rozšířenou působností (§ 15), jakož i újezdní úřady na území vojenských újezdů (§ 16).

V závěrečné části komentáře k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku autoři představují odpovědnost za přestupky a pokuty, které lze uložit na tomto úseku veřejné správy (§ 17), společná ustanovení (§ 18), přechodná ustanovení (§ 19), jakož i otázku nabytí účinnosti komentovaného zákona (§ 20). Za významné považují především osvětlení nabytí účinnosti komentovaného zá-

kona, kdy sice zákon nabyl účinnosti k 1. 1. 2024, avšak v přechodném ustanovení (tedy od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024) ve vazbě na § 334a stavebního zákona bylo podle přechodných ustanovení (§ 19 odst. 6) postupováno podle tohoto zákona pouze u tzv. vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 ke stavebnímu zákonu. Autoři v této souvislosti vhodně odkazují na společné metodické stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu a Státní báňské správy k aplikaci § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 152/2023 Sb.

Jistou nevýhodu tohoto komentáře spatřuji ve skutečnosti, že vznikl ještě před nabytím účinnosti (tedy před 1. lednem 2024). Tato skutečnost postavila autory komentáře do obtížné situace, neboť nemohli využít poznatky ze správní praxe, soudní judikaturu ani odbornou literaturu, které by se vztahovaly k jednotnému environmentálnímu stanovisku. Poněkud překvapivě autoři komentáře v textu necitují ani metodické pokyny Ministerstva životního prostředí vztahující se k zavedení jednotného environmentálního stanoviska. Jedná se především o metodický pokyn k zavedení jednotného environmentálního stanoviska do praxe správních orgánů, který vydalo Ministerstvo životního prostředí ke dni 30. září 2023 (Věstník MŽP – říjen 2023, částka 8, ročník XXXIII). Jeho přílohou je mimo jiné grafické schéma procesu vydávání jednotného environmentálního stanoviska, vzor žádosti o jednotné environmentální stanovisko, vzor souhlasného jednotného environmentálního stanoviska, jakož i vzor nesouhlasného jednotného environmentálního stanoviska. A dále se jedná o metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k aplikaci institutu společného rozhodnutí v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na přijetí zákona č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (Věstník MŽP – leden 2024, částka 1, ročník XXXIV).

Přesto lze říci, že se autorům s touto obtížnou situací podařilo dostatečně vypořádat. Upozorňují na problémová místa zákona, v případě nejednoznačných ustanovení, která umožňují více výkladů, se jimi zabývají a uvádí možné přístupy k jejich řešení. Komentář současně reaguje i na první novelizaci zákona o jednotném environmentálním stanovisku, která byla provedena zákonem č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (účinným od 1. 1. 2024). Na jejím základě došlo k rozšíření působnosti Ministerstva životního prostředí k vydání jednotného environmentálního stanoviska v případě staveb pro energetickou bezpečnost podle zákona o urychlení výstavby strategicky

významné infrastruktury, je-li příslušným orgánem pro vydání povolení takových staveb podle stavebního zákona Dopravní a energetický stavební úřad.

Jistý nedostatek komentáře spatřuji též ve skutečnosti, že se jeho autoři změřili v převážné míře na stavební záměry, tedy na záměry podléhající povolení podle stavebního zákona. Poněkud stranou jejich zájmu stojí záměry těžební (těžba ložisek nerostů), v jejichž rámci platné horní předpisy rozlišují povolování těžby výhradních ložisek (v režimu horních předpisů) a povolování těžby ložisek nevyhrazených nerostů (částečně v režimu stavebního zákona a částečně v rámci zákona o hornické činnosti). Autoři v této souvislosti pouze na str. 11 uvádí, že *„kromě výše uvedených stavebních záměrů podléhají vydání JES ještě záměry, které jsou předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to i v situaci, kdy následně nepodléhají povolení záměru podle stavebního zákona.“* Typickým příkladem takové situace podle autorů může být právě stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona. Autoři k tomu lapidárně dodávají, že *„aby byl pro takový záměr vydáván JES, musí podléhat posouzení. Podléhal-li nestavební záměr zjišťovacímu řízení, které však bylo ukončeno vydáním negativního závěru, JES se pro něj nevydává“*. V tomto kontextu postrádám zamýšlení autorů nad otázkou, proč zákonodárce dopustil dvojkolejnost při vymezení okruhu těžebních záměrů z hlediska zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Důsledkem aplikace § 2 odst. 1 komentovaného zákona je totiž situace, kdy pro některé těžební záměry se jednotné environmentální stanovisko bude vydávat vždy (jedná se o těžbu ložisek nevyhrazených nerostů, která podléhá povolení změny využití území podle § 213 písm. b) stavebního zákona) a u některých těžebních záměrů pak bude záviset na tom, zda budou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí (jedná se o těžbu výhradních ložisek, pro které se stanoví dobývací prostor podle horního zákona). Takto zvolená právní úprava se mi nezdá býti příliš šťastným řešením, ať již z hlediska dopadu na orgány státní báňské správy, které vedou řízení o stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona, tak i z hlediska těžebních organizací žádajících o stanovení dobývacího prostoru. V některých případech bude jednotné environmentální stanovisko vyžadováno jako podklad pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a v jiných případech bude třeba, aby organizace doložila dílčí složkové správní úkony vydané samostatně podle jednotlivých složkových zákonů. Ve druhé situaci tedy nebude zajištěn účel komentovaného zákona, kterým je zajištění podstatného zrychlení a zjednodušení posouzení konkrétního těžebního záměru z hlediska jeho dopadu na chráněné veřejné zájmy podle právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí.

V rámci dalšího vydání bude třeba zohlednit nejen relevantní správní praxi a soudní judikaturu vztahující se k aplikaci komentovaných zákonů, ale i souvise-

jící legislativní změny, ke kterým v mezidobí došlo nebo dojde. Půjde například o zohlednění vazby na již schválené novely vodního zákona (sněm. tisk č. 569) nebo zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (sněm. tisk. č. 579), popř. na další připravované změny, jako například novelu zákona o ochraně ovzduší (sněm. tisk č. 715) nebo návrh zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů.

Recenzovaný komentář představuje užitečnou pomůcku, kterou mohou využít nejen žadatelé o jednotné environmentální stanovisko (zejména osoby realizující stavební či těžební záměry), ale také pracovníci orgánů veřejné správy, do jejichž působnosti spadá vydávání jednotného environmentálního stanoviska. Nepochybují o tom, že komentář najde své čtenáře také mezi pracovníky ostatních orgánů ochrany životního prostředí a stavebních či báňských úřadů, jakož i mezi advokáty a dalšími zástupci odborné i laické veřejnosti.

***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***

Katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

## REVIEW OF THE COMMENTARY ON THE SINGLE ENVIRONMENTAL OPINION ACT

### Abstract:

The peer-reviewed publication, published in February 2024 by Wolters Kluwer ČR, is a commentary on Act No. 148/2023 Coll., on a Single Environmental Opinion. Its second part is a commentary on Act No. 149/2023 Coll., which amends some laws in connection with the adoption of the Act on a Single Environmental Opinion. These two laws brought conceptual changes to the Czech legal system with a very fundamental impact both for environmental law and for construction or mining law. The author collective of this commentary consists of three experienced authors who participated in the adoption of commented laws at the Ministry of the Environment. The authors present a single environmental opinion as a tool for process integration of state administration in the field of environmental protection. At the same time, they explain that this opinion represents a uniform basis for the procedure for planning permission according to the Building Act and for the procedure following the environmental impact assessment (EIA) process, namely to evaluate the effects of the plan on selected components of the environment and on the environment as a whole. It integrates statements, binding opinions (also referred to as consents, opinions, etc. in the „component“ regulations of environmental law), but also some administrative decisions issued according to component environmental legislation.

**Keywords:** Single Environmental Opinion – Commentary – Environmental Protection – Environmental Impact Assessment – Building Act



**☛ PŘEHLED NOVÉ ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY ☚****Sbírka zákonů a mezinárodních smluv květen – říjen 2024****Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu****Vyhláška č. 130/2024 Sb., o stanovení obecních stavebních úřadů.**

Vyhláška stanoví pověřené obecní úřady a obecní úřady, které jsou obecním stavebním úřadem a správní obvody obecních stavebních úřadů.

**Vyhláška č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb.**

Vyhláška stanoví obsah projektových dokumentací, pasportu stavby a dále stanoví náležitosti stavebního deníku a jednoduchého záznamu o stavbě.

**Vyhláška č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu.**

Vyhláška podrobněji upravuje základní aspekty hmotného stavebního práva a rozvíjí tak základní požadavky na výstavbu, kterými jsou požadavky na vymezování pozemků, na umístování staveb a technické požadavky na stavby a zároveň se snaží zachovat maximální univerzálnost jejich využití. Dále zohledňuje přístupnost staveb pro osoby s omezenou schopností pohybu nebo orientace ve vazbě na čl. 9 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, jedná se o základní požadavek na bezpečnost při užívání, provozu a údržbě každé stavby.

**Vyhláška č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu.**

Vyhláška upravuje náležitosti obsahu územně analytických podkladů, rozsah a formu územně analytických podkladů pro území kraje a jejich úplné aktualizace předkládaných k projednání radě kraje, formáty údajů o území a podmínky jejich poskytování, náležitosti obsahu a strukturu zadání zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu a náležitosti obsahu zadání změny územně plánovací dokumentace. Dále stanoví obsah jednotného standardu územně plánovací dokumentace, vymezení zastavěného území a územních opatření a požadavky na strojově čitelný formát územní studie.

**Vyhláška č. 190/2024 Sb., o podrobnostech provozu některých informačních systémů stavební správy.**

Vyhláška stanoví podrobnosti provozu informačních systémů stavební správy. Stanoví podrobnosti provozu a datového rozhraní portálu stavebníka a maximál-



ní velikost digitálních úkonů, které jsou prováděny prostřednictvím informačních systémů stavební správy. Dále vyhláška stanoví údaje vedené v evidenci stavebních postupů a způsob jejich zaznamenávání. Dále jsou upraveny podrobnosti formy a způsobu vkládání dokumentací do evidence elektronických dokumentací, včetně požadovaných formátů. Stanoví členění staveb a zařízení v informačním systému identifikačního čísla stavby, včetně přidělování identifikačního čísla. Přílohy vyhlášky stanovují některá metadata vkládaná do informačních systémů stavební správy dotčenými orgány, přípustné a požadované formáty vkládané do informačních systémů stavební správy a podrobnosti údajů o stavbách a zařízeních, včetně seznamu hodnot pro vybrané údaje staveb a zařízení.

### **Vyhláška č. 227/2024 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace staveb dopravní infrastruktury.**

Vyhláška stanoví rozsah a obsah projektové dokumentace pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace (dále jen „stavba pozemní komunikace“), stavbu dráhy a civilní leteckou stavbu.

### **Poznámka redakce:**

**Dnem 1. 1. 2024 Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv** v souladu se zákonem č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, **nahradila Sbírka zákonů a mezinárodních smluv zveřejňovaná v systému Elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv** (e-Sbírka, <https://www.e-sbirka.cz/>). Sbírka zákonů a mezinárodních smluv je úředním listem, ve kterém se vyhláshuje závazné znění právního předpisu, mezinárodní smlouvy nebo jiného aktu stanoveného tímto nebo jiným zákonem. Sbírka zákonů a mezinárodních smluv se vede v elektronické podobě. Vydavatelem Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je Ministerstvo vnitra.

## LIST OF THE CURRENT CZECH ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN 2024 IN THE COLLECTION OF LAWS OF THE CZECH REPUBLIC

### Summary:

This section of the Journal Czech Environmental Law Review provides an overview of the current Czech environmental legislation and judgements of the Constitutional Court in the Collection of laws from May to October 2024. Specifically, we provide an overview and brief content of the implementing decrees adopted in 2024 to implement the new Building Act.

The source of data is a copy of the Collection of laws and the Collection of international treaties, which is published by the Ministry of the interior of the Czech Republic on the basis of Act No. 222/2015 Coll., on the Collection of laws and the Collection of international treaties, as amended.

On 1 January 2024, the Collection of Acts and the Collection of International Treaties was replaced by the Collection of Acts and International Treaties published in the Electronic Collection of Acts and International Treaties in accordance with Act No. 222/2016 Coll., on the Collection of Acts and International Treaties and on the production of legislation published in the Collection of Acts and International Treaties (e-Collection, <https://www.e-sbirka.cz/>).



## ☛ ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" ☚

### Informace o časopisu

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, zapsaný spolek, členka Rady vědeckých společností Akademie věd ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu. Byl založen po vzoru rakouského časopisu *Recht der Umwelt*. Je zajímavé, že například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu.

Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice „Vědecká témata“, a dále rubriky „Komentovaná judikatura Ústavního soudu ČR“ a „Komentovaná judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva“, jakož i rubriky věnované komentářům k novým právním úpravám, zprávám z vědeckých konferencí, přehledu nové legislativy, recenzím a anotacím odborné literatury apod. Ambicí časopisu je přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 72 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

## THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal **České právo životního prostředí** (Czech Environmental Law Review, ISSN 1213-5542) is a peer-reviewed journal published by the Czech Society for Environmental Law since 2001. It is registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal is prepared in collaboration with the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Charles University in Prague.

Since 2014, it has been indexed on the List of Reviewed Czech journals by the governmental Research, Development and Innovation Council.

Czech Environmental Law Review is the first and currently the only specialized peer-reviewed journal in the Czech Republic that deals with environmental law and environmental policy. It provides updated and detailed information on current development in research, legislation and jurisdiction in Czech, European and international environmental law, as well as on new publications, future activities of the Czech Society for Environmental Law and on other news in the field. The journal is open to all authors who are interested in environmental law, both Czech and from abroad. The editor-in-chief is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., you can contact him at: [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz).

The thematic pieces that are to be published in the journal are always reviewed by two specialists in the concerned field, who decide whether the text is suitable for publication or provide comments that are subsequently sent to the author.



## ☞ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☞

### **Pokyny pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí**

#### **I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu **stejskal@prf.cuni.cz**

#### **II.**

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Téma“ minimálně 10 normostran.

#### **III.**

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

#### **IV.**

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2.

#### **V.**

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

**VI.**

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

**VII.**

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

**VIII.**

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

**IX.**

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

**X.**

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

## INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript must be sent as an electronic document to [stejskal@prf.cuni.cz](mailto:stejskal@prf.cuni.cz)

The manuscript has to be in the required format and must be of font size 12, headings 14, font type Times New Roman or Ariel or Calibri and with line spacing 1.5. It has to contain the name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and finally a dedication to a project. The article should be 4 pages long, in case of the articles concerning with the main topic the minimum length is 10 pages. Author is responsible for proper citations that have to be inserted as footnotes, not as endnotes. The citations have to follow the citation rules as stated in norms ČSN ISO 690 and ČSN ISO 690-2. It is assumed that the manuscript has not been published before. After its publication in the Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the Czech Environmental Law Society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for the review process and it may be discarded.



## ☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☛

### Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

#### 1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Vědecká témata“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

#### 2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konferenci).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navrho-



vané změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení.

### 3. Průběh recenzního řízení<sup>1</sup>

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Vědecká témata“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li

---

<sup>1</sup> Doporučená struktura recenzního posudku je na [www.cspzp.com](http://www.cspzp.com).

ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.

**3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek proslovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

**3.9** Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

#### **4. Redakční rada**

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

#### **5. Závěrečné ustanovení**

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

### **RULES OF THE PEER-REVIEW PROCESS**

The review process of academic journal articles intended for publication in the main section of the Czech Environmental Law Review – the “Main Topic” – comprises of several levels. The articles are considered by two different reviewers chosen from the advisory board and one professional recommended by the editor or by a member of the advisory board. The author and the reviewer are not supposed to know each other. Based on the consideration of the reviewers the article can be accepted for a review or sent back with objections or comments. The author can be asked to amend the article. The article is then passed on into the anonymous review process which intends to provide different opinions on the article and open the ways either for publication or refusal of the article. Both possibilities must be substantiated by the reviewer.



nová

zelená

úsporám

OD 1. ZÁŘÍ 2024

ZÁKAZ KOTLŮ

1. A 2. EMISNÍ TŘÍDY

# Máte starý KOTEL?

## Podpora výměn starých kotlů pokračuje

Řekněte si o peníze z programu Nová zelená úsporám

Uteklý vám kotlíkové dotace a hrozí vám **pokuta až 50 tisíc korun** za používání zakázaného kotle na pevná paliva? **Nic není ztraceno.** V programu Nová zelená úsporám můžete **získat peníze na výměnu starého kotle za nový ekologický typ vytápění.**

A co víc. Pokud budete mít **podanou žádost o dotaci** na výměnu zakázaného kotle a **dodatečně jej vyměníte, stát vám pokutu odpustí!**



Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001  
a certifikáty EMAS, FSC, PEFC, ECF a C2C.



PEFC  
Partnership for  
Eco-certified  
Forestry



FSC  
No part of this product (except  
wood) is sourced from  
FSC-COC-00535  
© 1996 Forest Stewardship Council (FSC)



EMAS



cradle to cradle

**ISSN: 1213-5542**