

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Aleš Kubíček

**Závazná stanoviska jako nástroj ochrany
životního prostředí**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11. 12. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 243 564 znaků včetně mezer.

.....
Aleš Kubíček

V Oslu dne 12. 12. 2021

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D., za její ochotu a cenné připomínky a rady, které mi velice pomohly při vypracování diplomové práce. Své rodině děkuji za nesmírnou podporu, které se mi dostávalo po celou dobu mého studia. V neposlední řadě děkuji i Elišce Kozákové za to, že při mně během našich studentských let vždy stála.

Obsah

ÚVOD	1
1. ZÁVAZNÁ STANOVISKA	3
1.1. VYMEZENÍ.....	3
1.2. PROCES VYDÁVÁNÍ.....	5
1.3. PŘEZKUM.....	10
1.3.1. Přezkum závazných stanovisek dle správního řádu	10
1.3.2. Přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví.....	14
1.4. DÍLČÍ ZÁVĚR.....	16
2. DOTČENÉ ORGÁNY NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	18
2.1. OBECNÉ VYMEZENÍ DOTČENÝCH ORGÁNŮ PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU	18
2.2. DOTČENÉ ORGÁNY PODLE SLOŽKOVÝCH ZÁKONŮ	20
2.3. DOTČENÉ ORGÁNY PO ÚČINNOSTI NOVÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA A SOUVISEJÍCÍCH ZMĚN ...	26
2.4. DÍLČÍ ZÁVĚR.....	29
3. ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE STAVEBNÍM PRÁVU SE VZTAHEM K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	31
3.1. ZÁVAZNÁ STANOVISKA PRO „JINÉ ÚKONY“ STAVEBNÍHO ÚŘADU	31
3.2. KOORDINACE ZÁVAZNÝCH STANOVISEK	36
3.3. FIKCE ZÁVAZNÝCH STANOVISEK	40
3.4. NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON	44
3.5. DÍLČÍ ZÁVĚR.....	48
4. ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE VYBRANÝCH SLOŽKOVÝCH ZÁKONECH	50
4.1. ZÁVAZNÁ STANOVISKA V ZÁKONĚ O OCHRANĚ OVZDUŠÍ	50
4.1.1. Stav dle účinné právní úpravy	50
4.1.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona.....	53
4.2. ZÁVAZNÁ STANOVISKA V ZÁKONĚ O OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU	54
4.2.1. Stav dle účinné právní úpravy	54
4.2.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona.....	60
4.3. ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE VODNÍM ZÁKONĚ.....	61
4.3.1. Stav dle účinné právní úpravy	61
4.3.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona.....	63
4.4. ZÁVAZNÁ STANOVISKA V LESNÍM ZÁKONĚ.....	64
4.4.1. Stav dle účinné právní úpravy	64
4.4.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona.....	65
4.5. ZÁVAZNÁ STANOVISKA V ZÁKONĚ O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY	66
4.5.1. Stav dle účinné právní úpravy	66
4.5.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona.....	74
4.6. DÍLČÍ ZÁVĚR.....	76
ZÁVĚR	78
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	84
ABSTRAKT	92
ABSTRACT	93

Úvod

Nikoliv náhodou je jednou ze základních zásad ochrany životního prostředí princip nejvyšší hodnoty pramenící ze skutečnosti, že zdravé životní prostředí představuje nezbytnou podmínku naší existence.¹ Životní prostředí jako nepostradatelná hodnota proto požívá nejvyšší ochrany, jež je realizována prostřednictvím právních i mimoprávních nástrojů, kterými se snažíme zlepšovat či přinejmenším alespoň zachovat jeho stav.

Mezi velmi významné administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí se zařazují závazná stanoviska.² Jejich smysl spočívá v tom, že zjištění nesouladu konkrétního záměru s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, resp. jeho složky, vede k znemožnění realizace zamýšlené činnosti, případně ke stanovení podmínek, díky kterým se eliminují či zmírňují případné negativní dopady na životní prostředí.

Nicméně právní úprava závazných stanovisek je velmi dynamická a podléhající neustálému judikатурnímu vývoji. Do jisté míry lze říci, že je i problematická. V neposlední řadě nabývá na aktuálnosti v souvislosti s převratnými změnami veřejného stavebního práva. Závazná stanoviska se velmi často uplatňují pro stavební záměry. Nelze též zpochybnit, že stavební činnost výrazně ovlivňuje životní prostředí, a to ať už pozitivně nebo negativně. V průběhu psaní této práce byly schváleny a staly se platnými zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“) a zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „změnový zákon“). Již v úvodu lze předejmut, že přináší zásadní a koncepční změny právní úpravy ochrany veřejných zájmů z oblasti životního prostředí, jež byla dosud zajišťována ve velké míře právě závaznými stanovisky. Nicméně hlavní materie nové právní úpravy veřejného stavebního práva a změny s ní související mají nabýt účinnosti až k 1. červenci 2023. Do té doby zůstává účinný dosavadní stavební zákon, který byl však k 1. lednu 2021 též novelizován, a to i v oblasti závazných stanovisek.

Právní úpravu závazných stanovisek ve vztahu k ochraně životního prostředí považuji za velmi zajímavou a vhodnou k další analýze. Navíc výše popsané změny stavebního práva přináší možnost pojednat o závazných stanoviscích ve světle nové právní úpravy. Vše uvedené mě vedlo k volbě tohoto tématu diplomové práce. Za primární cíl si kladu zhodnotit, zdali závazná stanoviska i po přijatých změnách veřejného stavebního práva plní roli efektivního a vhodného nástroje ochrany životního prostředí. Plánuji proto provést komparaci stávající a nové právní úpravy s úmyslem poukázat na ať už pozitivní, či problematické aspekty nově přijatých

¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. s. 50.

² Tamtéž, s. 38.

koncepčních změn. Díky tomu lze čtenáři nabídnout i přehled závazných stanovisek ve vybraných složkových zákonech s podrobnější analýzou některých z nich, a to za použití zejména judikatury správních soudů. Předem podotýkám, že se v této diplomové práci nevěnuji závazným stanoviskům z oblasti ochrany před zdroji ohrožení životního prostředí a ani závaznému stanovisku EIA, a to vzhledem k rozsahu, který by si jejich poctivé zpracování vyžadovalo. Zejména závazné stanovisko EIA by pro svou specifickou povahu mohlo být tématem samostatné odborné práce, jelikož se v mnohém odlišuje od ostatních závazných stanovisek, ať už se jedná například o proces jeho vydávání nebo vyloučení možnosti fikce či koordinace.

V první části diplomové práce se zaměřím na základní atributy závazných stanovisek dle obecné právní úpravy ve správním právu. Stranou neponechám ani dle mého soudu velmi zajímavou otázku přezkumu závazných stanovisek, neboť právě tato oblast je častým předmětem soudního rozhodování.

Další část diplomové práce věnuji dotčeným správním orgánům, které jsou příslušné k vydávání závazných stanovisek. Předně vymezím samotný pojem dotčený orgán, avšak hlouběji se zaměřím na dotčené orgány působící na úseku ochrany životního prostředí. Již v této části nelze opomenout představení základních dopadů na působnost a pravomoci dotčených orgánů v souvislosti s reformou veřejného stavebního práva.

Následně jsem se rozhodl zařadit část ohledně působení závazných stanovisek v procesech veřejného stavebního práva. Zde nejprve podrobím analýze problematice, respektive zajímavé otázky dosud účinného stavebního zákona. Stranou proto neponechám pořizování závazných stanovisek pro jiné úkony stavebního úřadu, otázku pozitivní fikce či koordinace. Načež dále představím základní charakteristiku nového stavebního zákona s důrazem na úpravu závazných stanovisek.

A konečně stěžejní část diplomové práce bude věnována závazným stanoviskům ve vybraných složkových zákonech. V každé kapitole týkající se jednoho složkového právního předpisu uvedu i změny, které k 1. červenci 2023 mají přinést nový stavební zákon, a hlavně změnový zákon.

Vzhledem k výše vytyčeným cílům a zvolené struktuře diplomové práce použiji k jejímu zpracování deskriptivní metodu k představení základních východisek právní úpravy, z nichž budu vycházet při jejich následném zkoumání za použití metody analytické. Komparaci využiji při srovnání právě účinné a nově přijaté právní materie dotýkající se závazných stanovisek.

1. Závazná stanoviska

Pokládám za vhodné čtenáři nejprve představit základní teoretická východiska, z nichž je možné následně čerpat při zkoumání závazných stanovisek jako nástroje ochrany životního prostředí. Tuto část proto věnuji obecné úpravě závazných stanovisek a jejich přezkumu.

1.1. Vymezení

Obecnou úpravu závazných stanovisek stanovuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), konkrétně v ustanovení § 149. Příslušné ustanovení ve své podstatě zakotvuje režim správního rozhodnutí, které je závazným stanoviskem podmíněné. Nicméně však přináší základní aspekty tohoto podmiňujícího správního aktu.

Závazné stanovisko je úkonem dle části čtvrté správního řádu, který není samostatným rozhodnutím vydávaným ve správním řízení. Z uvedeného vymezení plyne zásadní charakteristika závazného stanoviska, jak ji dovedl i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí: „*Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti.*“³ Závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu je proto nutné odlišit od rozhodnutí podle ustanovení § 67 správního řádu, jelikož představuje toliko podmiňující akt, jenž je subsumován do konečného rozhodnutí a který zprvu zavazuje pouze správní orgán rozhodující ve věci. Právní účinky vůči jeho adresátovi získá až díky finálnímu rozhodnutí.⁴ Závazné stanovisko patří mezi podklady pro rozhodnutí⁵, jehož obsah je však pro výrok správního rozhodnutí závazný, a proto se v jeho případě neuplatní zásada volného hodnocení důkazů podle ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.⁶

Správní orgány, které závazná stanoviska vydávají, správní řád vymezuje jako dotčené orgány. O nich bude podrobněji pojednáno v části druhé diplomové práce. V této souvislosti je nicméně třeba poukázat na skutečnost, že ustanovení § 149 správního řádu je procesního charakteru. Dotčené orgány proto musejí být k vydání závazného stanoviska zmocněny vždy zvláštními právními předpisy, které upravují hmotněprávní podmínky a kritéria jeho vydání.⁷

Avšak zvláštní zákony ne zcela důsledně pojmu závazné stanovisko používají, což v praxi může způsobit výkladové problémy. Typicky se ve zvláštních právních předpisech závazné

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009-113.

⁴ STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 162.

⁵ Podle § 50 odst. 1 správního řádu mezi podklady pro vydání rozhodnutí náleží i podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, kam spadá právě i závazné stanovisko.

⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4. s. 781.

⁷ Tamtéž.

stanovisko označuje kupříkladu jako „souhlas“⁸. Již v roce 2005 se k této problematice vyjádřil Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v tom smyslu, že není rozhodující, jak je daný úkon označen v zákoně, ale zdali splňuje podmínky § 149 správního řádu. Navíc konstatoval, že právě z důvodu materiálního pojetí závazného stanoviska není třeba legislativních změn, které by novelizovaly zvláštní zákony tak, aby byl pojem závazné stanovisko pro podmiňující akty užíván.⁹ Obdobný názor má i ustálená judikatura.¹⁰ Domnívám se však, že právní jistotě adresátů by jen prospělo, kdyby právní předpisy upravující akty, které mají mít z hlediska správního řádu formu závazného stanoviska, tohoto označení též i používaly. Jistě by se odstranilo mnoho nejasností ve výkladu.

Náležitosti závazného stanoviska jsou upraveny přímo správním řádem v ustanovení § 149 odst. 2. Zprvu tomu tak nebylo, a proto je dovozovala judikatura prostřednictvím § 154 správního řádu konstatováním, že se mají přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech správního rozhodnutí.¹¹ Změna správního řádu zákonem č. 225/2017 Sb. již jen právní úpravu upřesnila a potvrdila judikaturní závěry.¹² Závazné stanovisko musí obsahovat závaznou část a odůvodnění, jejichž obsah je podrobněji rozveden v předmětném ustanovení. Podstatné je, že závazné stanovisko jakožto významný správní akt, jenž prostřednictvím podmíněného rozhodnutí ovlivňuje právní sféru adresátů veřejné správy, musí být řádně přezkoumatelné.

Závěrem této kapitoly považuji za vhodné ještě upozornit na fakt, že určité úkony se mohou vydávat ve formě jak závazného stanoviska, tak ale i samostatného správního rozhodnutí, pokud tak stanovuje zvláštní zákon jako *lex specialis* ke správnímu řádu¹³. V některých případech zákon označuje takové úkony například jako souhlas. Příkladem může být souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, jenž je závazným stanoviskem, pokud následuje další povolovací postup záměru, pro který je vydáván. Jestliže žádné navazující řízení není třeba, bude se jednat o správní rozhodnutí. Nicméně poměrně matoucí a problematické se může zdát, pokud zákon používá pojem závazné stanovisko i v případě, kdy příslušný úkon není závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, ale jde o správní rozhodnutí. Příkladem budiž ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších

⁸ Viz například § 9 ve spojení s § 10 a § 21 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Závěr č. 11 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005 [cit. 19. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

¹⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č.j. 4 As 52/2012-26.

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150.

¹² FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí* [online]. 2017, (45) [cit. 19. 2. 2021]. ISSN 1213-5542. s. 62. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_45.pdf.

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č.j. 2 As 34/2009-65.

předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), které připouští, že závazné stanovisko nemusí být vydáno jako podkladový akt, a tedy bude mít formu samostatného rozhodnutí vydávaného ve správním řízení. A právě díky tomuto ustanovení je možné dovodit, že například závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je za určitých okolností správním rozhodnutím, jak bude v této práci uvedeno dále. Z toho samozřejmě plynou důsledky mimo jiné i pro přezkum takového úkonu označeného jako závazné stanovisko, jelikož se uplatní „klasické“ opravné a dozorčí prostředky jako v případě jiných správních rozhodnutí. Příslušné dotčené orgány proto musejí vyhodnotit, zdali úkon označený jako závazné stanovisko vyžadovaný složkovým zákonem vydají ve správním řízení či nikoliv, a to s ohledem na to, zdali se povede nějaké navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.¹⁴

1.2. Proces vydávání

Jak je již uvedeno výše, dotčené orgány musejí být k vydání závazného stanoviska zmocněny zvláštními právními předpisy. Při jeho vydávání postupují podle části čtvrté správního řádu¹⁵. V daném ohledu je klíčové ustanovení § 154 správního řádu, jež stanovuje, že se postupuje dle části první a obdobně dle vypočtených ustanovení části druhé a třetí správního řádu a že se dále přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, jsou-li potřebná. Pojetí předmětného procesního postupu pak vede k tomu, že proces vydání závazného stanoviska se bude blížit správnímu řízení.¹⁶ Samozřejmě ale s významnými odchylkami. Při vydávání závazného stanoviska například nelze hovořit o účastnících řízení. Naopak za velmi podstatné pokládám, že i při vydání závazného stanoviska postupují dotčené orgány v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

Z hlediska teorie správního práva, jak jsem již zmínil výše, je závazné stanovisko projevem subsumpce správních aktů. Na rozdíl od modelu řetězení správních aktů adresát veřejné správy žádá o vydání konečného rozhodnutí a správní orgán rozhodující ve věci by měl závazné stanovisko opatřit z úřední povinnosti. V praxi však pozitivní právní úprava mnohdy požaduje, aby účastník řízení předložil závazné stanovisko již při podání žádosti o vydání rozhodnutí¹⁷,

¹⁴KOCOUREK T., POLÁČKOVÁ M. Závazná stanoviska a jiné úkony dle části čtvrté správního řádu. In: PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. V Brně: Masarykova univerzita, 2010. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek 329. ISBN 978-80-210-5362-5. s. 89-90.

¹⁵Viz § 158 správního řádu.

¹⁶Závěr č. 31 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006 [cit. 22. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

¹⁷Viz například ustanovení § 86 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Příložením závazných stanovisek k žádosti o povolení záměru předvídá i nový stavební zákon

což může snižovat atraktivitu takového postupu z hlediska toho, kdo se domáhá vydání finálního rozhodnutí.¹⁸

Dotčené orgány proto vydávají závazná stanoviska i na základě žádosti účastníků řízení, do nichž je nutné závazná stanoviska opatřit. Příslušná žádost musí splňovat zákonem vyžadované náležitosti a být bez vad. Novelou – zákonem č. 403/2020 Sb. byl § 149 správního řádu doplněn a v současnosti ve svém pátém odstavci přímo upravuje postup odstranění vad žádosti. K tomu podotýkám, že náležitosti žádosti o vydání závazného stanoviska vyplývají ze zvláštních zákonů a subsidiárně se použije § 37 odst. 2 správního řádu. Pokud žádost vyžadované náležitosti nemá nebo je zatížena jinými vadami, správní orgán vyzve žadatele k jejich odstranění se stanovením přiměřené lhůty. Současně jej musí poučit, že pokud vady nebudou odstraněny, nemůže být závazné stanovisko vydáno.¹⁹ Jeho vydání by však měly bránit vady pouze podstatné, tj. takové, které znemožňují posouzení záměru žadatele s příslušným veřejným zájmem.²⁰ Konstrukce tohoto nového ustanovení odpovídá tomu, že se závazné stanovisko nevydává ve správním řízení, a proto se při neodstranění vad žádosti řízení nezastavuje. Ovšem ve sdělení správního orgánu o nemožnosti vydat závazné stanovisko pro neodstraněné vady, by nemělo absentovat uvedení důvodů, aby žadatel mohl podat novou bezchybnou žádost.²¹

Správní řád s účinností od 1. ledna 2021 nově upravuje lhůty pro vydání závazného stanoviska. Dotčený orgán jej má vydat bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne podání žádosti. Lhůta se prodlužuje až o dalších 30 dnů, pokud jde o zvláště složitý případ nebo je nutné nařídit ohledání na místě²². Lhůta pro vydání navíc neběží po dobu odstraňování vad žádosti a započne běžet od počátku ode dne jejich odstranění.

V tomto ohledu výše uvedenou novelu hodnotím pozitivně, jelikož se v právní praxi názory ohledně lhůt pro vydání závazného stanoviska rozcházel. Kupříkladu Ministerstvo pro místní rozvoj vyjádřilo přesvědčení, že lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu není možné bez dalšího použít i pro vydávání závazných stanovisek, a to vzhledem k jejich odlišné povaze.²³

v ustanovení § 184 odst. 2 písm. e). Avšak oproti předchozí úpravě bude stavební úřad povinen případně chybějící závazná stanoviska vyžádat u dotčených orgánů, což lze hodnotit pozitivně.

¹⁸ STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 163-164.

¹⁹ Viz § 149 odst. 5 správního řádu.

²⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Změny v právní úpravě závazných stanovisek dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021: Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR* [online]. Praha, 2020 [cit. 23. 2. 2021]. s. 3. Dostupné z: https://www.ic-ckait.cz/images/1-nab%C3%ADdky_publicac%C3%AD/Methodika_ZS_DO.pdf.

²¹ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. s. 744.

²² Viz § 149 odst. 4 správního řádu.

²³ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Závazná stanoviska orgánů územního plánování Metodický pokyn* [online]. 3. vydání. Praha, 2018 [cit. 23. 2. 2021]. ISBN 978-80-7538-193-4. s. 12. Dostupné z:

Zcela opačný postoj však například zaujal tehdejší zástupce veřejné ochránkyně práv ve Zprávě o šetření ve věci vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování, v níž konstatoval, že „[p]říslušný správní orgán je povinen závazné stanovisko vydat ve lhůtě přiměřené, za kterou lze považovat lhůtu pro vydání rozhodnutí, neboť postup správního orgánu při vydání závazného stanoviska je obdobný jako při vydání rozhodnutí.“²⁴ Jednoznačné stanovení lhůty v právní normě lze proto přivítat. Na druhou stranu se domnívám, že příslušné lhůty nebudou vždy ze strany dotčených orgánů dodržovány. Žadatelé se tak i nadále budou muset uchýlovat k využití ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 6 odst. 1 ve spojení s § 80 správního řádu. Nová právní úprava ve správním řádu totiž s nedodržením stanovených lhůt nespojuje žádný bezprostřední následek. Odlišně výše uvedená novela připustila fikci závazného stanoviska v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o čemž však bude pojednáno níže.²⁵

Pakliže již běží správní řízení, musí být usnesením přerušeno, pokud se správní orgán dozvěděl, že již probíhá řízení o vydání závazného stanoviska.²⁶ Jedná se o „další důvod“ pro přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu. Komentářová literatura uvádí, že „[k] přerušení řízení nedojde pouze za předpokladu, že by byl k vydání závazného stanoviska příslušný sám správní orgán, který má vydat rozhodnutí ve věci, a toto stanovisko by vydal ve společném řízení dle § 140 odst. 2. [správního řádu].“²⁷

Závazné stanovisko vydané dotčeným orgánem může být souhlasné či nesouhlasné. S tím velmi úzce souvisí otázka, zdali je možné případný souhlas vázat na určité podmínky, i když tak výslovně nestanovuje zvláštní právní předpis. Jedná se o problematickou otázku právní úpravy závazných stanovisek, v níž se názory teorie a praxe rozcházejí.²⁸ Například J. Macháčková vylučuje možnost vázat závazné stanovisko na podmínky, aniž by to připouštěl zvláštní zákon.²⁹ Naopak V. Vomáčka v komentáři k zákonu o ochraně přírody a krajiny připouští vázanost souhlasu na splnění podmínek, i když ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny

<https://www.ur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-§96b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>.

²⁴ Zpráva o šetření ve věci vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona Městským úřadem Šlapanice, sp. zn.: 4521/2018/VOP/MF, č.j.: KVOP-37834/2018, [cit. 23. 2. 2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/4521-18-MF-Z18.pdf.

²⁵ Již nyní lze uvést, že pozitivní fikci závazného stanoviska obsahuje i nový stavební zákon v ustanovení § 178 odst. 3.

²⁶ § 149 odst. 3 správního řádu.

²⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 785.

²⁸ FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí* [online]. 2017, (45) [cit. 19. 2. 2021]. ISSN 1213-5542. s. 61-62. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_45.pdf.

²⁹ MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. s. 42.

výslovně neupravuje možnost vázat závazné stanovisko na podmínky.³⁰ Přitom se jedná o běžnou praxi dotčených orgánů, které podmínky v souhlasném závazném stanovisku často určují. Osobně si uvědomuji, že „prosté ano“ není v případě ochrany zájmů životního prostředí v mnohých případech dostatečné. Závazné stanovisko jakožto odborný podklad pro konečné rozhodnutí by mělo zajistit, že dotčené veřejné zájmy budou chráněny. *De lege ferenda* by však bylo vhodné, aby možnost vázat souhlas na splnění podmínek byla v zákoně explicitně uvedena. Vydávání závazných stanovisek lze zcela jistě pokládat za výkon státní moci, která smí být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.³¹

Uvedený závěr podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2017, č.j. 3 Ads 253/2016-38, v němž soud jednoznačně uvedl, že možnost vázat souhlasné závazné stanovisko na podmínky musí mít oporu v ustanovení právního předpisu, a to právě s odkazem na princip legality státní moci. V projednávané věci proto vyslovil, že ustanovení § 60a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje zmocnění pro Ministerstvo vnitra vázat jeho závazné stanovisko na podmínky, a proto správní orgány pochybily, když podmíněně závazné stanovisko vydaly a aprobovaly.

Nicméně Nejvyšší správní soud rozlišuje, zdali uložená podmínka představuje novou povinnost, k níž by bylo třeba speciálního zákonného zmocnění, nebo se jedná o omezení bezprostředně související s povoloanou činností. Svým rozsudkem ze dne 26. března 2019, č.j. 4 As 420/2018-29, rozhodoval o tom, zdali je příslušný orgán ochrany přírody oprávněn uložit v závazném stanovisku k zásahu do významného krajinného prvku náhradní výsadbu a následnou péči. Prvoinstanční soud dovodil, že zákon neopravňuje správní orgány k ukládání nových povinností v předmětném závazném stanovisku, a konstatoval, že došlo k porušení nejen správního řádu, ale i ústavních mezí výkonu státní moci.³² Avšak Nejvyšší správní soud argumentoval, že uložení náhradní výsadby a následné péče je omezením bezprostředně souvisejícím s povoleným zásahem do významného krajinného prvku, protože pouze říká, za jaké situace nedojde k nedovolenému zásahu. Orgán ochrany přírody proto odvozuje své oprávnění k uložení takové podmínky ze samotného zákonného zmocnění k povoloané činnosti. Mantinel však pro správní orgány představují základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zásada přiměřenosti.³³

³⁰ VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3. s. 57.

³¹ Viz čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018-22.

³³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č.j. 4 As 420/2018-29.

Soudím, že pro správní orgány může být v praxi poměrně komplikované vyhodnotit, zdali uložená podmínka bezprostředně souvisí s povolanou činností. Domnívám se proto, že právní jistotě přispěje, pokud zákon výslovně stanoví, zda a v jakém rozsahu lze závazné stanovisko vázat na podmínky.

Jestliže závazné stanovisko znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne.³⁴ Pokud si již před zahájením řízení účastník opatří závazné stanovisko, které je ale překážkou vyhovění žádosti, pak i přesto by správní orgán měl zahájení řízení oznámit účastníkům řízení dle § 47 odst. 1 správního řádu a poskytnout jim možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Následně žádost zamítne dle § 149 odst. 6 správního řádu.³⁵ Stejně tak nesouhlasné závazné stanovisko, které bylo vydáno až v průběhu řízení, neopravňuje správní orgán k zamítnutí žádosti, aniž by účastníkům umožnil seznámit se s nesouhlasným závazným stanoviskem a vyjádřit se k němu.³⁶

Zajímavou se též jeví otázka, do jaké míry je správní orgán meritorně rozhodující ve věci vázán vydaným závazným stanoviskem. Jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, pročez judikatura dovodila, že „*správní orgán, který vede řízení, není oprávněn závazné stanovisko sám zrušit, změnit, ale ani jej extenzivně interpretovat. Je však oprávněn zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení.*“³⁷ Citované rozhodnutí dle mého názoru vhodně reaguje na skutečnost, že na jedné straně je závazné stanovisko závazné pro meritorně rozhodující správní orgán, ale na druhé straně je to tento správní orgán, který nese konečnou odpovědnost za zákonnost správního rozhodnutí. Soud v daném případě proto dovodil, že zamítnutí žádosti v důsledku nesouhlasného závazného stanoviska je možné jen, bylo-li samo vydáno v souladu se zákonem.³⁸ Správní orgány musejí v první řadě postupovat tak, aby jejich rozhodnutí byla v souladu s právními předpisy.

Nastat může i situace, kdy dotčený orgán v průběhu správního řízení vydá několik závazných stanovisek, a to i protichůdných. Judikatura takový postup připouští vycházející z toho, že závazné stanovisko samo o sobě nezasahuje do právní sféry účastníka řízení. Nicméně dotčený orgán by své stanovisko měl přehodnotit jen na základě nových podkladů a skutečností.³⁹ Některé

³⁴ Viz ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu.

³⁵ Závěr č. 99 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011 [cit. 23. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

³⁶ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, č.j. 10 A 70/2012-41.

³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č.j. 30 A 57/2012-84.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008-126.

právní předpisy uvedené zakotvují výslovně a omezují dotčené orgány ve vydávání navazujících závazných stanovisek v téže věci.⁴⁰

1.3. Přezkum

Výše jsem představil základní atributy závazných stanovisek jakožto specifického institutu, který se liší od správního rozhodnutí. Odlišnosti lze samozřejmě najít i v otázkách přezkumu těchto podmiňujících aktů, a to jak v rámci správního řízení, tak v rámci řízení soudního.

1.3.1. Přezkum závazných stanovisek dle správního řádu

Mezi základní opravné prostředky patří odvolání, na jehož základě je možné přezkoumat zákonnost i správnost závazného stanoviska.⁴¹ Nicméně platí, že odvoláním nelze napadnout přímo závazné stanovisko. Jeho přezkum je totiž možný až prostřednictvím odvolacího řízení vedeném o odvolání proti správnímu rozhodnutí, které je podmíněné závazným stanoviskem. Závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu není samostatným rozhodnutím vydaným ve správním řízení, a proto se proti němu nelze samostatně odvolat. Jestliže však odvolání proti konečnému rozhodnutí směřuje proti obsahu závazného stanoviska, musí si odvolací správní orgán vyžádat změnu nebo potvrzení závazného stanoviska od nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal.⁴² Judikatura dovodila, že pokud by si odvolací správní orgán změnu nebo potvrzení závazného stanoviska nevyžádal, založí tím podstatnou procesní vadu, v jejímž důsledku může být nezákonné samotné meritorní rozhodnutí.⁴³

Dle § 149 odst. 7 věty druhé správního řádu se nadřízenému správnímu orgánu (dotčeného orgánu) zasílá odvolání a vyjádření správního orgánu prvního stupně a účastníků. Rovněž je nutné nadřízenému správnímu orgánu poskytnout i samotné závazné stanovisko.⁴⁴ Příslušné ustanovení bylo dále doplněno o lhůty pro potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, přičemž se jedná o období lhůt pro vydání závazného stanoviska.

Podle výslovné úpravy neběží lhůta stanovená v § 88 odst. 1 správního řádu, tj. lhůta, v níž má správní orgán předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Nicméně se dle komentářové literatury patrně jedná o chybný odkaz, jelikož lhůta podle § 88 odst. 1 správního

⁴⁰ Srov. např. ustanovení § 104 odst. 9 *in fine* zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

⁴¹ Viz § 89 odst. 2 správního řádu, dle kterého zákonnost, tedy soulad s právními předpisy, přezkoumává správní orgán v plném rozsahu, kdežto správnost jen v rozsahu uplatněných námitek, případně vyžaduje-li to veřejný zájem.

⁴² Viz § 149 odst. 7 správního řádu.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č.j. 5 As 56/2009-63.

⁴⁴ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. s. 1159.

řádu v této fázi již uplynula a věc vyřizuje odvolací správní orgán.⁴⁵ Je proto dovozováno, že zákonodárce měl nejspíše na mysli, aby neběžela lhůta pro vydání rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu.⁴⁶

Podle současné právní úpravy není ve vztahu k závaznému stanovisku přípustná autoremedura. Dotčený orgán proto své závazné stanovisko nemůže v rámci odvolacího procesu upravit.⁴⁷ Zde se nabízí úvaha *de lege ferenda*, zdali autoremeduru na úrovni dotčeného orgánu neumožnit. Autoremedura obecně představuje prostředek, jak rychle napravit vadný správní akt. V souvislosti se závaznými stanovisky se stále zdůrazňuje potřeba jejich rychlého vydávání a případného přezkumu bez zbytečných průtahů. Na první pohled by proto autoremedura na úrovni dotčeného orgánu dávala smysl. Nicméně podle současné právní úpravy se odvolací správní orgán obrací rovnou na nadřízený správní orgán dotčeného orgánu. Nelze tak vyloučit, že zapojení dotčeného orgánu, který příslušné závazné stanovisko vydal, do opravného procesu by naopak znamenalo další průtahy. *A priori* bych úvahy o zavedení autoremedury nevyklučoval, avšak muselo by se důkladně zvážít nastavení vzájemných vztahů mezi odvolacím správním orgánem na straně jedné a dotčeným orgánem a jeho nadřízeným správním orgánem na straně druhé.

Povahou úkonu, kterým se mění nebo potvrzuje závazné stanovisko, se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. února 2015, č.j. 4 As 241/2014-30. V daném případě Ministerstvo životního prostředí změnilo závazné stanovisko Správy Chráněné krajinné oblasti Jizerské hory, kterým podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny udělila souhlas k umístění rodinného domu. Ministerstvo životního prostředí jej změnilo tak, že se souhlas neuděluje. Daný pozměňující akt byl napaden ve správním soudnictví s argumentací, že se jedná o správní rozhodnutí. To Nejvyšší správní soud odmítl s tím, že úkon nadřízeného orgánu má opět povahu závazného stanoviska, a to v případě potvrzení i změny závazného stanoviska dotčeného orgánu, který jej vydal.⁴⁸

Odvolací správní orgán rozhodne o podaném odvolání podle výsledku činnosti nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu. Lze ještě ale poukázat na rozhodnutí Městského soudu v Praze, v němž soud uvádí, že za situace, kdy se nadřízený správní orgán nezabýval námitkami odvolatele směřujícími proti obsahu závazného stanoviska, nemůže si o nich odvolací správní orgán učinit úsudek sám pro chybějící odbornou způsobilost. Soud nicméně dále pokračuje, že „[o]dvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. s. 746.

⁴⁷ Na tom se shoduje i komentářová literatura např. VEDRAL, J., op. cit. s. 1159, nebo JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 787.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č.j. 4 As 241/2014-30.

na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil.“⁴⁹

Správní řád dále umožňuje, aby závazné stanovisko bylo samostatně přezkoumáno v přezkumném řízení. Jedná se o určitou odchylku od jeho přezkumu v rámci odvolacího řízení, protože zde není vyžadováno, aby se přezkoumávalo společně s meritorním rozhodnutím. J. Vedral uvádí, že důvodem takového postupu je podobnost závazného stanoviska, resp. jeho právních účinků, s rozhodnutím o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 správního řádu.⁵⁰

V přezkumném řízení se posuzuje zákonnost závazného stanoviska, tedy zda bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Jistou otázkou může být, zdali se má aplikovat § 156 odst. 2 správního řádu, jenž obecně řeší rušení úkonů podle části čtvrté správního řádu pro jejich rozpor s právními předpisy. V odborné literatuře se vyskytují různé pohledy na věc. Například P. Průcha dovozuje, že § 149 odst. 8 správního řádu je k § 156 odst. 2 správního řádu ustanovením zvláštním, a proto se § 156 odst. 2 správního řádu vůbec nepoužije.⁵¹ Kdežto J. Vedral usuzuje, že § 149 odst. 8 správního řádu je pouze zčásti zvláštním ustanovením k § 156 odst. 2 správního řádu, a není tak vyloučeno jeho použití.⁵² Rozporně se k dané problematice vyjádřil i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svých závěrech.⁵³ Lze však konstatovat, že v obou případech je nutné použít ustanovení § 94 a násl. správního řádu, které upravují přezkumné řízení, byť některá z nich pouze přiměřeně, a to vzhledem k rozdílné povaze závazného stanoviska a rozhodnutí.

K přezkumnému řízení je podle § 149 odst. 8 správního řádu příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal, a je oprávněn závazné stanovisko změnit nebo zrušit, pokud dojde k závěru, že je nezákonné. K jeho zahájení mohou dát podnět typicky dotčení účastníci řízení, pro které se závazné stanovisko opatřuje. Správní řád pak výslovně stanoví, že podnět podá i jiný správní orgán, který při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní

⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č.j. 5 A 241/2011-69.

⁵⁰ VEDRAL, J. op. cit. s. 1162.

⁵¹ PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Glosátor. ISBN 978-80-7502-355-1. s. 437.

⁵² VEDRAL, J. op. cit. s. 1162.

⁵³ V Závěru č. 71 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 je výslovně uvedeno, že „[v]zhledem ke specialitě § 149 odst. 5 [nyní odst. 8 – pozn. aut.] správního řádu se § 156 odst. 2 správního řádu nepoužije a ustanovení § 94 až 99 správního řádu by měla být aplikovatelná v širším rozsahu nežli v případě postupu podle § 156 odst. 2, neboť § 149 odst. 5 neodkazuje na pouhé přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení.“ Naopak Závěr č. 122 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013 konstatuje, že „[p]řezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně.“ Oba Závěry citované dne 25. 2. 2021 a jsou dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradního-sboru-ministra-vnitra-ke-správnímu-řádu-a-správnímu-trestání.aspx>.

orgán vydal nezákonné závazné stanovisko. Avšak přezkumné řízení se vždy zahajuje z moci úřední, tj. ani správní orgán, případně ani žadatel, který požádal o vydání závazného stanoviska, nemají na jeho zahájení právní nárok.⁵⁴

Správní řád v § 149 odst. 8 rovněž upravuje lhůtu pro zahájení přezkumného řízení, která činí jeden rok od právní moci podmíněného rozhodnutí, a rovněž určuje, že závazné stanovisko nemůže být změněno či zrušeno po patnácti měsících od právní moci podmíněného rozhodnutí. V citovaném ustanovení však není výslovně řešena subjektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení. Nicméně zastávám názor, že je namístě aplikovat i v tomto případě pravidlo obsažené v § 96 odst. 1 správního řádu. Příslušný správní orgán proto bude i zde omezen subjektivní dvouměsíční lhůtou. Lze uzavřít, že nová úprava přináší období lhůt uplatňujících se u „klasického“ přezkumného řízení.⁵⁵

Co se týče výstupu z přezkumného řízení, závazné stanovisko v něm může být zrušeno nebo změněno. Speciální ustanovení neurčují, jakou formou by ke zrušení nebo změně mělo dojít. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu dovedil, že výsledný akt by měl mít podobu rozhodnutí, které je výsledkem přezkumného řízení.⁵⁶ Nicméně se lze setkat i s názorem, že v případě změny závazného stanoviska v přezkumném řízení by se tak mělo stát opět formou závazného stanoviska.⁵⁷

V souvislosti s přezkumným řízením ještě upozorním na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se v rozhodnutí ze dne 15. prosince 2020, č.j. 2 As 8/2018-76, zabýval možností přezkumu úkonu, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko, ve správním soudnictví. Příslušnému rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu předcházela ne zcela souladná judikatura⁵⁸. Nyní rozšířený senát uzavřel, že „[ú]kon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 [nyní odst. 8 – pozn. aut.] spr. ř. zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu

⁵⁴ Srov. § 94 odst. 1 správního řádu.

⁵⁵ Srov. § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu.

⁵⁶ Závěr č. 71 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 [cit. 25. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

⁵⁷ Např. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D., op. cit. s. 747.

⁵⁸ Nejprve Nejvyšší správní soud vyloučil samostatný přezkum úkonů, kterým se závazná stanoviska v přezkumném řízení mění, a to v rozsudku ze dne 20. 3. 2013, č.j. 6 As 64/2012-21. Nato ve svém dalším rozsudku ze dne 23. 5. 2014, č.j. 4 As 42/2014-69 rozhodl zcela opačně, tj. že rozhodnutí vydané v rámci přezkumného řízení o závazném stanovisku je možné samostatně přezkoumat ve správním soudnictví. V daném případě soud vyšel z předpokladu, že rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního řízení a ovlivňuje právní sféru dotčené osoby. Následně se ale Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 7. 2015, č.j. 10 As 97/2014-127, vyslovil, že předchozí rozhodnutí bylo „*ojedinělým excesem*“ a úkon, kterým se závazné stanovisko mění nebo ruší v přezkumném řízení, je vyloučen ze samostatného soudního přezkumu. K této otázce se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 3. 2016, sp.zn. I. ÚS 2866/15, v němž aproboval posledně jmenovaný právní názor Nejvyššího správního soudu, když i dle Ústavního soudu je v pořádku, aby soudní přezkum byl uskutečněn až souhrnně ve spojení s konečným rozhodnutím.

vyložen podle § 70 písm. a) s. ř. s.“.⁵⁹ Argumentoval tím, že úkon, kterým je závazné stanovisko rušeno, obdobně jako samotné závazné stanovisko, nezasahuje do veřejných subjektivních práv osob. Dle rozšířeného senátu není zrušení závazného stanoviska „posledním slovem“ správních orgánů a je tak daleko od zásahu do právní sféry dotčených osob.

Lze konstatovat, že Nejvyšší správní soud upřednostnil celostní pohled na řízení a akcentuje zásadu procesní ekonomie. Svým rozhodnutím přispívá k tomu, aby se řízení, pro něž mají být opatřena závazná stanoviska, nerozpadala do jednotlivých soudních při ohledně podkladových aktů a jejich změn.

Nicméně dané rozhodnutí vnímám jako více problematické, nežli tomu je u závěrů Nejvyššího správního soudu ve vztahu k přezkumu samotných závazných stanovisek ve správním soudnictví, o čemž bude pojednáno níže. Domnívám se, že akt vydaný v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska již může částečně zasáhnout do právní sféry osoby, v jejímž zájmu bylo závazné stanovisko opatřeno. Správní orgán je oprávněn autoritativně rozhodnout o zrušení závazného stanoviska poté, co podmíněné rozhodnutí již nabylo právní moci. Dotčenému subjektu by v takovém případě mohlo být narušeno minimálně jeho legitimní očekávání. Nemohu odhlédnout ani od skutečnosti, že příslušné rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska bylo vydáno v řízení. Zčásti se proto musím ztotožnit s disentním stanoviskem soudce A. Roztočila, a to zejména v tom, že soudní přezkum rušícího aktu v rámci přezkumu finálního rozhodnutí bude pro většinu dotčených osob velmi vzdálený.⁶⁰

Pro úplnost ještě doplňuji, že zrušení nebo změna závazného stanoviska v přezkumném řízení je zvláštním důvodem obnovy řízení, a to za předpokladu, že rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem již nabylo právní moci.⁶¹ Aplikovat se pak budou ustanovení o obnově řízení ve smyslu § 100 správního řádu.

1.3.2. Přezkum závazných stanovisek ve správním soudnictví

Otázka přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví nebyla po poměrně dlouhý čas uspokojivě vyřešena. Ostatně (ne)připuštění samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek velmi úzce souvisí se samotnou povahou závazného stanoviska. Níže je proto nastíněn judikатурní vývoj této problematiky.

Nejvyšší správní soud se přípustností přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví započal věnovat ještě za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č.j. 2 As 8/2018-76.

⁶⁰ Odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila k rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76.

⁶¹ Viz § 149 odst. 9 správního řádu.

„správní řád z roku 1967“). Ve svém usnesení ze dne 28. dubna 2004, č.j. 7 A 90/2001-98, se zabýval povahou závazného stanoviska odboru státní památkové péče, které bylo vydáno podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Nejvyšší správní soud dovodil, že i když naplňuje formální znaky rozhodnutí podle správního řádu z roku 1967, tak se ale nejedná o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního. Konstatoval, že *„nijak autoritativním způsobem nezasahuje sféru práv a povinností osob oprávněných nebo povinných; žádné právo se jim tu nezakládá ani neodnímá, ani jim nevzniká právní povinnost, které by tu předtím nebylo.“*⁶² Přezkum závazného stanoviska je proto možný až v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí, v tomto případě stavebního povolení. Obdobný názor Nejvyšší správní soud zaujal i ve svých dalších rozhodnutích.⁶³

Zcela opačně však byly rozhodnuty jiné případy. Kupříkladu v rozsudku ze dne 12. května 2004, č.j. 3 As 53/2003-61, Nejvyšší správní soud stanovil, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny vydávané podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny v tehdejší znění je rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, a proto je samostatně přezkoumatelné.⁶⁴

Na uvedené judikaturní rozpory zareagoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 21. října 2008, č.j. 8 As 47/2005-86. V něm dovodil, že závazné stanovisko, v projednávaném případě souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny v tehdejší znění, je správním rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního. Vedle jej k tomu mimo jiné úvaha, že příslušné závazné stanovisko může zasáhnout právní sféru osob. V té souvislosti rozhodl, že *„[a]ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě došlo.“*⁶⁵

Leč nejednalo se o konečné rozhodnutí a definitivní vyřešení samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek. V mezidobí nabyt účinnosti stávající správní řád, což Nejvyšší správní soud vedlo k tomu, aby se od právního názoru rozšířeného senátu v některých rozhodnutích odchýlil⁶⁶. Jednalo se například o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.

⁶² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 7 A 90/2001-98.

⁶³ Např. v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č.j. 6 A 172/2002-38, v němž vyloučil samostatný soudní přezkum souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny k některým činnostem ve zvláště chráněných oblastech podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v tehdejší znění.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2004, č.j. 3 As 53/2003-61.

⁶⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86.

⁶⁶ Naopak v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č.j. 7 As 43/2009-52, sedmý senát Nejvyššího správního soudu dovodil aplikovatelnost usnesení rozšířeného senátu i na závazné stanoviska podle stávajícího správního řádu. Argumentoval tím, že správní řád v § 149 upravil postup v rámci správního řízení a nedotýká se tak soudního přezkumu. Navíc konstatoval, že kompetenční výluky podle § 70 písm. a) soudního řádu správního musejí být vykládány restriktivně.

července 2009, č.j. 2 As 34/2009-65. V něm soud vyřkl, že výše uvedené usnesení rozšířeného senátu není na projednávanou věc aplikovatelné, protože se vztahuje k právní úpravě správního řádu z roku 1967. Posouzení musí být dle soudu jiné, protože stávající správní řád upravuje povahu závazných stanovisek výslovně. Nakonec tedy dospěl k závěru, že závazné stanovisko je přezkoumatelné až v rámci konečného rozhodnutí, nikoliv samostatně.⁶⁷

Z důvodu rozporné judikatury proto opět rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 23. srpna 2011, č.j. 2 As 75/2009-113, zatím konečně rozhodl, že závazná stanoviska podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního. Zejména z toho důvodu, že nemají samostatný předmět řízení (vydávají se pro účely jiného „hlavního“ řízení) a že sama o sobě nezakládají práva či povinnosti (to činí až rozhodnutí konečné). Vedle toho ale připustil, že závazné stanovisko vydané ve formě rozhodnutí (nikoli dle § 149 správního řádu) je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.⁶⁸

V odborné literatuře je možné se setkat s názorem, že posledně jmenované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je kontroverzní.⁶⁹ Osobně se však k závěru rozšířeného senátu přikláním. Závazná stanoviska sama o sobě ještě autoritativně neurčují práva a povinnosti adresátů. Nelze též pominout fakt, že v řízeních o vydání konečného rozhodnutí je typicky třeba opatřit celou řadu závazných stanovisek. Obávám se, že umožnění jejich samostatného soudního přezkumu by hlavní řízení neúměrně zatížilo a prodloužilo. Jejich přezkoumatelnost ve správním soudnictví v rámci přezkumu podmíněného rozhodnutí proto pokládám za adekvátní.

1.4. Dílčí závěr

Závazná stanoviska patří mezi podkladové správní akty, prostřednictvím kterých lze zajistit ochranu rozličných veřejných zájmů ve správních řízeních. Jejich podstatnými atributy jsou jednak závaznost pro výrokovou část správního rozhodnutí a jednak skutečnost, že sama o sobě nezakládají, nemění či neruší práva a povinnosti. Jde o institut, kterým dotčené orgány poskytují potřebné odborné posouzení otázky, k jejímuž zodpovězení zpravidla není správní orgán vedoucí příslušné správní řízení kompetenčně ani odborně vybavený. Nicméně samotná povaha závazných stanovisek byla po dlouhý čas neuspokojivě judikaturně vyřešena. Navíc stávající právní úprava přináší řadu problematických aspektů, nad nimiž dosud nepanuje shoda.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č.j. 2 As 34/2009-65.

⁶⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009-113.

⁶⁹ POMAHAČ, R. a kol. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1. s. 281. V citované publikaci je mimo jiné zpochybněna argumentace soudu ohledně uplatnění zásady procesní ekonomie, kdy je poukázáno na fakt, že nutnost podstoupit celé správní řízení jen kvůli přezkoumatelnosti závazného stanoviska je s touto zásadou „v příkrém rozporu“. Viz s. 283.

Předně lze poukázat na problém určení, zdali má určitý úkon povahu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, jenž se objevil se zavedením závazných stanovisek do obecné úpravy ve správním řádu. Domnívám se ale, že v současné době již nečiní žádné větší problémy identifikovat, zdali je určitý úkon závazným stanoviskem, a to i přesto, že zvláštní právní předpisy stále používají různých označení pro závazná stanoviska a je třeba jejich povahu dovozovat materiálně ze znaků vyplývajících ze správního řádu.

Dále se lze zaměřit na proces opatřování závazných stanovisek. V rámci poslední novelizace ustanovení § 149 správního řádu došlo k zakotvení závazných lhůt pro jejich vydání. Správní řád s nedodržením lhůt však nespojuje žádný bezprostřední následek. Najisto postavené lhůty proto mají význam zejména pro zakotvení fikce závazných stanovisek do stavebního zákona, o níž bude pojednáno dále. Avšak nebyl bych překvapen, pokud by se začalo hlasitěji volat po uzákonění fikce, jakožto prostředku ochrany proti nečinnosti, do obecné úpravy ve správním řádu. Domnívám se, že právní praxe a příslušná judikatura v následujících měsících poukáže na úskalí takového řešení, a to v souvislosti právě s nově zakotvenou fikcí závazných stanovisek ve stavebním právu.

V odborné literatuře se vedou debaty i nad možností vázat souhlasné závazné stanovisko na podmínky i tehdy, když o takové možnosti zvláštní právní předpis nic nestanovuje. Podotýkám, že si jen stěží lze představit, že by dotčené orgány poskytovaly náležitou ochranu veřejným zájmům bez možnosti stanovovat podmínky realizace záměru. Kvituji proto judikaturní závěry, které se přiklonily k tomu, že dotčený orgán je oprávněn podmínku uložit i bez výslovného zmocnění, pokud se jedná o omezení bezprostředně související s povolovanou činností.

A konečně snad nejdynamičtější vývoj zaznamenala judikatura v otázkách přezkumu závazných stanovisek, a to až na úrovni správního řízení anebo soudního řízení správního. Obecně lze vyslovit závěr, že s ohledem na povahu závazných stanovisek jako podkladových správních aktů, které bez dalšího nemají přímé právní účinky navenek, se soudní rozhodnutí kloní k jejich přezkumu až společně či v návaznosti na finální správní rozhodnutí, jehož jsou podkladem. Výjimku představuje přezkumné řízení, v rámci něhož se přezkoumává zákonnost závazného stanoviska, aniž by se současně muselo přezkoumávat podmíněné správní rozhodnutí. A právě teprve ke konci roku 2020 se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil tak, že úkon, jímž se zrušuje závazné stanovisko v přezkumném řízení, není samostatně soudně přezkoumatelný. Své výhrady k uvedenému závěru jsem již sdělil výše, byť uznávám, že se soud pouze přiklonil ke koncepci přezkumu závazných stanovisek až s meritorním rozhodnutím, což zabraňuje rozpadu správního řízení do jednotlivých soudních pří. Avšak dané rozhodnutí dokazuje, že aspekty související s přezkumem závazných stanovisek jsou i nyní stále živé.

2. Dotčené orgány na úseku ochrany životního prostředí

V první části diplomové práce jsem nastínil základní vymezení závazných stanovisek. Proto považuji za logické se na následujících řádcích zaměřit na správní orgány, které jsou příslušné k jejich vydávání. Zvláštní pozornost budu věnovat zejména dotčeným orgánům, které chrání veřejné zájmy v oblasti životního prostředí.

2.1. Obecné vymezení dotčených orgánů podle správního řádu

Závazné stanovisko se vydává za účelem ochrany veřejných zájmů, které mohou být správním řízením a jeho výstupem dotčeny. Přitom platí, že hájení konkrétních veřejných zájmů zpravidla spadá do působnosti jiných správních orgánů než toho, který vede řízení ve věci. Tyto správní orgány jsou označovány jako dotčené orgány.⁷⁰

Dotčené orgány v obecné rovině vymezuje správní řád v ustanovení § 136 odst. 1. Jednak se jedná o orgány, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a dále o správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Pro úplnost dodávám, že postavení dotčeného orgánu má též územní samosprávný celek, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu⁷¹.

Z uvedeného je zřejmé, že správní orgán může získat postavení dotčeného orgánu několika způsoby. Předně jej za dotčený orgán může označit zvláštní zákon. Avšak pokud tak činí bez dalšího, pak by příslušný dotčený orgán neměl prostředky k ochraně veřejného zájmu. Uplatní se totiž ústavní norma, že státní moc lze vykonávat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁷². Dotčenému orgánu by proto nenáležela pravomoc např. vydávat závazná stanoviska, pokud by mu ji zvláštní zákon nesvěřil.⁷³

Naopak pokud zvláštní zákon přizná správnímu orgánu pravomoc vydat závazné stanovisko nebo vyjádření, které je podkladem správního rozhodnutí, má správní orgán postavení dotčeného orgánu, aniž by za něj musel být přímo označen.

Dotčené orgány a správní orgány vedoucí řízení by měly velmi úzce spolupracovat.⁷⁴ Jejich vzájemná kooperace napomáhá k řádné ochraně veřejného zájmu a k naplnění elementárního principu vyjádřeného v § 2 odst. 4 správního řádu, tj. povinnosti správního orgánu dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejnými zájmy. Za tímto účelem poskytují dotčené

⁷⁰ VEDRAL, J. op. cit. s. 1024.

⁷¹ Viz § 136 odst. 2 správního řádu.

⁷² Viz čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷³ FIALA, Z. a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6. s. 672-673.

⁷⁴ Spolupráci správním orgánům v zájmu dobré správy ukládá správní řád v ustanovení § 8 odst. 2, přičemž se jedná o jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů.

orgány správnímu orgánu, jenž vede řízení, všechny informace důležité pro řízení⁷⁵. Navíc správní řád umožňuje, aby dotčené orgány činily některé úkony společně se správním orgánem vedoucím řízení. V příslušném řízení je nadto možné využít výsledků úkonů dotčeného orgánu, pouze ale za podmínky, že s tím souhlasí jak dotčený orgán, tak správní orgán vedoucí řízení, a jen pokud tím nebude způsobena újma na právech účastníků řízení⁷⁶. Takovým společným úkonem může být například ústní jednání. Příslušný procesní postup navazuje na další ze základních zásad činnosti správních orgánů vyjádřenou v § 6 odst. 2 správního řádu, tj. na zásadu procesní ekonomie a nezatěžování dotčených osob.⁷⁷

Trefně se k postavení a úloze dotčených orgánů vyjádřil Nejvyšší správní soud: „*Dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení.*“⁷⁸

K tomu, aby dotčené orgány mohly dostát svému poslání, tj. poskytnout ochranu veřejnému zájmu, musejí být vybaveny účinnými pravomocemi. Primárně se jedná o jejich pravomoc vydat samotné závazné stanovisko. Je si ale třeba uvědomit, že zvláštní zákon musí k vydání závazného stanoviska dotčený orgán oprávnit. Tato pravomoc sama o sobě nevyplývá z postavení dotčeného orgánu a obecné úpravy ve správním řádu.⁷⁹

Vedle toho je dotčený orgán vybaven procesními pravomocemi, které mu umožňují vykonávat jeho působnost. Podle § 136 odst. 4 správního řádu mu v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru náleží právo nahlížet do spisu a právo na kopie materiálů ze spisu⁸⁰. Dále se může vyjadřovat k ostatním podkladům rozhodnutí, je-li to potřebné k plnění jeho úkolů nebo jestliže si to vyhradil. A konečně má právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení⁸¹.

V praxi může mezi správním orgánem vedoucím řízení a dotčeným orgánem, případně i dotčenými orgány navzájem, dojít k neshodě ohledně řešení otázky, na níž záleží rozhodnutí. Kupříkladu zainteresované dotčené orgány mohou vydat závazná stanoviska, která nejsou

⁷⁵ Viz § 136 odst. 3 správního řádu. Informace však dotčený orgán nesmí poskytnout, pokud by tím porušil povinnosti dle zvláštního zákona.

⁷⁶ Viz § 136 odst. 5 správního řádu.

⁷⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 723-724.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č.j. 5 As 56/2009-63.

⁷⁹ VEDRAL, J. op. cit. s. 1025-1026.

⁸⁰ Obsah spisu je upraven v § 17 správního řádu.

⁸¹ V daném případě se uplatní klasická úprava stanovená v § 42 správního řádu, pročež se domnívám, že by dotčený orgán mohl takový podnět podat, aniž by k tomu byl výslovně zmocněn.

vzájemně slučitelná. Přitom ale platí, že závazné stanovisko je závazné pro výrokovou část rozhodnutí. Z uvedeného plyne, že správní orgán nemůže rozpor vyřešit tak, že by posoudil závazná stanoviska dle své vlastní úvahy. Vzniklý rozpor je pak třeba vyřešit postupem předpokládaným správním řádem.

V první řadě by se správní orgány měly snažit o jeho smírné vyřešení v souladu s § 5 správního řádu. Nicméně takové řešení nemusí být ve všech případech dostatečné, poté je třeba aplikovat zvláštní úpravu stanovenou v § 136 odst. 6 správního řádu, který přikazuje přiměřeně použít ustanovení ohledně sporů o věcnou příslušnost dle § 133 správního řádu.

Spor mezi správními orgány by měl vyřešit jim nejbližše společně nadřízený správní orgán. Pokud takový neexistuje, musejí spor projednat v dohodovacím řízení ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, jež jsou ve sporu. Neúspěch dohodovacího řízení zakládá povinnost předložit zprávu o jeho průběhu a návrhy ústředních správních úřadů k rozhodnutí vládě.

Ustanovení § 136 odst. 6 *in fine* správního řádu přikazuje obdobné použití § 133 odst. 6 správního řádu. Tedy po dobu, co je případný rozpor řešen, neběží lhůty pro provádění úkonů, tj. kupříkladu lhůty pro vydání meritorního rozhodnutí či závazného stanoviska.

Pro úplnost už jen doplňuji, že popsany postup řešení rozporů nelze aplikovat na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, a to v případě, kdy se věc dotýká jejich práva na samosprávu. Jinak by totiž mohlo být do tohoto ústavně garantovaného práva nepřipustně zasaženo.⁸²

Představený postup řešení rozporů mezi správními orgány označuje F. Korbel jako „*zcela nefunkční*“, a to v souvislosti s rozpory řešenými ve stavebních věcech, neboť v případě nedohody musí být každá nevyřešená věc předložena vládě.⁸³ Souhlasím, že není šťastné, aby případné jednotlivosti musela řešit až samotná vláda. Na druhou stranu nelze odhlédnout od faktu, že vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, jež za její výkon nese odpovědnost a jež může spor v rámci veřejné správy s konečnou platností vyřešit.

2.2. Dotčené orgány podle složkových zákonů

Ochrana životního prostředí nezpochybnitelně patří mezi základní veřejné zájmy. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu: „*Jedná se o legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem) na ochraně životního prostředí.*“⁸⁴ Pojem veřejný zájem je ale velmi těžké vymezit.

⁸² Viz čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Viz KORBEL, F. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 3. ISSN 1210-6348. s. 12.

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

Například Z. Horáček vymezil veřejný zájem na ochraně životního prostředí „jako *legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem*.“⁸⁵

K hájení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jsou mimo jiné povolány dotčené orgány, přičemž jejich vymezení lze nalézt především v jednotlivých složkových právních předpisech týkajících se životního prostředí. Tudíž onen zastřešující veřejný zájem na ochraně životního prostředí je chráněn v konkrétních případech prostřednictvím ochrany jednotlivých složek životního prostředí⁸⁶.

Pro účely diplomové práce pojmám jako základní složkové zákony z oblasti životního prostředí tyto:

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“),
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“),
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“),
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“)
- a konečně zákon o ochraně přírody a krajiny.

V první řadě je třeba konstatovat, že složkové zákony určují, jaké správní úřady vykonávají státní správu na daném úseku. Podle vodního zákona se jedná o vodoprávní úřady⁸⁷. Zákon o ochraně ovzduší stanovuje, že správní činnosti na úseku ochrany ovzduší vykonávají orgány ochrany ovzduší⁸⁸. Státní správa v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu je vykonávána orgány ochrany zemědělského půdního fondu⁸⁹. Státní správa lesů je pak svěřena orgánům státní správy lesů⁹⁰. A podle zákona o ochraně přírody a krajiny vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny orgány ochrany přírody⁹¹.

Obecně stojí v čele dané soustavy ústřední správní úřad, konkrétně příslušné ministerstvo. Například výkon státní správy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu vykonává

⁸⁵HORÁČEK, Z. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí* [online]. 2012, (31) [cit. 2. 3. 2021]. ISSN 1213-5542. s. 10-11. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_31.pdf.

⁸⁶ Samozřejmě nelze pominout ani ochranu životního prostředí prostřednictvím průřezových nástrojů, díky kterým lze ochranu životního prostředí pojmut komplexně a na integrovaném principu.

⁸⁷ Viz § 104 odst. 1 vodního zákona. Státní správu podle vodního zákona vykonává ještě Česká inspekce životního prostředí, která není vodoprávním úřadem.

⁸⁸ Viz § 27 zákona o ochraně ovzduší.

⁸⁹ Viz § 13 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁹⁰ Viz § 47 lesního zákona.

⁹¹ Viz § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ministerstvo životního prostředí⁹². Nicméně není výjimkou, že působnost ústředního správního úřadu v příslušné oblasti je rozdělena mezi několik ministerstev. Tak činí například vodní zákon.⁹³

Velkou část agendy typicky vykonávají orgány obcí a krajů, a to zejména obecní úřady obcí s rozšířenou působností⁹⁴ a krajské úřady. Úkoly jim svěřené provádějí v zásadě v přenesené působnosti.⁹⁵

Dále složkové zákony buď přímo zřizují specializované orgány, nebo alespoň svěřují určité kompetence zvláštním orgánům. Díky tomu je možné postihnout specifika a potřeby jednotlivých oblastí. Příkladem budiž zákon o ochraně přírody a krajiny, který v § 75 odst. 2 zřizuje Agenturu ochrany přírody a krajiny jakožto správní úřad podřízený Ministerstvu životního prostředí a vykonávající státní správu ve vymezených případech namísto orgánů obcí a krajů⁹⁶.

Na území vojenských újezdů vykonávají státní správu příslušného úseku újezdní úřady, případně Ministerstvo obrany.⁹⁷ Dále některé složkové zákony svěřují státní správu některé oblasti do působnosti orgánů dle jiných právních předpisů. Například správy národních parků ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny vykonávají působnost na území těchto parků při ochraně zemědělského půdního fondu, kterou jim uděluje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v ustanovení § 16.⁹⁸

Výše uvedené orgány státní správy mají v zákonem stanovených případech postavení dotčených orgánů. Buď jsou přímo za dotčený orgán označeny, nebo je jim svěřena pravomoc vydávat závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Podotýkám, že postavení dotčeného orgánu získávají i podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, pokud uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje nebo k územně plánovací dokumentaci⁹⁹. Stanoviska, o nichž se v ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona hovoří, nejsou závaznými stanovisky ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu. Nicméně, jak stavební zákon stanovuje, závazná pro politiku územního rozvoje a opatření obecné povahy podle stavebního zákona jsou. Význam mají pro následné vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, a to vzhledem

⁹² Viz § 17 písm. e) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁹³ Srov. § 104 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 108 vodního zákona.

⁹⁴ „Běžným“ obecním úřadům a pověřeným obecním úřadům obcí jsou v určitých případech taktéž svěřeny některé pravomoci. Například podle § 8 odst. 6 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny vydává obecní úřad závazné stanovisko ke kácení dřevin pro účely řízení dle stavebního zákona.

⁹⁵ Srov. § 126a vodního zákona, § 27 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, § 18a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, § 58a lesního zákona a § 90a zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁶ V podrobnostech viz § 78 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁷ Viz § § 104 odst. 2 písm. b) vodního zákona, § 27 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, § 13 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, § 78a zákona o ochraně přírody a krajiny. Státní správu lesů ve vojenských lesích vykonává zvláštní Vojenský lesní úřad podle § 47 odst. 2 lesního zákona.

⁹⁸ Obdobně § 47 odst. 3 lesního zákona.

⁹⁹ S účastí dotčených orgánů při projednávání opatření obecné povahy počítá již sám správní řád v ustanovení § 172 odst. 1.

k ustanovením § 4 odst. 4 a odst. 5 stavebního zákona. Prostřednictvím těchto stanovisek dotčené orgány hájí zájmy na ochraně životního prostředí již v koncepční fázi územního plánování. Vzhledem k vyjádřenému principu kontinuity mají tato stanoviska vazbu na závazná stanoviska v povolovacích procesech.

Je zřejmé, že struktura orgánů státní správy, potažmo dotčených orgánů, zajišťujících ochranu veřejných zájmů dle složkových zákonů je poměrně spletitá a komplikovaná. Dnešní stav vyplývá především z potřeb a specifík ochrany složek životního prostředí. Nicméně *de lege ferenda* lze doporučit využívání koordinačních postupů. Příkladem může být institut koordinovaného závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona, které podrobněji představím v následující části.

S tím souvisí i skutečnost, že poměrně velkou škálu činností vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností nebo krajské úřady. Totiž platí, že například obecní úřad obce s rozšířenou působností je stále a jen jedním orgánem veřejné správy, který ale vykonává působnost podle různých složkových zákonů. Proto označení vodoprávní úřad či orgán ochrany přírody je nutné chápat ve smyslu kompetencí přidělených danému úřadu. Příslušnou působnost pak budou vykonávat typicky odbory v rámci obecního úřadu. Přitom spočívá na radě obce, aby rozhodla o organizační struktuře obecního úřadu a přidělila jednotlivým odborům a oddělením jejich kompetence.¹⁰⁰ Ztotožňuji se s J. Vedralem, že tato situace nahrává koordinačním postupům, díky kterým lze předejít případným rozporům mezi dotčenými orgány.¹⁰¹ Lze uzavřít, že základním cílem právní úpravy dotčených orgánů, jejich struktury a úkonů, které vydávají, by dle mého názoru mělo být nalezení rovnováhy mezi účinnou ochranou životního prostředí a zájmů na rychlosti a hospodárnosti řízení, pro něž se opatřují závazná stanoviska a v nichž uplatňují svoji působnost dotčené orgány.

Osobně jsem příznivcem využívání koordinačních postupů. Domnívám se, že k racionalizaci a k zrychlení různých řízení, aniž by daná změna znamenala negativní snížení standardu ochrany životního prostředí, by napomohlo využití institutů obdobných koordinovanému závaznému stanovisku ve smyslu ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona. Dokáží si představit, že by dotčené orgány byly oprávněny k vydávání závazných stanovisek, jež by zahrnovala posouzení předloženého záměru ze všech hledisek a chráněných zájmů dle jednotlivých složkových zákonů. Věřím, že tím by došlo ke snížení administrativní zátěže

¹⁰⁰ Viz § 102 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 109 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ VEDRAL, J. op. cit. s. 1033-1034.

pro žadatele a ke zrychlení navazujících procesů, aniž by byly ohroženy zájmy na ochraně životního prostředí.¹⁰²

Ještě dál jde návrh P. Petržílka, který se svým příspěvkem zapojil do advokátní debaty o návrhu nového stavebního zákona. Navrhuje, aby se v principu postupovalo podle pravidla „jeden rezort (úsek) – jeden podkladový akt“. Namísto vícero závazných stanovisek z oblasti životního prostředí by bylo vydáno pouze jediné environmentální závazné stanovisko k tomu příslušným správním orgánem.¹⁰³ Toto řešení považuji za vhodné. Výše mnou navržená koordinovaná závazná stanoviska by představovala legislativně poměrně rychlé řešení, ale s omezeným dopadem. Pokud by zákonodárce chtěl přistoupit k rozsáhlejší reformě, která by ale problematiku řešila komplexně, nabízí se tato cesta. Navíc Ministerstvo životního prostředí v rámci připomínkování věcného záměru nového stavebního zákona přišlo se svým návrhem zjednodušení povolování na úseku ochrany životního prostředí. Jde o koncept jednotného environmentálního povolení, které by nahrazovalo všechny správní akty z oblasti životního prostředí potřebné pro realizaci záměru. Toto řešení by se navíc mohlo použít i pro povolování záměrů dle jiných právních předpisů, tedy nejen stavebního zákona. Jeden příslušný správní orgán by jednotné environmentální povolení vydával na podkladě vyjádření nebo závazných stanovisek dotčených orgánů, jejichž kompetence by byla zachována.¹⁰⁴ Dokáží si představit obě varianty, jak jediné environmentální závazné stanovisko, tak jednotné environmentální povolení. V případě jediné závazné stanovisko by byl zachován princip celistvosti řízení, do něhož by se závazné stanovisko opatrovalo. Na druhou stranu v případě jednotného environmentálního povolení si dovedu představit snazší integraci jednotlivých správních rozhodnutí, které se v oblasti životního prostředí vydávají, například rozhodnutí povolujících výjimky ze zákazů dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Nepovažuji totiž za šťastné jejich povolování skrze závazná stanoviska, jak bude rozebráno v práci dále. Vedené správní řízení by proto umožňovalo integraci širší, i když proces

¹⁰² Příkladem takového koordinačního postupu přímo ve složkovém zákoně je jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona ve smyslu ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny. Nicméně jeho stávající úprava není optimální a na problematické aspekty poukáží v následující části diplomové práce.

¹⁰³ PETRŽÍLEK, P. Nový stavební zákon aneb zvednutá rukavička. *Advokátní deník* [online]. 2020, [cit. 25. 8. 2021]. ISSN 2571-3558. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/26/novy-stavebni-zakon-aneb-zvednuta-rukavicka/>.

¹⁰⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Připomínky k věcnému záměru stavebního zákona: Návrh zjednodušení povolování na úseku ochrany životního prostředí v souvislosti s věcným záměrem stavebního zákona* [online]. Publikováno 27. 2. 2019 [cit. 25. 11. 2021]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNB95HSTNF&tab=remarks.

vedoucí k získání povolení by byl formálnější a zdlouhavější, než by tomu bylo v případě jediného environmetálního závazného stanoviska.¹⁰⁵

Závěrem této kapitoly pokládám za vhodné uvést, v jakých řízeních dotčené orgány z oblasti ochrany životní prostředí zejména vystupují. Troufám si tvrdit, že nejčastěji se s činností a výstupy dotčených orgánů lze setkat v řízeních podle stavebního zákona. Zároveň při povolování stavebních záměrů sehrávají významnou roli při ochraně zájmů z oblasti životního prostředí. Tomuto faktu též odpovídá struktura diplomové práce. Propojení veřejného stavebního práva se závaznými stanovisky a dotčenými orgány budu věnovat značnou pozornost. Nicméně tím se role dotčených orgánů ani zdaleka nevyčerpává a svoji působnost a pravomoc uplatňují i v jiných neméně významných oblastech.

Předně mají dotčené orgány nezastupitelnou úlohu v procesech vedených podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“). Již z ustanovení § 2 zákona o pozemkových úpravách zřetelně plyne, že cílem pozemkových úprav je mimo jiné zlepšení životního prostředí jako takového, a proto mají nezanedbatelný dopad na jeho jednotlivé složky. Z tohoto důvodu mají například orgány ochrany přírody, vodoprávní úřady či orgány státní správy lesů postavení dotčeného orgánu v řízení o pozemkových úpravách.¹⁰⁶ Dotčené orgány v daném řízení stanovují podmínky k ochraně zájmů podle zvláštních právních předpisů podle ustanovení § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách. Dále uplatňují stanoviska ke zpracovanému plánu společných zařízení ve smyslu ustanovení § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách. J. Knotek dovozuje, že v obou vyjmenovaných případech mají úkony dotčených orgánů povahu závazného stanoviska podle ustanovení § 149 správního řádu.¹⁰⁷

Zájmy na ochraně životního prostředí mohou být dále negativně dotčeny v souvislosti s hornickou činností. Dotčené orgány proto vystupují v mnoha procesech vedených jednak podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) (dále jen „horní zákon“) a jednak i podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“). Příkladem lze uvést, že dotčené orgány

¹⁰⁵ Dalším výhodám a nevýhodám jak jednotného environmentálního povolení, tak jednotného závazného stanoviska se věnuje P. Svoboda ve svém článku. Viz SVOBODA, P. Jednotné environmentální povolení – šance pro přírodu v řízeních podle stavebního zákona. *Ekolist.cz* [online]. 2021 [cit. 25. 11. 2021]. ISSN 1802-9019. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petrn-svoboda-jednotne-environmentalni-povoleni-sance-pro-prirodu-v-rizenich-podle-stavebniho-zakona#diskuse>.

¹⁰⁶ Vymezení dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách lze nalézt v ustanovení § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách.

¹⁰⁷ KNOTEK, J. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. XV, č. II, s. 138–143.

podle složkových zákonů budou vydávat svá závazná stanoviska v souvislosti s řízením o stanovení dobývacího prostoru ve smyslu ustanovení § 28 horního zákona.¹⁰⁸ Podle zákona o hornické činnosti vystupují dotčené orgány například v řízení o povolení hornické činnosti podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o povolení hornické činnosti.

A konečně musím zdůraznit, že dotčené orgány z oblasti ochrany životního prostředí vystupují i v řízeních vedených přímo podle jednotlivých složkových zákonů. Ilustrovat si to lze na příkladu vodního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 90 odst. 16 zákona o ochraně přírody a krajiny přímo svěřuje orgánům ochrany přírody postavení dotčených orgánů v řízeních podle jiných právní předpisů, v nichž by mohly být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Jen na okraj poznamenávám, že toto ustanovení samo o sobě neumožňuje orgánům ochrany přírody vydávat závazná stanoviska, jak bylo z teoretického hlediska rozebráno v předchozí kapitole. Zákon musí takovou pravomoc dotčeným orgánům přiřknout výslovně. Nicméně v mnoha řízeních podle vodního zákona budou orgány ochrany přírody vystupovat jako dotčené orgány. Například podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vydávají orgány ochrany přírody závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích, mimo jiné i k povolení k nakládání s vodami podle vodního zákona. Naopak vodoprávní úřady budou dotčenými orgány s pravomocí vydávat závazné stanovisko podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona do řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, například k povolení výjimky ze zákazů k ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, a to za předpokladu dotčení zájmů chráněných podle vodního zákona (tj. půjde kupříkladu o rostliny nebo živočichy s vazbou na vodní toky).¹⁰⁹ Obdobné vztahy mezi jednotlivými složkovými zákony lze najít v mnoha dalších případech. Výše uvedené však svědčí o faktu, že dotčené orgány chrání zájmy jednotlivých složek životního prostředí nejen v souvislosti se stavební činností, byť v řízeních podle stavebního zákona se s nimi může i široká veřejnost setkat nejčastěji.

2.3. Dotčené orgány po účinnosti nového stavebního práva a souvisejících změn

Již v této části nelze opomenout změny, které mají od 1. července 2023 podle platného právního stavu přinést nový stavební zákon a s ním související změnový zákon, který novelizuje i

¹⁰⁸ Například musí být opatřen souhlas podle ustanovení § 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, dále podle ustanovení § 12 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší musejí být obstarána i příslušná závazná stanoviska orgánů ochrany ovzduší a jmenovat lze i závazné stanovisko vodoprávního úřadu podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona.

¹⁰⁹ HAVELKOVÁ, S. Ochrana přírody a krajiny a vodní zákon. *Ochrana přírody* [online]. 2011, 2011(2) [cit. 13. 10. 2021]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ochrana-prirody-a-krajiny-a-vodni-zakon/>.

jednotlivé složkové zákony. Zákonodárce se rozhodl jít cestou poněkud odlišnou, než kterou jsem zmínil výše.

Důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu označuje velké množství dotčených orgánů a různorodost forem jejich vyjadřování pro účely povolování stavebních záměrů za hlavní problém současné právní úpravy.¹¹⁰ Mezi základní pilíře, na kterých stojí reforma veřejného stavebního práva, proto patří integrace působnosti a kompetencí dotčených orgánů v souvislosti se stavebními záměry (nejen z oblasti práva životního prostředí) do nově budované státní stavební správy.

Nový stavební zákon do velké míry opouští stávající model veřejné správy a odnímá obcím a krajům podstatnou část působnosti na úseku stavebního práva.¹¹¹ Nově zřizuje Nejvyšší stavební úřad jakožto ústřední správní úřad ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění.¹¹² Dalším správním úřadem s celostátní působností ve věcech stavebního řádu bude Specializovaný a odvolací stavební úřad.¹¹³ A konečně nová státní stavební správa počítá s krajskými stavebními úřady s působností ve věcech stavebního řádu, a to na území vyšších územních samosprávných celků.¹¹⁴ Zatím není možné předjímat, jak bude síť státních stavebních úřadů vypadat. Jednotlivá územní pracoviště krajských stavebních úřadů totiž stanoví vyhláškou až Nejvyšší stavební úřad.¹¹⁵ Působnost na úseku stavebního řádu budou dále vykonávat ve stanovených případech i jiné stavební úřady, tedy Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti.¹¹⁶

Jak upozorňuje P. Svoboda, nový model státní stavební správy nekoresponduje se změnami veřejné správy, které nastaly po roce 2002. Dle jeho názoru navíc k uvedené změně nejsou pádné důvody.¹¹⁷ Vláda si od převedení působnosti ve věcech stavebního práva na státní úřady slibuje zejména omezení problému systémové podjatosti při projednávání stavebních záměrů samospráv a dále snížení rizika politického ovlivňování stavebních úřadů a dotčených orgánů ze strany územních samosprávných celků.¹¹⁸ P. Svoboda však poukazuje na skutečnost, že napříště bude podjatost vznikat v případě státních stavebních projektů a řešit ji postupem podle § 134 odst. 4

¹¹⁰ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

¹¹¹ Obcím a krajům je ponechána zejména působnost v oblasti územní plánování ve smyslu ustanovení § 19 ve spojení s ustanoveními § 23 a následujícími nového stavebního zákona.

¹¹² Ustanovení § 15 odst. 1 ve spojení s § 16 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹¹³ Ustanovení § 17 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹¹⁴ Ustanovení § 18 odst. 1 a odst. 3 nového stavebního zákona.

¹¹⁵ Viz ustanovení § 18 odst. 4 nového stavebního zákona. Nejvyšší stavební úřad je však při stanovení územních pracovišť vázán podmínkami uvedenými v ustanovení § 332 nového stavebního zákona.

¹¹⁶ Ustanovení § 30 nového stavebního zákona.

¹¹⁷ SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2020, č. 3, s. 100.

¹¹⁸ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

správního řádu nebude možné, neboť podjatí budou všichni úředníci státních stavebních úřadů.¹¹⁹ Argumenty P. Svobody považuji za velmi trefné. Nový model veřejné správy na úseku stavebního práva znamená odklon od decentralizačních reforem z počátku tisíciletí.

Tento stručný exkurz do nově budované státní stavební správy pokládám za nutný k porozumění nové koncepci právní úpravy dotčených orgánů na úseku ochrany životního prostředí. Jak je uvedeno výše, zákonodárce přistoupil k rozsáhle integraci agend dotčených orgánů do působnosti samotných státních stavebních úřadů. Souhrnně lze uvést, že změnový zákon novelizuje složkové předpisy tak, že jednotlivé zájmy z oblasti životního prostředí budou v řízení o povolení záměru chránit samotné stavební úřady, ať už zcela samostatně, či po (nejčastěji) vyjádřeních a (výjimečně) závazných stanoviscích dotčených orgánů. Nový stavební zákon a změnový zákon přitom zásadně nemění hmotněprávní úpravu v jednotlivých složkových zákonech. Dle důvodové zprávy by tak měla být zajištěna srovnatelná ochrana veřejných zájmů, avšak realizovaná v rámci rozdílných procesů a institucí. Dotčeným orgánům dosud chránícím veřejné zájmy z oblasti životního prostředí při povolování stavebních záměrů tak byla odebrána podstatná část jejich působnosti. Nelze však zapomínat, že v ostatních případech, tj. nikoliv ve věcech spadajících do působnosti stavebních úřadů, i nadále zůstávají jejich působnost a kompetence zachovány. Například do řízení souvisejícími s povolením těžby budou i nadále vydávat závazná stanoviska.

Důsledkem tohoto rozštěpení veřejné správy chránící veřejné zájmy z oblasti životního prostředí bude i rozdělení působnosti mezi ústředními správními úřady, jak podotýká P. Svoboda: „Tyto dvě soustavy budou mít navíc různé ústřední správní úřady, a to NSÚ [Nejvyšší stavební úřad] na jedné straně a MŽP, MZe, MZdr, popř. MK na straně druhé. Koordinace těchto dvou skupin ústředních správních úřadů prostřednictvím vlády bude přirozeně slabá a těžkopádná. Navíc tradiční rezortní ministerstva, uvedená ve druhé skupině, ztratí v rámci svých oborů (rezortů) i jakoukoli pravomoc řídit „integrované“ úseky státní správy prostřednictvím směrnic, což jsou základní nástroje interního řízení, jež jsou pro podřízené správní orgány v rámci daného oboru závazné.“¹²⁰

Dále není možné zapomínat ani na personální obsazení nové státní stavební správy. Klíčovým předpokladem pro zrychlení povolovacích procesů a pro zajištění aspoň dosavadního standardu ochrany veřejných zájmů jsou kvalifikovaní úředníci. Podle nového stavebního zákona a změnového zákona dojde v některých složkových zákonech z oblasti životního prostředí k úplné integraci pravomocí dotčených orgánů do stavebních úřadů. Příkladem budiž vodní zákon,

¹¹⁹ SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. op. cit. s. 100.

¹²⁰ Tamtéž. s. 102.

ve znění změnového zákona, podle kterého bude stavební úřad posuzovat podmínky pro vydání závazných stanovisek přímo v rozhodnutí o povolení záměru. Z tohoto důvodu shledávám zásadním, aby na stavebních úřadech vykonávali správní činnosti lidé, kteří se v dané problematice orientují a mají potřebné zkušenosti. Přejít na stát je řešen ustanovením § 312 nového stavebního zákona. Podle ustanovení § 312 odst. 3 nového stavebního zákona mají pracovní poměry těchto zaměstnanců přejít na stát, pokud činnosti zajišťované těmito zaměstnanci přecházejí do působnosti orgánů státní stavební správy podle nového stavebního zákona nebo jiného zákona. Nicméně podmínkou je uzavření trojstranné dohody mezi Nejvyšším stavebním úřadem, zaměstnancem a územním samosprávným celkem, tedy k přechodu nedojde ex lege. Lze vyslovit obavy, že mnozí úředníci nebudou chtít do nové státní stavební správy přejít. Odkazuji na anketu, kterou zadal Odborový svaz státních orgánů a organizací ve spolupráci se Sdružením místních samospráv ČR, které se zúčastnilo 1274 pracovníků stávajících stavebních úřadů. Pouze 40,7 % z nich vyjádřilo vůli přejít do státních stavebních úřadů. Ostatní si přejí zůstat zaměstnání u územního samosprávného celku nebo raději odejít do důchodu či si hledat zcela nové zaměstnání.¹²¹ Domnívám se, že situace bude obdobná i u stávajících zaměstnanců dotčených orgánů. Pokud by se nepodařilo novou státní stavební správu kvalitně personálně obsadit, stanou se dostatečná ochrana zájmů z oblasti životního prostředí a rychlost povolovacích stavebních procesů jen nesplněnými sny.

Nová právní úprava postavení dotčených orgánů a závazných stanovisek bude podrobněji rozebrána v následujících částech diplomové práce. Nicméně nyní lze shrnout, že dotčené orgány ztratí významnou pravomoc vydávat závazná stanoviska pro účely povolování stavebních záměrů. Stavební úřady budou muset posoudit dotčení veřejných zájmů dle mnoha právních předpisů. M. Franková přitom konstatuje, že rozličné veřejné zájmy, které mají napříště chránit stavební úřady v řízení o povolení záměru, nelze podřadit pod jeden zastřešující veřejný zájem, jenž by tak rozsáhlou integraci umožňoval.¹²²

2.4. Dílčí závěr

Ochrana životního prostředí nezpochybnitelně patří mezi základní veřejné zájmy, které si zasluhují ochranu. Takto široce a obecně vymezený veřejný zájem zahrnuje jednotlivé veřejné

¹²¹ Více viz ODBOROVÝ SVAZ STÁTNÍCH ORGÁNŮ A ORGANIZACÍ. *Tisková zpráva: Do státní stavební správy nehoďlá přejít ani polovina zaměstnanců a zaměstnankyň stavebních úřadů* [online]. Praha, 23. března 2021 [cit. 7. 9. 2021]. Dostupné z: <http://statorg.cmkos.cz/dokumenty/Tisková%20zpráva%20OS%20SOO%20-%20stavebn%C3%AD%20zákon.pdf>.

¹²² FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? *České právo životního prostředí* [online]. 2020, (57), s. 50. [cit. 28. 7. 2021]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_57.pdf.

zájmy na ochraně dílčích částí životního prostředí, ať se například jedná o ochranu vody, půdy či ovzduší. Současná právní úprava poskytuje ochranu veřejným zájmům, které mohou být dotčeny záměry povolovanými v různých správních řízeních, prostřednictvím dotčených orgánů, které jsou k tomu vybaveny potřebnými oprávněními. Za jednu z nejsilnějších pravomocí dotčených orgánů považují závazná stanoviska, kterými mohou zcela znemožnit realizaci záměru, jenž koliduje s veřejným zájmem.

Dotčené orgány vystupují ve správních řízeních vedených podle mnoha právních předpisů, například dle stavebního zákona, horního zákona, zákona o pozemkových úpravách či podle jednotlivých složkových zákonů navzájem. Zejména v souvislosti s řízeními a postupy podle stavebního zákona je kritizována mnohost a atomizace dotčených orgánů a jimi vydávaných závazných stanovisek. Zákonodárce proto přijal nový stavební zákon a s ním související změnový zákon, který ve velké míře svěřuje ochranu veřejných zájmů do rukou přímo stavebních úřadů. V důsledku toho ztrácejí závazná stanoviska své výsadní postavení jakožto hlavní nástroj ochrany veřejných zájmů v souvisejících řízeních. Tím se samozřejmě oslabuje postavení i samotných dotčených orgánů. Sice si zachovávají pravomoc vydávat závazná stanoviska do ostatních řízení podle jiných zákonů, ale při stavební činnosti mohou být zájmy na ochraně životního prostředí poškozeny zejména. Pokud nově přijaté změny nabydou účinnosti, dojde k rozštěpení působnosti a postavení dotčených orgánů podle toho, v jakých řízeních budou zájem na ochraně životního prostředí chránit. V důsledku toho hrozí nejednotná aplikační praxe orgánů veřejné správy. Na jedné straně se budou státní stavební úřady řídit instrukcemi Nejvyššího stavebního úřadu, a to i v otázkách životního prostředí, a na straně druhé budou dotčené orgány řízeny příslušnými rezortními ministerstvy (hlavně Ministerstvem životního prostředí) v případě ochrany zájmů v řízeních nevedených podle nového stavebního zákona. Dle mého soudu by měl být cílem pravý opak, tedy maximální možná koordinace a spolupráce jednotlivých dotčených orgánů. V té souvislosti jsem představil možná řešení do budoucna, která považuji za přínosná. Zákonodárci se nabízí postupovat cestou jednotného závazného stanoviska, případně jednotného environmetálního povolení, které by problém atomizace a velkého množství dotčených orgánů a závazných stanovisek řešily. Zdali se vydat cestou integrovaného správního rozhodnutí, nebo jednotného závazného stanoviska pak záleží na rozsahu zamýšlené integrace.

3. Závazná stanoviska ve stavebním právu se vztahem k ochraně životního prostředí

Jak bylo osvětleno v prvních dvou částech diplomové práce, závazná stanoviska náleží mezi velmi podstatné administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí. V praxi se nejčastěji (ne však výlučně) uplatňují ve spojení s rozhodovacími procesy ve stavebním právu. Důvod je více než zřejmý. Při stavební činnosti může velmi snadno dojít ke kolizi zájmu na ochraně životního prostředí a zájmu na realizaci konkrétního stavebního záměru.

Tuto část diplomové práce považuji za velmi důležitou i z důvodu přijetí nového stavebního zákona, který přináší poměrně zásadní změny v porovnání s dosavadní právní úpravou. Než představím základní charakteristiku nového stavebního práva s důrazem na úpravu závazných stanovisek, považuji za vhodné se nejprve zabývat v současnosti účinným stavebním zákonem, a to s ohledem na účinnost nového stavebního zákona, jež má nastat převážně až k 1. červenci 2023.

Nynější právní úprava závazných stanovisek ve stavebním zákoně doznala značných změn, a to v důsledku novely provedené zákonem č. 403/2020 Sb. Příslušná novela odstranila v praxi kontroverzně přijímané odlišnosti přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro potřeby stavebního zákona v odvolacím řízení a přezkumném řízení.¹²³ Naopak připustila uplatnění fikce závazného stanoviska v případě nečinnosti dotčeného orgánu.

Úvodem podotýkám, že se v této kapitole budu věnovat pouze vybraným aspektům problematiky závazných stanovisek na úseku veřejného stavebního práva. A to takovým, které pokládám za významné z hlediska jejich vztahu k ochraně životního prostředí. Navíc analyzované instituty stávajícího stavebního zákona se uplatní i v případě nového stavebního zákona a na dovozené závěry tak bude možné odkázat.

3.1. Závazná stanoviska pro „jiné úkony“ stavebního úřadu

Závazná stanoviska představují základní prevenční nástroj v ochraně životního prostředí.¹²⁴ Tuto základní a velmi důležitou roli sehrávají i v případě záměrů, které podléhají procesům povolování ve veřejném stavebním právu. Stavební zákon však přináší zvláštní pravidla

¹²³ K analýze a k poukázání na problematické aspekty přezkumu závazných stanovisek v režimu stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2020 viz například: KLIKOVÁ, A., P PRŮCHA. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *FORENZNÍ VĚDY, PRÁVO, KRIMINALISTIKA* [online]. 2018, 3(1), 67-78 [cit. 8. 6. 2021]. ISSN 2533-4395. Dostupné z: <https://www.vsfs.cz/periodika/forenzni-vedy-2018-1-06.pdf>. V odborném diskurzu je však možné se setkat i pozitivnějším náhledem na tehdejší speciální úpravu přezkumu závazných stanovisek ve stavebním zákoně, viz: BURYAN, J. Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. *Bulletin Stavební právo* [online]. 2020, 24(1/2020), 28-40 [cit. 8. 6. 2021]. ISSN 1211-6386. Dostupné z: <https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/Stavebni-pravo-Bulletin-2020-01.pdf>.

¹²⁴ DAMOHORSKÝ, M. op. cit. s. 38.

aplikující se na postavení dotčených orgánů a vydávání závazných stanovisek. Úvodem je též vhodné připomenout, že v případě postupů¹²⁵ a řízení podle stavebního zákona se subsidiárně použije správní řád¹²⁶.

V návaznosti na jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů vyjádřenou v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu¹²⁷ stavební zákon předvídá vzájemnou součinnost orgánů územního plánování, stavebních úřadů a dotčených orgánů chránících veřejné zájmy.¹²⁸ Zákonomodárce demonstrativním výčtem v poznámce pod čarou č. 4 vyjmenovává speciální zákony, podle kterých jsou veřejné zájmy chráněny, přičemž své místo zde zaujímají i složkové zákony z oblasti ochrany životního prostředí, kterým se budu podrobněji věnovat níže.

V první části této práce jsou závazná stanoviska vymezena jako podkladové správní akty, které jsou závazné pro výrokovou část správního rozhodnutí ve smyslu § 149 správního řádu. Z dané definice plyne, že správní řád počítá s tím, že závazná stanoviska mohou být vydávána jako závazný podklad pouze pro správní rozhodnutí. Nicméně jak upozorňuje M. Franková, stavební zákon používá celou řadu dalších forem správních činností, které nejsou správními rozhodnutími, ale které patří mezi povolovací úkony, na jejichž základě lze uskutečnit určitý stavební záměr.¹²⁹ Kupříkladu stavební zákon umožňuje nahradit některé typy územního rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou¹³⁰, dalším významným příkladem jsou takzvané „souhlasy“¹³¹. Společným znakem souhlasů dle stavebního zákona je, že se na jejich vydání nepoužije část druhá a třetí správního řádu¹³², tedy nejde o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Obecně tyto různorodé správní činnosti lze označit pojmem zjednodušující postupy¹³³ ve smyslu § 4 odst. 1 stavebního zákona. Avšak ani při vydávání těchto jiných úkonů není možné rezignovat na veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Stavební zákon proto v § 4 odst. 2 písm. a) výslovně stanoví, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska nejen pro rozhodnutí,

¹²⁵ Pojem „postupy“ je významově obsáhlejší nežli pojem „řízení“. Postupy tak zahrnují vydávání právě i závazných stanovisek. Viz ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-353-4. s. 21.

¹²⁶ Srov. § 192 odst. 1 stavebního zákona a § 1 odst. 2 správního řádu.

¹²⁷ Ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu stanoví: „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“

¹²⁸ Viz ustanovení § 4 odst. 2 větu první stavebního zákona.

¹²⁹ FRANKOVÁ, M. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí* [online]. 2018, (49) [cit. 8. 6. 2021]. ISSN 1213-5542. s. 114. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_49.pdf.

¹³⁰ Viz § 78a stavebního zákona.

¹³¹ Například územní souhlas dle § 96 odst. 1 stavebního zákona nebo souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru dle § 106 odst. 1 stavebního zákona.

¹³² Srov. např. § 96 odst. 4, § 106 odst. 2 a § 122 odst. 4 stavebního zákona.

¹³³ Příkladný výčet zjednodušujících postupů podává např. MALÝ, S. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2. s. 32.

ale i pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle stavebního zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Dovětek „nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak“ si zasluhuje větší pozornosti. Některé speciální zákony, včetně těch složkových, totiž obsahují speciální ustanovení ve vztahu k § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.¹³⁴ Předně zákon o ochraně přírody a krajiny ve svém § 90 odst. 1 mimo jiné stanovuje, že souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. Jak uvádí M. Franková, výkladem *a contrario* lze dovodit, že závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu se v tomto případě vydávají pouze pro rozhodnutí. Pro jiné úkony musejí být souhlasy vydány ve správním řízení, a to ve formě rozhodnutí.¹³⁵

Dále je třeba zmínit zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní památkové péči“), který rozlišuje závazná stanoviska vydávaná orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle stavebního zákona, a závazná stanoviska vydávaná do řízení vedených stavebním úřadem. V prvním případě zákon výslovně stanoví, že „závazné stanovisko“ je samostatným rozhodnutím ve správním řízení.¹³⁶

Rozporuplný výklad výše uvedených ustanovení v zákoně o ochraně přírody a krajiny a v zákoně o státní památkové péči poskytl Nejvyšší správní soud, který v poměrně krátkém časovém úseku rozhodl rozdílně ve dvou obdobných případech.¹³⁷

Nejprve se Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí¹³⁸ zabýval povahou závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. V dané věci prvostupňový správní orgán vydal nesouhlasné rozhodnutí ohledně zamýšleného zásahu do významného krajinného prvku. Nejvyšší správní soud považoval za rozhodné, že zamýšlený záměr stavby nízkopodlažních domů bude ke svému uskutečnění potřebovat povolovací úkon stavebního úřadu (z důvodu nedostatečně vymezeného záměru v žádosti nebylo možné dle soudu posoudit, zdali k uskutečnění záměru budou třeba pouze „souhlasy“ dle stavebního zákona či územní rozhodnutí a stavební povolení). Nejvyšší správní

¹³⁴ Podrobně viz FRANKOVÁ, M. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. s. 115-116. M. Franková v uvedeném článku představuje, jakými způsoby je tato otázka řešena v různých zákonech. V textu práce představuji ty, které jsou relevantní z hlediska navazující judikatury.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ Viz § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči.

¹³⁷ KASL, J. Závazná stanoviska pro účely zjednodušujících postupů podle stavebního zákona. *Pravniprostor.cz*. [online]. Publikováno 4. 7. 2018 [cit. 8. 6. 2021]. Dostupné z: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/ht-zavazna-stanoviska-pro-ucely-zjednodusujicich-postupu-podle-stavebniho-zakona>>.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č.j. 2 As 163/2016-27.

soud zde poměrně extenzivně vyložil pojem „podklad pro rozhodnutí“ užitý v § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny¹³⁹. Výslovně konstatoval, že: „[s]lovní spojení „podklad pro rozhodnutí“ užitý v citovaném ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu třeba chápat široce jako podklad pro postup podle zvláštního předpisu nehledě na to, zda vyústí ve vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu či § 65 s. ř. s. (jímž je např. stavební povolení), nebo v jiný úkon, zde stavebního úřadu (např. souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru). Podstatné totiž je to, že závazné stanovisko správního orgánu prvního stupně vydané v této věci podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny by ani v případě, že by jím byl udělen souhlas k zásahu do významného krajinného prvku, nemohlo stěžovateli bezprostředně umožnit započít se zamýšleným záměrem stavby nízkopodlažních rodinných domů. A naopak nesouhlasné závazné stanovisko samo o sobě nemělo za následek zamítnutí realizace záměru (ten by nastal pouze ve spojení s navazujícím aktem příslušného správního orgánu).“¹⁴⁰ Důsledkem argumentace Nejvyššího správního soudu v projednávaném případě tak je, že by orgány ochrany přírody a krajiny měly vydávat pro účely jiných úkonů stavebních úřadů závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, a nikoliv správní rozhodnutí.

Z rozdílného rozlišovacího kritéria vyšel a opačný závěr přijal jiný senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku¹⁴¹. Soud posuzoval povahu závazných stanovisek vydávaných podle § 14 zákona o státní památkové péči. V projednávaném případě bylo závazné stanovisko opatřeno pro účely vydání územní souhlasu, o němž se nevede správní řízení. Soud proto vyslovil závěr, že „[v]ydané stanovisko není úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem (§ 44a zákona o státní památkové péči). Stejně tak nemůže být závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 spr. ř.), protože žádný výrok rozhodnutí nenásleduje. Jedná se tedy o samostatné správní rozhodnutí.“¹⁴²

V citovaných rozhodnutích je tak zřejmý rozpor v otázce povahy závazných stanovisek vydávaných pro jiné úkony stavebního úřadu. Přitom skutečnost, zdali je vydané stanovisko samostatným správním rozhodnutím nebo podkladovým aktem dle § 149 správního řádu, má významné dopady zejména pro jeho přezkum a obranu proti němu. Navíc se odlišuje i postup správních orgánů při vydávání závazných stanovisek a správních rozhodnutí, která se na rozdíl

¹³⁹ Ustanovení § 90 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že „souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.“

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č.j. 2 As 163/2016-27.

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č.j. 8 As 241/2017-33.

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č.j. 8 As 241/2017-33.

od závazných stanovisek vydávají ve správním řízení.¹⁴³ Nejedná se proto pouze o teoretickou otázku. Bylo by nasnadě, aby došlo ke sjednocení soudní judikatury. Za současného stavu jsou dle mého názoru kladeny vysoké nároky na správní orgány, aby posoudily, v jaké formě stanovisko vydat. Zároveň se nejedná o jednoduchou problematiku, o čemž svědčí i výše zmíněná rozporná soudní rozhodnutí, která rozporuplně vykládají obdobná ustanovení v zákoně o ochraně přírody a krajiny a zákoně o státní památkové péči. Osobně se přikláním k právnímu názoru vyjádřenému ohledně závazných stanovisek dle zákona o státní památkové péči. Soudím, že správně reflektuje zvláštní úpravu ve speciálních zákonech k ustanovení ve stavebním zákoně. Neztotožňuji se závěrem, že „podklad pro rozhodnutí“ v § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny lze chápat tak extenzivně, jak vyložil Nejvyšší správní soud.

Jako další problematický aspekt spojený s vydáváním závazných stanovisek pro účely souhlasů podle stavebního zákona se může jevit skutečnost, že je v praxi velmi časté, že závazná stanoviska jsou vydána s určitými podmínkami pro realizaci záměru. Stanovené podmínky následně stavební úřady přebírají do svých meritorních rozhodnutí. V případě, že se závazné stanovisko pořizuje pro účely vydání souhlasů dle stavebního zákona, se však musí postupovat odlišně. V souhlasech podle stavebního zákona může totiž stavební úřad vyjádřit pouze prosté „ano“. Přitom souhlasná závazná stanoviska jsou jednou z náležitostí oznámení záměru.¹⁴⁴ Žadatel, který si závazná stanoviska musí opatřit předem, by proto měl svůj záměr uzpůsobit tak, aby odpovídal podmínkám, jež požaduje dotčený orgán v závazném stanovisku. V takovém případě nic nebrání vydání příslušného souhlasu. Avšak pokud by žadatel podmínky určené závazným stanoviskem nerespektoval a nijak je ve svém záměru nezohlednil, nezbyde příslušnému úřadu nic jiného než rozhodnout usnesením o provedení řízení, v němž bude vydáno ať už územní rozhodnutí, nebo třeba stavební povolení.¹⁴⁵ V nich totiž může reflektovat podmínky stanovené závazným stanoviskem.

Stavební zákon též musí specificky pro závazná stanoviska vydávaná pro jiné úkony stavebního úřadu nebo pro úkony autorizovaného inspektora stanovit počátek běhu lhůt pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu takového závazného stanoviska v přezkumném řízení. Správní řád totiž počítá pouze se závaznými stanovisky vydávanými pro účely správních rozhodnutí. Příslušná lhůta tak počne běžet od nabytí právních účinků jiného

¹⁴³ FRANKOVÁ, M. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. op. cit. s. 120.

¹⁴⁴ Viz např. § 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona.

¹⁴⁵ MACHÁČKOVÁ, J. op. cit. s. 695-696.

úkonu¹⁴⁶ nebo ode dne vzniku práva provést oznámený záměr, pokud jde o závazné stanovisko, které je podkladem pro vydání certifikátu autorizovaného inspektora.¹⁴⁷

3.2. Koordinace závazných stanovisek

V praxi se lze spíše zřídka setkat se stavebním záměrem, který by mohl kolidovat pouze s jedním veřejným zájmem, respektive mohl by narušit jen jednu ze složek životního prostředí. Častěji se stavebníci musejí obrátit na poměrně velké množství dotčených orgánů s žádostí o vydání jednotlivých závazných stanovisek vyjadřujících se k možným dopadům ve vztahu k ochraně vod, ovzduší, zemědělského půdního fondu nebo třeba přírody a krajiny. Stavební zákon proto upravuje nad rámec obecné úpravy ve správním řádu institut koordinovaného závazného stanoviska¹⁴⁸.

Koordinované závazné stanovisko se vydává za předpokladu, že dotčené orgány jsou v daném případě tím samým správním orgánem, který vykonává působnost podle vícera zvláštních zákonů, např. podle vodního zákona, zákona o ochraně zemědělského půdního fondu či lesního zákona. Často se bude jednat o obecní úřady s rozšířenou působností nebo krajské úřady, jejichž odbory budou vykonávat činnosti na úseku, jenž byl zvláštním právním předpisem úřadu svěřen.¹⁴⁹ Namísto mnoha závazných stanovisek vydá příslušný dotčený orgán pouze jediné, v němž zohlední požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů. Aby mohlo být koordinované závazné stanovisko vydáno, nesmí být požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. To však neznamená, že by koordinované závazné stanovisko nemohlo obsahovat některá závazná stanoviska souhlasná a některá nesouhlasná.

Tento institut jistě představuje zjednodušení pro žadatele, kteří nemusejí žádat o každé závazné stanovisko zvlášť, ale podají žádost jedinou. Příslušná žádost ale musí být takové kvality, aby dle ní mohly být posouzeny veškeré aspekty podle zvláštních právních předpisů. Pokud by byla neúplná, je třeba žadatele vyzvat k doplnění, aby mohlo být koordinované závazné stanovisko vydáno.¹⁵⁰ S tím souvisí nešvar, jenž se na některých správních orgánech vyskytuje. Jednotlivé odbory se mohou žádostí o vydání závazného stanoviska zabývat v různém čase. Z toho důvodu mohou také zjistit, že potřebují doplnění žádosti, např. upřesnění, či dokonce úpravu projektové

¹⁴⁶ Kupříkladu územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení oznamovateli podle § 96 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁴⁷ Srov. § 4 odst. 11 stavebního zákona.

¹⁴⁸ Koordinované závazné stanovisko je upraveno v § 4 odst. 7 stavebního zákona.

¹⁴⁹ Podle ustanovení § 109 odst. 2 zákona o obcích může rada obce zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení. Krajské zřízení naopak přímo stanovuje, že krajský úřad se člení na odbory a oddělení v § 68 odst. 2.

¹⁵⁰ Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství ze dne 4. 6. 2007 [cit. 10. 6. 2021], dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/neaktualni/03-zavazne-stanovisko.pdf>.

dokumentace, až ve chvíli, kdy jiný odbor obecního úřadu už své závazné stanovisko vydal. Důsledkem takového postupu dokonce může být i to, že jednotlivá závazná stanoviska budou vydána na základě odlišných žádostí, resp. projektových dokumentací, což samozřejmě není přípustné.¹⁵¹

Z uvedeného problému je zřejmé, že koordinované závazné stanovisko klade vysoké nároky na příslušný dotčený orgán. V rámci jeho organizační struktury musejí být nastaveny procesy vydání koordinovaného závazného stanoviska efektivně. Vnitřním předpisem by měl být určen koordinátor, tj. útvar dotčeného orgánu, který koordinaci provede a který vydá konečné koordinované závazné stanovisko.¹⁵² Výsledkem úspěšné koordinace je pak i to, že požadavky vyjádřené v závazných stanoviscích, jež jsou součástí koordinovaného závazného stanoviska, na ochranu jednotlivých dotčených veřejných zájmů nebudou v rozporu či se nebudou překrývat.

Obsahově tvoří koordinované závazné stanovisko komplex jednotlivých závazných stanovisek, a tedy musí obsahovat samostatné a řádně odůvodněné výroky, které jsou též samostatně přezkoumatelné v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu příslušnými nadřízenými správními orgány.¹⁵³

Koordinované závazné stanovisko patří k institutům, které napomáhají k urychlení a zefektivnění procesů spojených s veřejným stavebním právem. *De lege ferenda* lze jistě uvažovat o zakotvení jeho obdoby do obecné úpravy ve správním řádu, jelikož věřím, že své uplatnění by našlo i v dalších oblastech. Na druhou stranu se dotčené orgány musejí vypořádat se zvýšenými nároky, které jsou na ně kladeny. Aby koordinované závazné stanovisko splnilo svůj účel, je třeba, aby postup vydání stanoviska byl skutečně koordinován, a to nejen při podání samotné žádosti, ale i v obsahu koordinovaného závazného stanoviska, včetně uplatňovaných podmínek pro realizaci záměru. Nicméně jak podotýká V. Petrmichl: „*Z hlediska hmotněprávního institut koordinovaných závazných stanovisek nepřináší v podstatě žádnou přidanou hodnotu, přínos integrace je pouze procesně-ekonomický, pro žadatele jde především o jednodušší a rychlejší administraci věci (snadnější procesní komunikace, redukce nákladů)* (...).“¹⁵⁴ I přes tyto limity se dle mého soudu

¹⁵¹ Podrobně viz LAŠTŮVKOVÁ, I. Závazné stanovisko orgánu územního plánování – zkušenosti z praxe. *Urbanismus a územní rozvoj* [online]. 2019, 22(4/2019), 14-19 [cit. 10. 6. 2021]. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2019/2019-04/05-zavazne.pdf>.

¹⁵² MACHAČKOVÁ, J. op. cit. s. 43.

¹⁵³ Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství ze dne 4. 6. 2007 [cit. 10. 6. 2021], dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/neaktualni/03-zavazne-stanovisko.pdf>.

¹⁵⁴ PETRMICHL, V. *Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě* [online]. Praha, 2019 [cit. 10. 6. 2021]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122218/140083322.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. s. 101.

jedná o vhodný nástroj, který může vyvažovat nutnost obstarat širokou škálu různých závazných stanovisek podle mnoha zvláštních právních předpisů k realizaci stavebního záměru.

Již vícekrát zmíněný zákon č. 403/2020 Sb. novelizoval též zákon o ochraně přírody a krajiny v souvislosti se změnami v zákoně č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „liniový zákon“). Novinkou se v našem právním řádu stalo jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny upravené v § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny. Zmiňuji jej na tomto místě, neboť stojí na obdobných základech jako koordinované závazné stanovisko. Avšak zákonodárce se nespokojil s pouhou koordinací jednotlivých závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny a ve snaze urychlit výstavbu vymezené infrastruktury provedl i podstatné změny, které jsou ve výsledku dvojsečné a kontroverzní, jak bude uvedeno dále.

Jednotné závazné stanovisko vydá příslušný orgán ochrany přírody namísto více závazných stanovisek a vyjádření podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je-li potřeba k umístění nebo k provedení záměru stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury podle liniového zákona závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. V tomto ohledu se jedná o procesní integraci obdobnou jako v případě koordinovaného závazného stanoviska. Žadatel se prostřednictvím jedné žádosti domůže vydání všech podmiňujících aktů dle zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁵⁵

Vyžaduje-li však zamýšlený záměr povolení výjimky ze zákazů stanovených zákonem (dle ustanovení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků (podle ustanovení § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny), pak je to možné jen na základě souhlasu orgánu ochrany přírody, který se k možnosti povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu vyjádří v jednotném závazném stanovisku. Výjimka je pak povolena výrokem v rozhodnutí stavebního úřadu, který určí i všechny podmínky dle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Důsledkem nově zavedeného postupu je, že výjimky se pro účely umístění či stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury dle liniového zákona nevydávají v klasickém správním řízení. Nově je orgán ochrany přírody posoudí v rámci jednotného závazného stanoviska, které se ve správním řízení nevydává, což má význam pro možnost účastnit se takového řízení a bránit se proti přijatým závěrům. Jde o konstrukt, který zákonu o ochraně přírody a krajiny není

¹⁵⁵ Výjimku představuje stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny o tom, zda koncepce nebo záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Toto stanovisko se i nadále bude vydávat samostatně.

cizí. Obdobně se postupuje například podle ustanovení § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny při povolování kácení dřevin pro účely stavebního záměru, jenž je povolován ve vyjmenovaných řízeních dle stavebního zákona. V tomto případě také povoluje kácení dřevin až stavební úřad na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Platí, že orgán ochrany přírody při vydávání jednotného závazného stanoviska nebo závazného stanoviska k povolení kácení dřevin nevede správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, jehož by se mohli účastnit klasičtí účastníci s možností se proti závaznému stanovisku samostatně bránit. Zajímavou se jeví otázka, zdali se mohou řízení vedeného stavebním úřadem účastnit environmentální spolky ve smyslu ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Bohužel na odpovědi nepanuje shoda ani mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí, která ve svých metodikách zastávají zcela opačné závěry. Dle Ministerstva pro místní rozvoj nepřísluší environmentálním spolkům právo účastnit se řízení vedených stavebním úřadem, neboť příslušné řízení je vedeno dle stavebního zákona a povolení kácení dřevin meritorně posuzuje orgán ochrany přírody.¹⁵⁶ Naopak Ministerstvo životního prostředí zaujímá postoj, že spolky se řízení vedených stavebním úřadem účastnit mohou, a to za splnění podmínek ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁵⁷ Jelikož se v případě jednotného závazného stanoviska postupuje obdobně, domnívám se, že rozporné závěry ministerstev se použijí i zde. Pokud přihlédnou k dikci jak ustanovení § 8 odst. 6, tak i § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak v obou případech stavební úřad „povoluje kácení“ nebo „povoluje výjimku“. K tomu ho přitom opravňuje přímo zákon o ochraně přírody a krajiny, i když se tak děje v rámci řízení vedeného stavebním úřadem.¹⁵⁸ Ztotožňuji se proto s názorem Ministerstva životního prostředí. Nemohu si ale nepostesknout nad neschopností ústředních správních úřadů najít shodu ve výkladu sporných právních otázek, což výrazně ztěžuje práci podřízeným správním orgánům.

¹⁵⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v řízeních vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona: Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR pro stavební úřady* [online]. Praha, 2021 [cit. 15. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getattachment/487d6bfd-efb2-4282-bf40-f8221b405f0f/KACENI-DREVIN_metodicka-pomucka.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf.

¹⁵⁷ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby* [online]. Praha, 2021 [cit. 15. 10. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_duben_2021-210429.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_duben_2021-210429.pdf).

¹⁵⁸ Ke shodnému právnímu názoru dospívá i J. Vedral, který dovozuje, že stále jde o řízení podle zákona o ochraně přírody i krajiny, nikoliv podle stavebního zákona. Tuto skutečnost vyvozuje z toho, že stavební úřad musí rozhodnout dle kritérií stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny, a proto půjde o společné řízení ze zákona ve smyslu § 140 správního řádu. Nicméně konstatuje, že environmentální spolky budou účastníky řízení pouze v rozsahu řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli tedy plně. Viz VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*. Praha, 2021, XXV(1/2021), 16-26. ISSN 1211-6386.

Na problémy spojené s povolováním výjimky na základě souhlasu orgánu ochrany přírody v jednotném závazném stanovisku poukazuje ve svém článku i P. Svoboda, dle kterého dojde k podstatnému oslabení práv veřejnosti účastnit se právě povolování výjimek ze zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny.¹⁵⁹ Ze samé podstaty závazných stanovisek vyplývá, že environmentální spolky a další účastníci řízení se budou moci bránit až proti rozhodnutí, které bude jednotným závazným stanoviskem podmíněné. Lze pochopit záměr zákonodárce zrychlit výstavbu strategické infrastruktury. Na druhou stranu se důsledně musejí vážit možné dopady do ochrany přírody a krajiny. Domnívám se, že příslušná úprava nemusí vždy vést k zrychlení povolovacích postupů. Spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, se napříště již nemohou účastnit správního řízení o vydání výjimky, protože orgán ochrany přírody řízení nevede, ale vydává závazné stanovisko. Na možný střet se zájmem na ochraně přírody a krajiny proto potenciálně upozorní až v pozdější fázi územního či stavebního řízení. Navíc zůstává otázkou, zdali jsou podle ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny oprávněny účastnit se přímo řízení vedeného stavebním úřadem, a jak bylo uvedeno výše, ani ústřední správní úřady se nedokážou shodnout. Konečné rozhodnutí proto může být v přezkumných postupech v rámci správního řízení nebo dokonce až v rámci soudního řízení v důsledku možných vad, kterým by se jinak dalo předejít při povolování výjimek ve správním řízení, zrušeno. A jak upozorňuje P. Svoboda, dostatečnou se nejeví ani účast spolků, respektive dotčené veřejnosti, v procesech EIA, jelikož „*příslušný úřad v procesu EIA neposuzuje zákonné aspekty pro povolování územních a druhových výjimek podle § 43 a § 56 ZOchrPř, ani pro stanovení odchylného postupu pro ptáky podle § 5b ZOchrPř, zejména pak neprovádí klíčové vážení „jiného veřejného zájmu“ ve střetu se zájmem ochrany přírody a krajiny. Tyto otázky posuzuje až orgán ochrany přírody podle specifických hledisek ZOchrPř.*“¹⁶⁰

3.3. Fikce závazných stanovisek

V důvodové zprávě k zákonu č. 403/2020 Sb. předkladatelé identifikovali vydávání a přezkum závazných stanovisek jako jednu z okolností, která zapříčiňuje průtahy správních řízení vedených mimo jiné i dle stavebního zákona.¹⁶¹ Na daný problém zákonodárce zareagoval jednak

¹⁵⁹ SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody* [online]. 2020, 2020(5), 20-21 [cit. 10. 6. 2021]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-urychlovaciho-zakona-dalsi-deregulace-vystavby-na-ukor-ochrany-prirody/>.

¹⁶⁰ Tamtéž.

¹⁶¹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu 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.

výslovnou úpravou lhůt pro vydání závazného stanoviska v § 149 odst. 4 správního řádu a jednak zakotvením institutu fikce závazného stanoviska do stavebního zákona.

Institut fikce není v našem právním řádu neznámým. S fiktivními správními rozhodnutími počítá řada zvláštních právních předpisů.¹⁶² Fikce závazného stanoviska je zase zakotvena v § 2 odst. 7 a § 2c odst. 4 liniového zákona. Nicméně její použití je v tomto případě omezeno pouze na povolovací procesy významné veřejné infrastruktury.¹⁶³ Avšak novela stavebního zákona provedená zákonem č. 403/2020 Sb. velmi podstatně využití fikce rozšiřuje. Nyní se fikce může uplatnit ve vztahu k závazným stanoviskům vydávaným pro rozhodnutí a jiné úkony podle stavebního zákona. V podstatě jde o zakotvení fikce na obecné úrovni v oblasti veřejného stavebního práva. Účel je zřejmý. Jde o snahu čelit případné nečinnosti dotčených orgánů. Nicméně fiktivní závazná stanoviska představují rozporuplný institut a na problémy stávající právní úpravy upozorním níže.

V současnosti pro závazná stanoviska platí obdobné lhůty jako pro vydání rozhodnutí.¹⁶⁴ Vzhledem ke skutečnosti, že stavební zákon umožňuje fikci závazného stanoviska, je dotčený orgán povinen vydat o prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska usnesení, které se pouze poznamenává do spisu¹⁶⁵, a to z toho důvodu, aby byl bez jakýchkoliv pochybností zřejmý den, od něhož se lhůta počítá. Nevydá-li dotčený orgán příslušné závazné stanovisko ve lhůtě, pak se považuje za souhlasné a bez podmínek.¹⁶⁶

Fikce závazného stanoviska nastává *ex lege*. Žadatel, jenž se domáhá vydání např. územního rozhodnutí, proto může řešit otázku, jak fiktivní závazné stanovisko ke své žádosti přiložit. Důvodová zpráva nabízí v zásadě dvě řešení. Jednak žadatel ve své žádosti uvede, že v případě požadovaného závazného stanoviska nastala fikce, a stavební úřad si takovou informaci v souladu s principem dobré správy ověří sám u dotčeného orgánu. A jednak si žadatel

¹⁶² Například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, v § 9 odst. 3 v případě nečinnosti povinného subjektu zakotvuje fikci rozhodnutí o odepření požadované informace. Naopak fikci pozitivního rozhodnutí, konkrétně o povolení spojení soutěžitelů, předvídá § 16 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ Srovnání právní úpravy fikce závazných stanovisek v liniovém zákoně a ve stavebním zákoně se podrobně věnuje článek M. Frankové v *Bulletinu Stavební právo*. M. Franková se zabývá zejména odlišnostmi, které mezi jednotlivými zákonnými zněními panují. Viz FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě závazných stanovisek. *Bulletin Stavební právo*. Praha, 2021, XXV(2/2021), 22-30. ISSN 1211-6386.

¹⁶⁴ Viz § 149 odst. 4 správního řádu.

¹⁶⁵ Viz § 4 odst. 9 věta první stavebního zákona.

¹⁶⁶ Viz § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona.

může u dotčeného orgánu vyžádat osvědčení o nastalé fikci podle části čtvrté správního řádu, které pak doloží k žádosti.¹⁶⁷

S institutem pozitivní fikce se ale pojí nebezpečí pro ochranu veřejných zájmů. Pokud nastane, pak dotčený orgán neposoudil předložený záměr z hlediska jeho souladu s chráněným veřejným zájmem. Povoleny tak mohou být i záměry, které jsou v příkrém rozporu se zájmy na ochraně životního prostředí. Navíc skutečnost, že po uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska nastane pozitivní fikce bez dalšího, může vést k nešvarům ve správní praxi. Na některé z nich upozorňuje J. Jelínková ve svém článku, když vyslovuje obavu, že dotčené orgány mohou být nečinné záměrně, a to ať už kvůli velkému zatížení, neznalosti nebo i nelegální spolupráci mezi žadatelem a zaměstnancem dotčeného orgánu, jejichž úmyslem je dosáhnout fikce závazného stanoviska v důsledku nečinnosti.¹⁶⁸ Stavební zákon v § 4 odst. 10 obsahuje jistou pojistku pro případy, kdy nastala fikce závazného stanoviska, ale dle zvláštního zákona nebyly splněny předpoklady pro jeho vydání bez podmínek. Nadřízený správní orgán za této situace vydá nové závazné stanovisko, kterým se fiktivní závazné stanovisko ruší. Zároveň je ale omezen šestiměsíční lhůtou plynoucí od právní moci podmíněného rozhodnutí. V souladu s § 149 odst. 9 správního řádu bude zrušení fiktivního závazného stanoviska důvodem pro obnovu řízení. Nicméně tento možný postup nepovažuji za zcela vhodný, neboť je otázkou, zda se nadřízený správní orgán vůbec o fiktivním závazném stanovisku dozví, resp. vydá nové závazné stanovisko, které by odpovídalo požadavkům zvláštních právních předpisů, v požadované šestiměsíční lhůtě. Na druhou stranu rozumím, že z důvodu ochrany právní jistoty nelze stavebníky, jimž bylo vydáno pravomocné rozhodnutí, donekonečna ponechávat v pochybnostech, zdali pro nově vydané závazné stanovisko nedojde k obnově řízení a ke zrušení rozhodnutí.

Uvedené svědčí o problematičnosti rozšíření výjimečného institutu, kterým by fikce pozitivního správního aktu měla být¹⁶⁹, do obecné úpravy veřejného stavebního práva. Otázkou zůstává i zákonnost fiktivního souladného závazného stanoviska. Již v minulosti judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že negativní fiktivní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.¹⁷⁰ Dle judikatury neexistuje důvod, proč by shodný závěr neměl platit i

¹⁶⁷ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu 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.

¹⁶⁸ JELÍNKOVÁ, J. Destrukce zákona o ochraně přírody a krajiny již částečně proběhla. *Ekolist.cz* [online]. 2021 [cit. 14. 6. 2021]. ISSN 1802-9019. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/jitkan-jelinkova-destrukce-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny-jiz-castecne-probehla>.

¹⁶⁹ K výjimečnému použití fikce vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01 toto: „Právní fikce coby nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným, striktně určeným k naplnění tohoto, jednoho z hlavních ústavních postulátů právního řádu v podmínkách právního státu. Aby mohla právní fikce svůj účel (dosažení právní jistoty) splnit, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje.“

¹⁷⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č.j. 6 A 78/2002-39.

pro pozitivní fiktivní rozhodnutí.¹⁷¹ Nikoliv nevýznamným rozdílem však je, že proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí se bude bránit dotčený účastník řízení. Kdežto proti fiktivnímu pozitivnímu rozhodnutí budou spíše brojit třetí osoby. V oblasti práva životního prostředí se často jedná o různé environmentální spolky, které poukazují na rozpor záměru se složkovými zákony. Předpokladem pro jejich účinnou obranu ale je, že se o takovém fiktivním rozhodnutí vůbec dozví. Ze své podstaty proto pozitivní fiktivní rozhodnutí působí větší nebezpečí pro veřejný zájem než fikce rozhodnutí negativního. Samozřejmě obrana proti závaznému stanovisku je navíc specifická a postup odlišný od obrany proti správnímu rozhodnutí. Dále lze namítat, že samotné závazné stanovisko ještě nepůsobí právní účinky pro adresáty. Ale nezákonné závazné stanovisko má jistě vliv na zákonnost konečného rozhodnutí. V. Petrmičl ve své disertační práci vyslovuje otázku ústavní konformity fikce u závazných stanovisek z oblasti životního prostředí s ohledem na čl. 35 Listiny základních práv a svobod.¹⁷² I P. Svoboda se domnívá, že současná úprava fikce pozitivního závazného stanoviska ve stavebním zákoně je zřejmě neústavní, protože „*paušálně privilejuje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů*.“¹⁷³

Dále je třeba dodat, že fikce závazného stanoviska se neuplatní v případě závazných stanovisek vypočtených v § 4 odst. 12 stavebního zákona. Souhrnně jde o závazné stanovisko EIA, závazná stanoviska orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny dotýkající se evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a evropsky významných druhů, konečně pak jednotné závazné stanovisko, o němž bylo v této práci pojednáno výše. V těchto vymezených případech je fikce vyloučena, i když dotčený orgán nedodrží zákonem stanovenou lhůtu pro jejich vydání. Zákodárce musel zvolit uvedené řešení z toho důvodu, že z evropských směrnic, které zákon o ochraně přírody a krajiny implementuje, plyne požadavek, aby u vyjmenovaných případů vždy došlo k posouzení dopadů záměrů na chráněné zájmy.¹⁷⁴ V této konstrukci spatřuji problém v tom, že zákon vytváří v podstatě dvě kategorie veřejných zájmů na ochraně životního prostředí. Lze snad vyslovit, že například zájmy na ochraně lesa podle lesního zákona si nezasluhují takové ochrany jako zájmy chráněné evropským právem, a proto je u nich přípustná fikce závazného stanoviska vydávaného podle lesního zákona?

Fikce se naopak uplatní u koordinovaného závazného stanoviska podle § 4 odst. 7 stavebního zákona. Pokud by příslušný dotčený orgán nedodržel lhůtu pro jeho vydání, bude se

¹⁷¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č.j. 6 As 21/2011-230.

¹⁷² PETRMICHL, V. op. cit. s. 139.

¹⁷³ SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. op. cit. s. 21.

¹⁷⁴ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu 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.

koordinované závazné stanovisko jako celek považovat za souhlasné a bez podmínek. Nicméně dle mého názoru je nutné zabránit situacím, kdy by z důvodu nečinnosti v případě jednoho dílčího závazného stanoviska měla nastat fikce koordinovaného závazného stanoviska jako celku. Soudím, že příslušný dotčený orgán by mohl přiměřeně aplikovat ustanovení § 140 odst. 3 správního řádu a vyloučit závazné stanovisko, s jehož vydáním se případná prodleva pojí, ze společného projednání.

Závěrem této kapitoly lze shrnout, že zavedený institut fikce závazných stanovisek do obecné úpravy veřejného stavebního práva podstatně limituje jejich význam z hlediska ochrany životního prostředí. Pokud dotčený orgán závazné stanovisko lhotejně z jakého důvodu ve lhůtě nevydá, fikce zabrání tomu, aby byly řádně posouzeny dopady příslušného záměru na veřejný zájem chráněný složkovými zákony. Nehledě na to, že závazná stanoviska z oblasti životního prostředí obsahují ve většině případů podmínky pro realizaci záměru, aby se případné negativní vlivy povolované činnosti co nejvíce omezily. Fiktivní závazné stanovisko žádné podmínky ze své podstaty neobsahuje. I tento fakt přispívá k významnému oslabení ochrany zájmů z oblasti životního prostředí. Navíc V. Petrmichl trefně poukazuje, že institut fikce není využitelný v případech závazných stanovisek, u nichž zákon podmínky (i další podmínky) zakotvuje obligatorně. Jako příklad uvádí souhlas s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, jenž musí zahrnovat i schválený plán rekultivace.¹⁷⁵ Dle mého soudu zákon tento problém dostatečně neřeší. Domnívám se, že rychlost povolovacích řízení podle stavebního zákona je možné zajistit i za použití jiných prostředků, které tak výrazně nezasahují do ochrany životního prostředí. Namátkou se může jednat o posílení koordinačních postupů¹⁷⁶ či v některých případech i o omezení počtu vyžadovaných závazných stanovisek.¹⁷⁷

3.4. Nový stavební zákon

Po dobu psaní této práce vrcholil legislativní proces, v rámci něhož byl nakonec Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky schválen nový stavební zákon.¹⁷⁸ Postup

¹⁷⁵ PETRMICHL, V. Fikce stanovisek a koncentrace ve stavebním právu. In: STAŠA, J. a J. RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Eva Roztoková, 2018, s. 47-56. ISBN 978-80-87975-85-5. s. 53-54.

¹⁷⁶ Vhodný příklad mohlo představovat jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny upravené v § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny nebýt problematické úpravy povolování výjimek, jak je uvedeno výše.

¹⁷⁷ Kupříkladu je možné diskutovat nad skutečným přínosem závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona.

¹⁷⁸ Návrh nového stavebního zákona byl projednáván jako sněmovní tisk 1008 a vláda jej poslancům předložila dne 11. září 2020. Nutno dodat, že ještě v průběhu projednávání v zákonodárném sboru dospěl původní návrh komplexních změn. Nicméně Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 26. května 2021. Senát návrh však jednomyslně zamítl, a to zejména z důvodu budování nové státní stavební správy a přechodu působnosti z územních samospráv na stát. Poslanecké sněmovna však senátní veto přehlasovala a nový stavební zákon byl dne 29. července 2021 vyhlášen ve Sbírce zákonů.

jeho přijetí nebudu detailněji rozebírat, avšak odkazuji na článek P. Svobody, který se velmi kriticky staví k přístupu Ministerstva pro místní rozvoj k přípravám nového stavebního zákona. Ve zkratce lze uvést, že kritika směřovala zejména k přípravě návrhu nového stavebního zákona ze strany Hospodářské komory České republiky za účasti advokátních kanceláří. Tedy faktu, že jeden z nejdůležitějších právních předpisů nepřipravovali legislativci Ministerstva pro místní rozvoj, nýbrž sdružení podnikatelů reprezentující zájmy stavebníků.¹⁷⁹

Proti věcnému záměru nového stavebního zákona vznikl i otevřený dopis sto jedna zástupců akademické sféry, kteří brojili nejen proti způsobu, jakým byl nový stavební zákon připravován, ale i proti jeho věcné stránce. Kupříkladu negativně hodnotili plánované oslabení působnosti a pravomocí dotčených orgánů či možnost automatického vygenerování povolení stavby, které ale v platné verzi zákona absentuje.¹⁸⁰

Naopak důvody pro přijetí nového stavebního zákona shrnuje F. Korbel. Tvrdí, že české stavební právo představuje příklad hypertrofie právní regulace, kvůli čemuž jej stavebníci mohou jen obtížně dodržet. Dále kritizuje roztržičnost dílčích povolovacích procesů a koncepci ochrany veřejných zájmů prostřednictvím závazných stanovisek vydávaných mnoha dotčenými orgány.¹⁸¹ Jistě se lze shodnout, že povolování stavebních záměrů trpí mnoha neduhy, které zmiňuje i F. Korbel ve svém článku. Rozcházíme se však ve způsobu jejich řešení, jak bude uvedeno dále.

Nyní již ale k základním principům nově schváleného veřejného stavebního práva ve vztahu k úpravě závazných stanovisek.

Již v části ohledně dotčených orgánů jsem představil novou státní stavební správu, která nahrazuje stávající model veřejné správy na úseku stavebního práva. Jde o jeden z pilířů nového stavebního zákona, od něž si jeho tvůrci slibují „zásadní sjednocení, zefektivnění a zlepšení ochrany veřejných zájmů“.¹⁸² Ostatně již v ustanovení § 1 odst. 3 nového stavebního zákona je jako primární účel nové právní úpravy deklarováno zajištění integrované ochrany veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě. Navíc nový stavební zákon si klade za cíl vytvořit pro integrovanou ochranu veřejných zájmů podmínky.¹⁸³ Důsledkem těchto obecných tezí jsou změny jednotlivých složkových zákonů, které přinesl změnový zákon a které budou podrobně uvedeny v následující části diplomové práce.

¹⁷⁹ Podrobně viz SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2020, č. 3, s. 98-99.

¹⁸⁰ Viz SVOBODA, P. a kol. *Otevřený dopis proti věcnému záměru nového stavebního zákona ze dne 16. 4. 2019*. Praha, 2019. [cit. 6. 8. 2021]. Dostupné například z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petr-svoboda-a-kol.otevreny-dopis-vlade-proti-novemu-stavebnimu-zakona>.

¹⁸¹ Podrobně viz KORBEL, F. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 3. ISSN 1210-6348. s. 11-17.

¹⁸² Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

¹⁸³ Srov. ustanovení § 1 odst. 2 nového stavebního zákona.

Mezi další zásadní změny s důsledky pro otázku závazných stanovisek patří zrušení dosud odděleného územního řízení a stavebního řízení. Nově se povede jediné řízení o povolení záměru upravené v ustanovení § 182 a násl. nového stavebního zákona.¹⁸⁴ Nový stavební zákon navíc nepočítá s alternativami, resp. zjednodušujícími postupy jako stávající stavební zákon.¹⁸⁵ V tomto ohledu odpadne problematika povahy podkladových aktů k jiným úkonům stavebního úřadu, jelikož ten bude stavební záměry povolovat pouze formou správního rozhodnutí. Zavedení jednotného povolovacího řízení hodnotím kladně. Současný stav s mnoha povolovacími postupy a jejich alternativami rozhodně nebyl ideální a už vůbec ne přehledný.

V rámci řízení o povolení záměru stavební úřad posuzuje projednávaný záměr z hledisek uvedených v ustanovení § 193 odst. 1 nového stavebního zákona. Stavební úřad musí mimo jiné posoudit, zdali je záměr v souladu s požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy. Stavební úřad při tom vychází z vyjádření, koordinovaných vyjádření nebo závazných stanovisek dotčených orgánů, případně z výsledků řešení rozporů podle ustanovení § 193 odst. 2 nového stavebního zákona. Jak bude podrobně uvedeno dále, hlavní formou správní činnosti dotčených orgánů při posuzování stavebních záměrů budou napříště zejména vyjádření a koordinovaná vyjádření, a to namísto závazných stanovisek.

Úpravu vyjádření a koordinovaných vyjádření lze nalézt v ustanovení § 175 a násl. nového stavebního zákona. Vyjádření musí obsahovat závěr a odůvodnění. V závěru může dotčený orgán též stanovit podmínky přípustnosti záměru. Koordinovaná vyjádření jsou obdobou koordinovaných závazných stanovisek, jež byla analyzována výše a s nimiž nový stavební zákon již vůbec nepočítá.

Zásadním rozdílem oproti závazným stanoviskům však je, že vyjádření bude jen jedním z podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu ustanovení § 50 správního řádu. Vyjádření bude stavební úřad hodnotit dle své vlastní úvahy, neboť zákonem není stanovena jeho závaznost. Stavební úřad je samozřejmě povinen se s vyjádřením vypořádat a vycházet z něj při vydání povolení záměru, ale není jím vázán jako v případě závazného stanoviska. Nesouhlasné závazné stanovisko vede k zamítnutí žádosti, kdežto nesouhlasné vyjádření k takovému výsledku správního řízení vést nemusí. Nechci předjímat budoucí praxi stavebních úřadů a ani se nedomnívám, že by ve většině případů docházelo k prolamování nesouhlasných vyjádření dotčených orgánů. Nicméně nelze vyloučit, že se tak v určitých případech stane. Z toho důvodu se

¹⁸⁴ Nový stavební zákon taktéž předvídá řízení s posouzením vlivů v ustanovení § 201 a násl., v rámci kterého provede stavební úřad posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

¹⁸⁵ Výjimku představuje tzv. zrychlené řízení podle ustanovení § 212 nového stavebního zákona. Při splnění zákonných podmínek vydá stavební úřad povolení stavby jako první úkon v řízení.

domnívám, že oproti stávající právní úpravě dojde ke snížení úrovně ochrany zájmů z oblasti životního prostředí. Definitivní odpověď však může přinést až aplikační praxe.

Nový stavební zákon umožňuje, aby o vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko požádal účastník, nebo je obstaral sám stavební úřad, pokud k žádosti o povolení záměru nebudou přiloženy.¹⁸⁶ Tuto možnost hodnotím kladně, neboť se tím některým stavebníkům odlehčí od další administrativní zátěže. Navíc by tak mělo být předejito situacím, kdy stavebník opomene požádat o vydání některého z podkladových aktů u dotčeného orgánu. Na druhou stranu musí stavebník počítat s tím, že se lhůta pro vydání rozhodnutí staví do doby vydání vyjádření či závazného stanoviska, nebo do doby, než nastane fikce.¹⁸⁷

I nový stavební zákon totiž počítá s institutem pozitivní fikce upravené v jeho ustanovení § 178 odst. 3. Dotčený orgán je vázán třicetidenní lhůtou k vydání podkladového aktu, případně lhůtou až o třicet dní delší, je-li třeba provést ohledání na místě nebo jde o zvlášť složitý případ, a to podle ustanovení § 178 odst. 1 a 2 nového stavebního zákona. Není-li uvedená lhůta dodržena, považuje se vyjádření, koordinované vyjádření či závazné stanovisko za souhlasné a bez podmínek.¹⁸⁸ K problémům, které institut pozitivní fikce přináší, odkazuji na analýzu podanou v předchozí kapitole. Nový stavební zákon též obsahuje obdobný způsob nápravy v případě, že pro vydání souhlasného podkladového aktu nebyly splněny veškeré předpoklady. Podle ustanovení § 174 nového stavebního zákona vydá nadřízený správní orgán nový podkladový akt, kterým se ten fiktivně ruší. Avšak nový podkladový akt může být vydán jen do vydání konečného rozhodnutí. Tím se ve srovnání se současnou právní úpravou ještě více oslabuje možnost dosáhnout nápravy. Reálně hrozí, že nadřízené správní orgány nestihnou nové vyjádření nebo závazné stanovisko vydat. Záměr pak může být povolen i na základě nezákonného fiktivního podkladového aktu, jenž bude zcela v rozporu se zájmy na ochraně životního prostředí.

Závěrem této kapitoly lze shrnout, že v novém stavebním zákoně zřetelně převládá zájem na rychlosti vedení řízení o povolení záměru, a to v mnohých případech i nad veřejnými zájmy chráněnými jinými právními předpisy. Zde jsem uvedl pouze změny týkající se oblasti závazných stanovisek, ale nový stavební zákon přináší celou řadu dalších institutů, které mají povolování staveb v České republice zrychlit. Jistě nelze všechny hodnotit negativně, ba právě naopak. Kvituji jednotné povolovací řízení či snahu zákonodárce o digitalizaci povolovacích procesů, které se projevují například zřízením portálu stavebníka dle ustanovení § 268 nového stavebního zákona

¹⁸⁶ Viz ustanovení § 184 odst. 3 nového stavebního zákona.

¹⁸⁷ Viz ustanovení § 184 odst. 4 nového stavebního zákona.

¹⁸⁸ Případy, ve kterých se institut fikce nemůže použít, jsou obdobné jako ve stávající právní úpravě. Srov. ustanovení § 4 odst. 12 stavebního zákona a ustanovení § 178 odst. 4 nového stavebního zákona.

nebo evidence stavebních postupů podle ustanovení § 270 nového stavebního zákona. Není také sporu o tom, že v praxi se volá po zrychlení stavebních povolovacích postupů. Domnívám se však, že nový stavební zákon přechází do opačného extrému, aniž by byly dostatečně zajištěny záruky pro účinnou a efektivní ochranu zájmů z oblasti životního prostředí.

3.5. Dílčí závěr

V této části diplomové práce jsem se zabýval problematikou závazných stanovisek se vztahem k veřejnému stavebnímu právu. Považuji za nezpochybnitelný fakt, že stavební činnost může velmi intenzivně zasáhnout do životního prostředí. Závazná stanoviska jsou jedním z účinných nástrojů, jak lze případné negativní dopady eliminovat či alespoň omezit. Na druhou stranu stavební právo musí vytvářet podmínky pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Lze konstatovat, že v posledních letech stále více sílí tendence k zrychlení a k zefektivnění řízení vedených podle stavebního zákona. S tím nelze než souhlasit. Stávající stav není ideální. Zákonodárce se proto přiklonil k přijetí zcela nového stavebního zákona. Ovšem nový stavební zákon a nově přijaté změny stávajícího stavebního zákona přinášejí podstatné oslabení závazných stanovisek. Přitom dle mého soudu není zajištěna odpovídající úroveň ochrany, což může vést k negativním dopadům do ochrany životního prostředí.

Předně došlo k zakotvení pozitivní fikce závazných stanovisek do stavebního zákona, se kterou počítá i nový stavební zákon. Lze přisvědčit, že fikce představuje účinný prostředek ochrany před nečinností dotčených orgánů. Ovšem tento přínos musíme vážit s možnými negativními dopady do veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Hrozí, že v důsledku pozitivní fikce závazného stanoviska budou povoleny záměry, které nesplňují požadavky podle zvláštních právních předpisů. Navíc ve fiktivním závazném stanovisku z podstaty absentují jakékoliv podmínky realizace záměru, a sice i tehdy, kdy je zvláštní zákon přímo předvídá. Judikatura správních soudů se proto bude muset vypořádat se zákonností fiktivních závazných stanovisek.

Navíc nový stavební zákon a s ním související změnový zákon již se závaznými stanovisky až na výjimky nepočítá. V principu budou nahrazena vyjádřeními dotčených orgánů. Problematickým aspektem této koncepční změny je fakt, že vyjádření nejsou pro rozhodující stavební úřad závazná. Stavební úřad s nimi bude nakládat jako s dalšími podklady pro rozhodnutí, jež ale bude hodnotit dle své vlastní úvahy. Jak bude uvedeno dále, z hlediska hmotněprávního se složkové zákony v podstatě nemění. Nicméně úroveň ochrany životního prostředí závisí i na procesních aspektech. Dojde-li k nahrazení závazných stanovisek procesně nezávaznými vyjádřeními, musím se nutně ptát, zda se úroveň ochrany životního prostředí nesníží.

Jsem přesvědčen, že vytyčených cílů nového stavebního práva by šlo dosáhnout i bez hrozby poklesu standardu ochrany životního prostředí. V této části jsem představil institut koordinovaného závazného stanoviska, které pro žadatele přináší snížení administrativy a zrychlení celého procesu. Lze proto uvažovat o zavedení jediného environmentálního závazného stanoviska z celého úseku ochrany životního prostředí, které by vydával jeden dotčený orgán.

4. Závazná stanoviska ve vybraných složkových zákonech

V následující části diplomové práce se budu věnovat právní úpravě závazných stanovisek ve vybraných složkových zákonech z oblasti ochrany životního prostředí. Můj záměr nespočívá v podrobné analýze každého závazného stanoviska, které se v příslušných právních předpisech objevuje. Pro účely diplomové práce pokládám za vhodné čtenáři poskytnout základní výčet jednotlivých závazných stanovisek, a poté se důkladněji zaměřit na některá z nich. V návaznosti na reformu veřejného stavebního práva nemohu opomenout ani představení základních koncepčních změn, které v jednotlivých složkových zákonech mají nastat k 1. červenci 2023 a které se závazných stanovisek podstatným způsobem dotýkají.

4.1. Závazná stanoviska v zákoně o ochraně ovzduší

4.1.1. Stav dle účinné právní úpravy

Ovzduší je plynným obalem Země a představuje základní podmínku existence člověka.¹⁸⁹ Jde o velmi významnou složku životního prostředí, která je chráněna jak na mezinárodní úrovni, tak vnitrostátním právem. Základním českým právním předpisem je zákon o ochraně ovzduší, jenž mezi administrativně-právní nástroje ochrany ovzduší zakotvuje i závazná stanoviska. Ta se vydávají v případě, že předkládaný záměr může zasáhnout do veřejného zájmu na ochraně ovzduší.

Předně zákon reaguje na fakt, že silniční doprava patří k významným zdrojům znečištění ovzduší. Ministerstvo životního prostředí je proto příslušné k vydání závazného stanoviska k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší.

Nicméně komentářová literatura uvádí, že v důsledku oslabení předloženého návrhu zákona v pozdní fázi legislativního procesu, se uvedená pravomoc Ministerstva životního prostředí bude vztahovat pouze na několik případů ročně bez kýženého efektu na kvalitu ovzduší ovlivňovanou silniční dopravou.¹⁹⁰

Uvedené závazné stanovisko vydává ministerstvo jako dotčený orgán pouze ve fázi umístění pozemní komunikace či parkoviště. Bez něj není možné získat územní rozhodnutí nebo společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje.¹⁹¹

¹⁸⁹ DAMOHORSKÝ, M. op. cit. s. 255-256.

¹⁹⁰ MORÁVEK, J. a kol. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-477-3. s. 119.

¹⁹¹ Viz § 12 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

Zákon o ochraně ovzduší dále podmiňuje vydání souhlasného závazného stanoviska uložením kompenzačních opatření, která aspoň zachovávají dosavadní úroveň znečištění pro danou znečišťující látku, pokud by vlivem pozemní komunikace došlo k překročení některého z imisních limitů s dobou průměrování 1 kalendářní rok uvedeného v bodech 1 a 3 přílohy č. 1 k tomuto zákonu.¹⁹² Příslušná kompenzační opatření je povinen navrhnout žadatel, který navíc k žádosti přikládá rozptylovou studii pro znečišťující látky, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 až 3 přílohy č. 1, a to podle § 11 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší.

V praxi však budou častější závazná stanoviska vydávaná krajským úřadem jako dotčeným orgánem k umístění a k provedení stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší.¹⁹³ Daná závazná stanoviska se pořizují zejména pro účely řízení podle stavebního zákona, ale též i pro řízení dle horního zákona, konkrétně je toto závazné stanovisko vyžadováno jako podklad pro rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru dle § 24 a násl. horního zákona.

Žadatel má povinnost k žádosti přiložit odborný posudek zpracovaný autorizovanou osobou podle § 11 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší. V zákonem stanovených případech pak musí doložit i rozptylovou studii. Nelze opomenout ani povinnost navrhnout dostatečná kompenzační opatření, pokud by provozem stacionárního zdroje označeného ve sloupci B v příloze č. 2 k tomuto zákonu došlo k překročení některého z imisních limitů stanovených v příloze č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší.¹⁹⁴

Ustanovení § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší dále zakládá možnost obcím úřadům podat vyjádření k vydání závazného stanoviska ohledně umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 uvedeného zákona. Obce se tak mohou vyjadřovat k umístování významných stacionárních zdrojů na svém území. Nicméně vyjádření obce není závazné. Krajský úřad je proto oprávněn vydat souhlasné závazné stanovisko i v případě, kdy by obec s umístěním stacionárního zdroje na svém území nesouhlasila. Krajský úřad však musí v odůvodnění závazného stanoviska vyložit, jak se s případným vyjádřením obce vypořádal.¹⁹⁵

A konečně obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou příslušné k vydávání závazných stanovisek k umístění, provedení a užívání stavby stacionárních zdrojů, které nejsou uvedené v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší.¹⁹⁶ Výjimku však získaly tzv. domácí čistírny odpadních

¹⁹² Viz § 11 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

¹⁹³ Viz § 11 odst. 2 písm. b) a písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

¹⁹⁴ Viz § 11 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

¹⁹⁵ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-911-4. s. 71-72.

¹⁹⁶ Viz § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší.

vod, které splňují parametry stanovené příslušným ustanovením. Tyto domácí čistírny odpadních vod podléhají ohlášení vodoprávního úřadu podle § 15a vodního zákona a pokud jsou provozovány dle pokynů výrobce, nemají negativní vliv na kvalitu ovzduší.¹⁹⁷

Pro všechna výše uvedená závazná stanoviska pak platí, že dotčené orgány při jejich vydávání vycházejí z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven imisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 zákona o ochraně ovzduší (jde například o oxid siřičitý nebo o oxidy dusíku); naopak v případě znečišťujících látek s imisními limity v bodech 3 a 4 přílohy č. 1 dotčené orgány k úrovni znečištění „pouze“ přihlíží.¹⁹⁸ Závazná stanoviska by tak měla reflektovat opatření předvídaná programy zlepšování kvality ovzduší.

Z hlediska praxe orgánů ochrany ovzduší jakožto dotčených orgánů je nutné upozornit na skutečnost, že výše představená závazná stanoviska se vydávají do různých fází povolování stacionárních zdrojů podle stavebního zákona. Závazná stanoviska krajského úřadu i obecního úřadu obce s rozšířenou působností se opatřují jak k umístění stacionárních zdrojů, tak k provedení, případně i užívání jejich stavby (pokud jde o stacionární zdroje neuvedené v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší). V této souvislosti je třeba mít na paměti, že jednotlivé fáze sledují jiný účel a odlišují se svým předmětem. Dotčené orgány navíc rozhodují v různých fázích povolování o vydání závazného stanoviska na základě odlišných podkladů (zejména projektových dokumentací, které se liší pro územní řízení a pro stavební řízení). Orgány ochrany ovzduší by proto měly v rámci závazného stanoviska k umístění stacionárního zdroje vyhodnotit jeho vliv na území, a to zejména vliv na úroveň znečištění ovzduší s ohledem na imisní limity. V případě závazného stanoviska k provedení stavby vyhodnocují zejména stavebně-technické řešení a provádění stavby jako takové. Samotná stavební činnost přitom může být vyhodnocena jako stacionární zdroj neuvedený v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší vzhledem ke zvýšenému množství prachových částic, které se při ní vnášejí do ovzduší. Dotčené orgány proto musejí důsledně vážit, do jaké fáze povolovacího procesu své závazné stanovisko uplatňují a jaké podmínky v něm stanovují. Pro účely územního řízení a stavebního řízení posuzují předložený záměr z jiných hledisek. Domnívám se, že jednotné povolovací řízení prosazené v novém stavebním zákoně současný stav podstatnělepší, jelikož bude možné záměr posoudit celistvě v rámci jednoho řízení (stranou nyní ponechávám fakt, že podle schválených změn se se závaznými stanovisky z oblasti ochrany ovzduší již nepočítá, jak bude uvedeno dále).

¹⁹⁷ BEJČKOVÁ, P. op. cit. s. 70-71.

¹⁹⁸ Viz § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

Oproti jiným složkovým právním předpisům stanovuje ustanovení § 12 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší povinnost dotčenému orgánu uložit v jednotlivých závazných stanoviscích podmínky umístění nebo provedení stavby obsahující zdroj znečištění, pokud závaznému stanovisku nepředcházelo řízení dle jiného zákona.¹⁹⁹ Obecně lze v souvislosti s podmínkami stanovenými v souhlasných závazných stanoviscích poukázat na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. října 2015, č.j. 48 A 27/2015-98, jenž byl soudem vyneseno ve věci žaloby proti nezákonnému zásahu směřované proti kolaudačnímu souhlasu²⁰⁰ vydanému ohledně stavby čistírny odpadních vod pro 2000 ekvivalentních obyvatel. Žalobkyně mimo jiné namítala, že v kolaudačním souhlasu nebyly zohledněny podmínky, které ve svém závazném stanovisku podle § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší stanovil dotčený orgán. Uložené podmínky byly dvojího typu. Jednak se jednalo o doslovné převzetí některých zákonných ustanovení²⁰¹ a jednak šlo o podmínky specifické. Soud dovodil, že: „[n]epřevzetí podmínek závazného stanoviska vydaného podle § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, (s výjimkou podmínek, které jsou prostou reprodukcí povinností plynoucích již ze zákona nebo které nejsou způsobilé ovlivnit právní sféru vlastníka nemovitosti) do výrokové části kolaudačního souhlasu je nezákonným zásahem.“²⁰² Nicméně zde se projevuje problém přebírání podmínek stanovených závaznými stanovisky do souhlasů podle stavebního zákona. Souhlasy ze své podstaty podmínky obsahovat nemají. Stavební úřad jimi vyjadřuje „prosté ano“, jelikož se jimi má rozhodovat o bezkonfliktních stavebních záměrech. Pokud je nutné uložit podmínky, má stavební úřad usnesením rozhodnout o provedení klasického správního řízení.

4.1.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona

Ve vztahu k závazným stanoviskům má zákon o ochraně ovzduší k 1. červenci 2023 doznat podstatných změn. Změnový zákon totiž mění formu podkladových aktů orgánů ochrany ovzduší ze závazných stanovisek na vyjádření. Napříště proto bude Ministerstvo životního prostředí vydávat pouze vyjádření k povolení záměru dálnice nebo silnice I. třídy v zastavěném území obce

¹⁹⁹ ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-353-4. s. 90.

²⁰⁰ Tehdy se ještě aplikovala judikatura Nejvyššího správního soudu, která dovozovala, že proti souhlasům dle stavebního zákona je pro nedostatek formální stránky třeba se bránit žalobou proti nezákonnému zásahu. Uvedené vyplývalo zejména z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76. Avšak tento právní názor byl překonán jiným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43, který nakonec dovodil, že souhlasy dle stavebního zákona jsou rozhodnutími dle § 65 soudního řádu správního, a proto je namístě brojit proti nim žalobou proti rozhodnutí.

²⁰¹ Na převzetí zákonných ustanovení, včetně pouhého opakování povinností z něj plynoucích, do závazného stanoviska je třeba hledět jako na „poučení o povinnosti“ dodržovat právní předpisy, které však nemá samo o sobě žádné právní účinky, jak dovodil již Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 25. 1. 2000, č.j. 5 A 1/1999.

²⁰² Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2015, č.j. 48 A 27/2015-98.

a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání k řízení podle nového stavebního zákona.²⁰³ Stejně tak se ruší závazná stanoviska krajského úřadu k umístění a provedení stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší. Krajské úřady budou i v tomto případě vydávat pro účely řízení vedených stavebním úřadem toliko vyjádření.²⁰⁴ Naopak bez náhrady bylo zrušeno závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností vydávané v současnosti podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší. Dle důvodové zprávy ke změnóvemu zákonu ho již není třeba, jelikož podmínky pro umístění stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2 dotčeného zákona posoudí stavební úřad v řízení o povolení záměru z hledisek uvedených v požadavcích na výstavbu stanovených přímo novým stavebním zákonem. Ze stejného důvodu došlo ke zrušení i vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.²⁰⁵ Zákonnodárce tedy přijal částečnou integraci působnosti orgánů ochrany ovzduší do působnosti stavebních úřadů. Oproti změnám v dalších složkových právních předpisech se však stavební úřad nestává orgánem ochrany ovzduší ve smyslu zákona o ochraně ovzduší.

4.2. Závazná stanoviska v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu

4.2.1. Stav dle účinné právní úpravy

Půda, jež tvoří zemědělský půdní fond, má velmi významné funkce ekologické, ale zároveň i ekonomické. Její význam narůstá s tím, že jsou na ni navázány ostatní složky životního prostředí (voda, fauna, flora a další). Její ekonomická funkce též není zanedbatelná, neboť je nenahraditelným výrobním prostředkem a zároveň i rezervoárem pro lidskou výstavbu. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (pro účely této kapitoly dále jen „zákon o ochraně ZPF“) poskytuje ochranu půdě jak po stránce kvalitativní, tak kvantitativní. Mnohdy velmi kvalitní zemědělská půda totiž podléhá rozsáhlým záborům pro nezemědělské účely či dochází k jejímu znečišťování nebo ke snižování její kvality v důsledku nevhodného hospodaření.²⁰⁶ Zákon o ochraně ZPF proto obsahuje několik závazných stanovisek, prostřednictvím kterých se orgány ochrany zemědělského půdního fondu vyjadřují k zásahům, které by mohly mít nepříznivé důsledky ať už pro kvalitu zemědělského půdního fondu, nebo pro jeho kvantitu.

Zákon o ochraně ZPF hovoří v několika případech o souhlasech, které je třeba k určitým činnostem dotýkajícím se zemědělského půdního fondu získat. Jedná se o tyto:

²⁰³ Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, ve znění změnóvého zákona.

²⁰⁴ Podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, ve znění změnóvého zákona.

²⁰⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

²⁰⁶ DAMOHORSKÝ, M. op. cit. s. 295-296.

- souhlas se změnou půdy evidované v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost na ornou půdu,²⁰⁷
- souhlas s použitím sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků na zemědělské půdě,²⁰⁸
- souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k návrhu na stanovení dobývacího prostoru,²⁰⁹
- souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.²¹⁰

Skutečnost, že se za určité situace jedná o závazná stanoviska, lze jednak dovést materiálně (z jejich povahy v návaznosti na ustanovení § 149 správního řádu) a jednak z ustanovení § 3a odst. 5, § 10 odst. 1 a § 21 zákona o ochraně ZPF. Zevrubněji se na následujících řádcích budu zabývat souhlasem k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jelikož se v praxi hojně vyskytuje.

Mezi základní zásady, na nichž je vystaven zákon o ochraně ZPF, patří princip, že půdu spadající do zemědělského půdního fondu lze využívat pouze pro zemědělské účely.²¹¹ Využití k nezemědělským účelům je podmíněno souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k jejímu odnětí ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 1 zákon o ochraně ZPF.²¹² Tento souhlas může mít povahu jak správního rozhodnutí, tak i závazného stanoviska. Pokud záměr, pro nějž má k odnětí dojít, nevyžaduje další povolení dle zvláštního zákona, pak půjde o samostatné rozhodnutí vydané ve správním řízení, jak stanovuje § 21 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Naopak bude-li záměr vyžadovat navazující povoloovací proces podle zvláštních právních předpisů, typicky dle stavebního zákona nebo například horního zákona, půjde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, což lze dovést z § 10 odst. 1 ve spojení s § 21 odst. 3 zákona o ochraně ZPF. Z posledně jmenovaného ustanovení navíc plyne, že souhlas bude mít formu závazného stanoviska i tehdy, bude-li pro záměr vydán i jiný úkon podle stavebního zákona, tj. zejména územní souhlas.

Platnost souhlasu se shoduje s platností podmíněných rozhodnutí. Zároveň se žadatel musí řídit v souhlasu stanovenými podmínkami, které se stanou součástí výrokové části meritorního rozhodnutí, a to od okamžiku nabytí právní moci podmíněného rozhodnutí, případně ve lhůtě

²⁰⁷ Viz § 2 zákona o ochraně ZPF.

²⁰⁸ Viz § 3a zákona o ochraně ZPF.

²⁰⁹ Viz § 6 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.

²¹⁰ Viz § 9 zákona o ochraně ZPF.

²¹¹ KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-10-6. s. 78.

²¹² V ustanovení § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF jsou však vypočteny případy, kdy souhlasu k odnětí není vůbec zapotřebí.

rozhodnutím určené.²¹³ Pokud by šlo o samostatné rozhodnutí, pozbyde platnosti uplynutím 3 let ode dne nabytí jeho právní moci, pokud nebyla v této lhůtě zahájena realizace příslušného záměru podle § 10 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

S akcesorickou povahou souhlasu ve formě závazného stanoviska souvisí i možnost jeho změny, která je možná pouze za předpokladu změny navazujícího rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.²¹⁴ Tento výklad ustanovení § 10 odst. 2 zákona o ochraně ZPF potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, když konstatoval, že: „[u]stanovení § 10 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, umožňuje změnu dříve uděleného souhlasu s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu a jeho podmínek, avšak jen v řízení jiném, tj. v řízení o změně rozhodnutí, jejichž závaznou součástí (ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu) se souhlas stal.“²¹⁵

Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu může být dočasné nebo trvalé. Při dočasném odnětí půdy se předpokládá po stanovené době její návrat k zemědělskému využití, proto zákon požaduje její následnou rekultivaci podle schváleného plánu rekultivace.²¹⁶ Ale i v případě trvalého odnětí se musí dbát na hospodárné využití úrodné vrchní vrstvy zeminy, která má být použita na jiných pozemcích.²¹⁷

Nejvyšší ochrany by měla požívat nejkvalitnější zemědělská půda, tj. I. a II. třídy ochrany ve smyslu zákona o ochraně ZPF. Odnětí takto kvalitní půdy zákon váže na podmínku výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.²¹⁸ Avšak, jak upozorňuje M. Franková ve svém článku, takto stanovený mechanismus ochrany kvalitní zemědělské půdy není příliš funkční, neboť zákon o ochraně ZPF zná mnoho širokých výjimek (§ 4 odst. 4 a § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF). Navíc se dané pravidlo vztahuje až na realizační fázi územního plánování.²¹⁹ Osobně považuji za nutné minimum, aby při pořizování územně plánovací dokumentace docházelo k účelné obraně zájmů na ochraně nejkvalitnější půdy, a to jak prostřednictvím stanovisek orgánu ochrany zemědělského půdního

²¹³ Viz § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF.

²¹⁴ ŽIDEK, D. op. cit. s. 92.

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 Ans 6/2011-60.

²¹⁶ Viz § 9 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

²¹⁷ DROBNÍK, J. Právní režim zemědělských pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Roztoková, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5. s. 206.

²¹⁸ Srov. § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF.

²¹⁹ Sama autorka však uvádí, že extenzivním, ale diskutabilním výkladem lze dojít k tomu, že se § 4 vztahuje i na koncepční fázi územního plánování. Současně poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č.j. 50 A 2/2017-147, v němž soud dospěl k shodnému závěru s ohledem na znění § 5 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Viz FRANKOVÁ, M. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae* [online]. 2019, LXV(3), 35-44 [cit. 28. 6. 2021]. ISSN 2336-6478. s. 39-43. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/7063/Iurid_65_3_0035.pdf.

fondu k územně plánovací dokumentaci, tak prostřednictvím řádných a dostatečných odůvodnění ze strany pořizovatelů. Ostatně stanoviska dotčených orgánů zejména k územním plánům obcí podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve spojení s ustanovením § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona ovlivňují případné legitimní očekávání žadatelů o vydání souhlasu s odnětím. Pakliže územní plán obce vymezuje v souladu s kladnými stanovisky dotčených orgánů například zastavitelné plochy na půdě I. nebo II. třídy ochrany, žadatelé se mohou dovolávat svého legitimního očekávání ve vztahu k vyjmutí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro záměr, jenž je s územním plánem v souladu. Nicméně soulad záměru s územním plánem nezakládá právní nárok na vydání souhlasu, jak potvrdil i Krajský soud v Praze ve svém rozhodnutí. Soud však ve svých úvahách pokračuje předpokladem, „že celá soustava orgánů ochrany ZPF primárně využívá ke kvantitativní ochraně ZPF koncepční nástroje, za tím účelem je metodicky řízena Ministerstvem životního prostředí, které rovněž provádí pravidelnou a důslednou kontrolu výkonu státní správy jednotlivými články této soustavy a přijímá opatření ke zjednání nápravy [§ 17 písm. e), f), g) a h) zákona o ochraně ZPF]. Důsledně uplatňovanou dlouhodobou koncepční politikou na úseku ochrany ZPF by neměl nastat stav, že z důvodu přílišného záboru kvalitní půdy v okolí Prahy nelze odejmout půdu ze ZPF za účelem realizace záměru dle platného územního plánu, jenž již 12 let počítá se zábořem půdy I. třídy ochrany.“²²⁰ Se závěry Krajského soudu v Praze se ztotožňuji, neboť se domnívám, že ochrana nejkvalitnější zemědělské půdy by měla být zajištěna prostřednictvím důsledného koncepčního plánování. A v návaznosti na kontinuitu rozhodování dotčených orgánů vyjádřenou v ustanovení § 4 odst. 4 a odst. 5 stavebního zákona lze opět zdůraznit dopady stanovisek v koncepční fázi územního plánování na vydávání závazných stanovisek ve fázi realizační. S ohledem na zmíněné ustanovení stavebního zákona a judikaturu správních soudů²²¹ může dotčený orgán vydat negativní závazné stanovisko (tj. nevydá souhlas s odnětím), i když k územně plánovací dokumentaci uplatnil stanovisko souhlasné, jen pokud dojde ke změnám, kvůli kterým je řešení v územním plánu věcně nesprávné nebo neaktuální. Zároveň není vyloučeno vydání nesouhlasného závazného stanoviska, na základě získání informací o podrobnostech realizace záměru, a to především z dokumentace pro územní řízení. V metodickém sdělení Ministerstva životního prostředí lze dohledat, jak mají dotčené orgány ochrany zemědělského půdního fondu postupovat při zhodnocení, zdali nenastaly zásadní změny od přijetí územně plánovací dokumentace. Předně musejí dbát na řádné odůvodnění

²²⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2020, č.j. 55 A 34/2019-91.

²²¹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č.j. 43 A 201/2018-105, v němž se soud konstatuje, že princip kontinuity územního plánování není porušen ve dvou případech, a sice pokud došlo ke změnám, pro které původní řešení již není aktuální, nebo dané řešení je věcně nesprávné.

negativního závazného stanoviska, a to s ohledem na zásadní změny, které nastaly po přijetí územně plánovací dokumentace. Zároveň metodické sdělení dává dotčeným orgánům vodítko, co lze považovat za zásadní změnu okolností. Řadí mezi ně například naprosto nevhodné urbanistické řešení záměru, jenž mohl být umístěn na méně kvalitní zemědělské půdě, nebo třeba i dopady klimatické změny.²²² Nicméně uvedené důvody nelze užit paušálně, ale musejí být předmětem správního uvážení v každém jednotlivém případě. Lze uzavřít, že stanoviska dotčených orgánů v koncepční fázi mají zcela zásadní dopad do posuzování udělení souhlasu s odnětím.

Žádost o souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu musí obsahovat speciální zákonem stanovené náležitosti a musí k ní být připojeny požadované přílohy.²²³ K vydání souhlasu je příslušný správní orgán, kterým je: (i) obecní úřad obce s rozšířenou působností (jde-li o půdu o výměře menší nebo rovné 1 ha), (ii) krajský úřad (jde-li o půdu o výměře větší než 1 ha a menší nebo rovné 10 ha), nebo (iii) Ministerstvo životního prostředí (jde-li o půdu o výměře nad 10 ha).²²⁴ Dojde-li příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu k závěru, že jsou splněny předpoklady pro vydání souhlasu, může v něm mimo jiné stanovit i podmínky pro realizaci záměru z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a dále v něm určí orientační²²⁵ výši odvodů za odnětí.²²⁶ O konečné výši odvodů za odnětí rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu až po zahájení realizace záměru samostatným správním rozhodnutím dle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF.

Z povahy souhlasu jako závazného stanoviska vyplývá, že jeho vydáním nepřestává být příslušný pozemek součástí zemědělského půdního fondu. Jak bylo uvedeno výše, platnost souhlasu nastává až právní mocí podmíněného rozhodnutí. Současně bez tohoto souhlasu nelze například potřebná územní rozhodnutí vydat. Vyjímáný pozemek proto přestává být součástí

²²² MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci* [online]. 2021 [cit. 18. 10. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf).

²²³ Viz § 9 odst. 6 a odst. 7 zákona o ochraně ZPF.

²²⁴ Viz ustanovení § 15 písm. j), § 17a písm. e) a § 17 písm. d) zákona o ochraně ZPF.

²²⁵ K účelu stanovení orientační výše odvodů v souhlasu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č.j. 7 As 38/2013-30, v němž konstatoval, že: „[p]okud jde o stanovení konkrétní výše odvodů, není jistě povinnost stanovit ji v závazném stanovisku orientačně, samoúčelná. Zákonodárce blíže nestanovil, jaká má být podoba „orientační výše“ odvodů, z logiky věci však jejím účelem má být seznámit účastníka řízení s výší odvodů, v jaké bude povinen je, v souvislosti s realizací své další aktivity, např. stavební, zaplatit odvést. Orientační výše odvodů by se proto v zásadě neměla lišit od jejich výše, která bude stanovena rozhodnutím v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. Může se lišit např. v důsledku upřesnění výměry půdy, která bude na základě pravomocného rozhodnutí podle stavebního zákona nakonec vyjmuta ze ZPF apod.“

²²⁶ Viz § 9 odst. 8 a odst. 9 zákona o ochraně ZPF.

zemědělského půdního fondu až v okamžiku změny zemědělské půdy na jiný druh pozemku na základě souhlasu jako závazné součásti navazujících rozhodnutí.²²⁷

Nyní ve stručnosti k ostatním souhlasům vydávaným podle zákona o ochraně ZPF. Předně není možné bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu změnit půdu evidovanou v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost na ornou půdu. Tento souhlas je závazným stanoviskem²²⁸ k územnímu rozhodnutí o změně využití území, které vyžaduje ke změně druhu pozemku ustanovení § 80 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, případně i k územnímu souhlasu podle § 96 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Zákon podmiňuje změnu trvalých travních porostů na ornou půdu souhlasem, jelikož nelze vyloučit značný dopad do krajiny a na kvalitu půdy. Trvalé travní porosty mohou spíše napomoci k ochraně proti erozi a zároveň mají velký retenční potenciál. Toto omezení vlastníka pozemku proto vyvažuje zájem na ochraně kvality pozemků spadajících do zemědělského půdního fondu.²²⁹

Formu závazného stanoviska může mít²³⁰ i souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s použitím sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků na zemědělské půdě. Ustanovení § 3a zákona o ochraně ZPF povoluje použití sedimentů na zemědělské půdě, půjde-li jen o ornou půdu nebo trvalý travní porost při jeho obnově. Souhlas se vydá ve formě závazného stanoviska zejména v případě navazujícího stavebního povolení k vodním dílům ve smyslu § 15 vodního zákona. Smysl tohoto souhlasu spatřuji v tom, že zabrání případnému znečištění zemědělské půdy možnými závadnými látkami v sedimentech. Využití nezávadných sedimentů je ale jinak pro zemědělskou půdu velmi přínosné.

A konečně zákon o ochraně ZPF předvídá vydání souhlasu ve formě závazného stanoviska k návrhu na stanovení dobývacího prostoru, resp. k rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru ve smyslu § 24 a násl. horního zákona. V této souvislosti si pouze dovoluji poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2020, č.j. 4 As 116/2020-99, který se v projednávané věci zabýval mimo jiné tím, zdali pro záměr stanovení dobývacího prostoru postačuje pouze závazné stanovisko podle § 6 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, nebo je v této fázi třeba získat i souhlas s odnětím pozemků podle § 9 zákona o ochraně ZPF. Stěžovatel si totiž souhlas s odnětím neopatřil a argumentoval tím, že i po stanovení dobývacího prostoru mohou být

²²⁷ DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2010. ISBN 978-80-904209-8-4. s. 148-149.

²²⁸ Odkazují na ustanovení § 21 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, dle kterého „*stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle stavebního zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*“

²²⁹ KOCOUREK, T. op. cit. s. 80.

²³⁰ Ustanovení § 3a odst. 5 zákona o ochraně ZPF přímo hovoří o tom, že souhlas může být závazným podkladem pro rozhodnutí.

dotčené pozemky zemědělsky využívány, a navíc není zřejmé, v jakém konkrétním rozsahu má být odnětí realizováno. Dle stěžovatele se souhlas s odnětím obstarává až k následnému povolení hornické činnosti. Nejvyšší správní soud však dovedl, že „žadatel o vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru v žádosti definuje územní záměr vyžadující odnětí půdy ze ZPF, neboť bez odnětí půdy ze ZPF jej nelze realizovat. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru tedy nemohlo být vydáno bez souhlasu podle § 9 odst. 1 cit. zákona. Správný je rovněž závěr krajského soudu, že ustanovení § 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nemá na ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona žádný vliv.“²³¹ S vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu se ztotožňují, neboť i v případě realizace stavebního záměru, který vyžaduje odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, si musí žadatel obstarat i následné stavební povolení. Samotné územní rozhodnutí, které souhlas s odnětím podmiňuje, nezakládá oprávnění k realizaci stavby.

4.2.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona

V zákoně o ochraně ZPF, ve znění změnového zákona, se plně projevuje tolik akcentovaný princip integrace agend dotčených orgánů do působnosti stavebních úřadů. Po účinnosti změnového zákona se stavební úřady stanou přímo orgány ochrany zemědělského půdního fondu a jejich působnost bude výslovně upravena v ustanovení § 17c zákona o ochraně ZPF, ve znění změnového zákona. Oproti současnému stavu budou v případě záměrů povolovaných podle nového stavebního zákona rozhodovat o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu přímo stavební úřady. V případě odnímané půdy o výměře menší nebo rovné 1 ha rozhodne stavební úřad sám bez jakékoliv součinnosti s jinými orgány ochrany zemědělského půdního fondu. Bude-li třeba odejmout půdu o výměře větší než 1 ha nebo půjde-li o záměr umístovaný na území národního parku (bez ohledu na výměru odnímané půdy), rozhodne stavební úřad až na základě vyjádření příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.²³² Souhlas s odnětím se proto již nebude vydávat ve formě závazného stanoviska pro účely povolení stavebních záměrů. Naopak záměry povolované podle jiného právního předpisu, které ke své realizaci potřebují vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu, i nadále budou vyžadovat souhlas s odnětím ve formě závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF. Zákon o ochraně ZPF, ve znění změnového zákona, také výslovně stanovuje formu souhlasu jako závazného stanoviska v novelizovaném ustanovení § 21 odst. 2, pokud bude záměr podléhat povolení podle jiného právního předpisu. Tuto změnu lze přivítat, neboť již nebude třeba dovozovat jeho formu výkladem.

²³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č.j. 4 As 116/2020-99.

²³² Viz ustanovení § 9 odst. 11 zákona o ochraně ZPF, ve znění změnového zákona.

Změnový zákon se naopak nedotkl ostatních souhlasů vydávaných podle zákona o ochraně ZPF, které tak i nadále mohou mít formu závazného stanoviska. Nicméně vzhledem ke změně ustanovení § 21 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, ve znění změnového zákona, bude nutné dovozovat povahu souhlasů jakožto závazných stanovisek, zejména souhlasu podle ustanovení § 2 zákona o ochraně ZPF, pouze materiálně. Zastávám názor, že i přes tuto legislativní změnu bude souhlas se změnou trvalého travního porostu na ornou půdu vydáván ve formě závazného stanoviska k povolení změny využití území ve smyslu ustanovení § 213 a násl. nového stavebního zákona. Stejně tak souhlas s použitím sedimentů na zemědělské půdě by měl být vydáván ve formě závazného stanoviska k povolení záměru vodních děl, o kterém budou rozhodovat stavební úřady.

4.3. Závazná stanoviska ve vodním zákoně

4.3.1. Stav dle účinné právní úpravy

Vodu řadíme mezi další nenahraditelné složky životního prostředí, které představují základní předpoklad pro existenci všech živých organismů. Klíčovým je dostatek vodních zdrojů s potřebnou kvalitou. Právní úprava ve vodním zákoně se proto zaměřuje jak na ochranu kvality, tak i kvantity vody.²³³ Závazná stanoviska podle vodního zákona se vydávají v případech, kdy mohou být dotčeny zájmy jím chráněné.

V první řadě poukáží na závazné stanovisko, jež se vydává podle ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona. Zákon přímo vypočítává, že se pořizuje pro účely řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona, zákona o hornické činnosti a konečně pro postupy²³⁴ podle stavebního zákona. Zde se navíc nabízí srovnání se závaznými stanovisky podle zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Vodní zákon v uvedeném ustanovení totiž vyžaduje vydání závazného stanoviska k rozhodnutím či jiným úkonům v případě, pokud mohou být dotčeny zájmy podle vodního zákona. Kdežto již výše vyložená závazná stanoviska dle jiných složkových zákonů byla vázána na poměrně konkrétní podmínky, za nichž mají být vydána.²³⁵ Konstrukce ve vodním zákoně dle mého soudu napomáhá ke komplexnějšímu posouzení možných dopadů do zájmů na ochraně vody.

Vodoprávní úřady musejí v každém jednotlivém případě vážít, zdali zájmy na ochraně vod mohou být dotčeny. Lze přitom poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního

²³³ DAMOHORSKÝ, M. op. cit. s. 275.

²³⁴ Vodní zákon reaguje na skutečnost, že stavební záměr může být povolen nejen ve správním řízením rozhodnutím, ale i na základě souhlasů, veřejnoprávní smlouvy apod.

²³⁵ Obdobné ustanovení však obsahoval i zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 5 odst. 3, který stanovil, že: „[ú]zemní rozhodnutí nebo územní souhlas, jimž má být dotčen zemědělský půdní fond, vydává stavební úřad na základě souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je závazným stanoviskem podle správního řádu.“

soudu ze dne 12. října 2004, č.j. 6 A 97/2001-48, v němž soud rozhodl, že: „[p]rávní názor, podle něhož orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze tehdy, pokud dospěje k závěru, že stavba nebo jiná činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz, zatímco v situacích, kdy dospěje k závěru opačnému, žádné správní řízení nevede a rozhodnutí nevydává, neobstojí.“ Uvedené lze aplikovat i na ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona. Závěr soudu vede k tomu, že vodoprávní úřady jako dotčené orgány by měly vydat závazné stanovisko i v případě, že bude souhlasné a záměr se negativně zájmů na ochraně vod nedotkne. Podle rozšířeného senátu by jinak došlo k mimoprocesnímu posouzení dané otázky, což by mohlo vést k nepřijatelné libovůli.²³⁶ Naopak v komentářové literatuře se uvádí, že je na vodoprávních úřadech, aby posoudily nezbytnost vydání závazného stanoviska.²³⁷ Soudím, že vodoprávní úřady nejsou povinny závazné stanovisko vydat pouze v případě, kdy je zcela zjevné, že zájmy na ochraně vod nemohou být záměrem dotčeny. Spíše se tedy kloním k závěrům Nejvyššího správního soudu, neboť vydání závazného stanoviska (buť kladného) je i základem pro případnou obranu proti němu ze strany třetích osob.

Prostřednictvím tohoto závazného stanoviska se v navazujících správních řízeních a jiných postupech zajišťuje komplexní ochrana vod, jelikož rozhodující správní orgány získávají tolik potřebné informace z této oblasti.²³⁸ Vodní zákon dále výslovně požaduje, aby vodoprávní úřady posoudily i možnost zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu dotčeného vodního útvaru a případně váže souhlasné závazné stanovisko na udělení výjimky podle ustanovení § 23a odst. 8 vodního zákona.

Ustanovení § 104 odst. 9 vodního zákona dále výslovně zakotvuje vázanost vodoprávního úřadu svým závazným stanoviskem, které může změnit (případně i vydáním nového navazujícího závazného stanoviska) jen za zákonem stanovených podmínek. Jinak se k novým závazným stanoviskům nepřihlíží. Jedná se o obdobu ustanovení, které je zakotvené i v ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona.

Speciálním ustanovením k § 104 odst. 9 vodního zákona je jeho § 17. Závazné stanovisko podle § 104 odst. 9 vodního zákona se nevydává v případě, kdy je třeba udělení souhlasu dle ustanovení § 17 vodního zákona. Tento souhlas může být jak závazným stanoviskem,

²³⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-48.

²³⁷ HORÁČEK, Z., a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015. Paragrafy do kapsy. ISBN 978-80-86846-57-6. s. 235.

²³⁸ Tamtéž.

tak samostatným správním rozhodnutím dle toho, zdali následuje navazující postup jiného správního orgánu, pro který by mohl být souhlas závazným podkladem.²³⁹

Souhlasu vodoprávního úřadu je třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem, které nepodléhají povolení dle vodního zákona, ale které mohou ovlivnit vodní poměry, a současně se jedná o jeden z taxativně vymezených případů v § 17 odst. 1 vodního zákona (jedná se například o stavby a zařízení na pozemcích, na nichž se nachází koryta vodních toků, nebo o stavby v ochranných pásmech vodních zdrojů). Výjimku z požadavku na získání souhlasu stanovuje § 17 odst. 4 vodního zákona, a to pro cvičení a zásahy zejména bezpečnostních a záchranných složek. Opatřit ho je nutné už ve fázi územního řízení, aby mohla být dle požadavků v něm stanovených upravena např. projektová dokumentace.²⁴⁰

Ustanovení § 17 odst. 2 vodního zákona umožňuje souhlas vázat na splnění stanovených podmínek. Jak již bylo uvedeno výše v této práci, závazná stanoviska jsou na podmínky vázána velmi často. Nicméně doktrína není jednotná v názoru, zdali tato možnost musí být výslovně zakotvena v zákoně. Osobně zastávám názor, že oprávnění dotčených orgánů stanovit v závazném stanovisku podmínky by mělo být v zákoně výslovně uvedeno, a to v návaznosti na zásadu legality státní moci. Přivítal bych, kdyby zákonodárce byl v tomto ohledu důsledný a při novelizacích právních předpisů zmíněný nedostatek napravil.

4.3.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona

Výše představená závazná stanoviska z oblasti ochrany vod se pro účely záměrů povolovaných podle nového stavebního zákona nebudou již vůbec vydávat. Stavební úřad, který se nově zařadí přímo mezi vodoprávní úřady, posoudí splnění podmínek pro vydání jak souhlasu podle ustanovení § 17 vodního zákona, ve znění změnového zákona, tak závazného stanoviska podle § 104 odst. 3 a odst. 4 vodního zákona, ve znění změnového zákona, přímo v rozhodnutí o povolení záměru. Zákonodárce zvolil důslednou integraci pravomoci vodoprávních úřadů vydávat podkladové akty k záměrům povolovaným podle nového stavebního zákona do stavebních úřadů. Ty budou o takových záměrech rozhodovat zcela samostatně, a tedy ani na základě vyjádření vodoprávních úřadů. Pro záměry povolované podle jiných právních předpisů zůstávají příslušná závazná stanoviska zachována.

²³⁹ Uvedený závěr dovodila jak judikatura (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016, č.j. 48 A 35/2014-63), tak komentářová literatura (viz. HORÁČEK, Z., a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015*. op. cit. s. 70).

²⁴⁰ MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Výklad č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům* [online]. Praha, 2012. [cit. 2. 7. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/141454/vyklad_VZ_c_93.pdf.

4.4. Závazná stanoviska v lesním zákoně

4.4.1. Stav dle účinné právní úpravy

Na následujících řádcích se zaměřím na závazná stanoviska vydávaná podle lesního zákona. Lesy plní významné produkční a mimoprodukční funkce (například protierozní, vodohospodářskou či krajínotvornou). Lesní zákon proto lesům poskytuje ochranu k zajištění optimálního plnění zmíněných funkcí.²⁴¹ Mezi základní cíle právní úpravy ochrany lesů dále patří zajištění předpokladů pro zachování lesů a péči o les, jakož i pro podporu trvale udržitelného hospodaření v lese.²⁴²

Jestliže se řízení podle zvláštního právního předpisu (typicky dle stavebního zákona nebo horního zákona) dotýká výše naznačených zájmů chráněných lesním zákonem, může příslušný správní úřad meritorně rozhodnout až se souhlasem orgánu státní správy lesů. Tento souhlas se vydává podle ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona ve formě závazného stanoviska, je-li podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení. Souhlas musí být opatřen i v případě dotčení pozemků do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa. V podstatě jde o zakotvení ochranného pásma, jehož účelem je poskytnout ochranu lesu před činností v ochranném pásmu prováděnou.²⁴³

Souhlas orgánu státní správy lesů se vyžaduje i v případě odnětí pozemků z plnění funkcí lesa, případně omezení jejich využívání. Jde o obdobu vyjmutí pozemku ze zemědělského půdního fondu. Nicméně procesy vedoucí k jinému využití pozemků se podle lesního zákona a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu liší. Lesní zákon totiž zavádí zvláštní řízení o odnětí nebo o omezení ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 lesního zákona, které se vede společně s řízením o výjimce podle ustanovení § 13 odst. 1 lesního zákona a v rámci něhož se vydává samostatné správní rozhodnutí o odnětí nebo omezení. Souhlas podle ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona se vydává k územnímu rozhodnutí podle stavebního zákona, pokud se územní řízení dotýká zájmů chráněných lesním zákonem. K samotnému odnětí nebo omezení však dochází až na základě následujícího řízení o odnětí nebo omezení podle ustanovení § 16 lesního zákona.

Uvedený souhlas plní zejména funkci preventivní. Judikatura z tohoto důvodu dovodila, že závazné stanovisko může být nesouhlasné i za předpokladu, že z předloženého záměru nevyplývá aktuální konkrétní riziko, „ovšem s ohledem na budoucí vývoj stavu lesního porostu a

²⁴¹ JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6. s. 190.

²⁴² Srov. ustanovení § 1 lesního zákona.

²⁴³ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-425-3. s. 35.

s ohledem na blízkost stavby lesu a její charakter, mohou taková rizika pravděpodobně nastat. Krajský soud tak správně upozornil, že podmíněnost povolení stavby souhlasem orgánu státní správy lesů je preventivním nástrojem ochrany lesa a lesního hospodaření. Je proto dostatečné, pokud dotčený orgán zmínil možné negativní vlivy stavby na les (jednak přímé účinky v podobě fyzických zásahů do kořenového systému či porostního pláště, a jednak požadavky opírající se o § 22 lesního zákona), které opřel o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření.“²⁴⁴

Nejvyšší správní soud též řešil otázku, zdali je souhlas ve formě závazného stanoviska nutné opatřit pouze ve fázi územního řízení, či jej žadatel musí obstarat i pro následné stavební řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 1. července 2011, č.j. 1 As 6/2011-347, rozhodl, že souhlas má být vydán i pro stavební řízení. Svůj závěr odůvodnil tím, že územní řízení a stavební řízení se týkají jiného předmětu. Orgán státní správy lesů proto vychází při vydávání souhlasu pro účely uvedených řízení z jiných hledisek. A byť je možné souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona vázat na podmínky, tak ale v souhlasu pro územní řízení nelze stanovit podmínky takové, které by mohly chránit les při stavební činnosti. Žadatel v této fázi ještě nepředkládá podklady, na jejichž základě by je bylo možné řádně stanovit.²⁴⁵

Pro úplnost lze dodat, že lesní zákon počítá s dalším závazným stanoviskem, a to se závazným stanoviskem ústředního orgánu státní správy ochrany přírody, tj. Ministerstva životního prostředí, jakožto závazného podkladu ke schválení oblastního plánu rozvoje lesů podle § 23 odst. 1 lesního zákona. Příslušné závazné stanovisko se však vyžaduje pouze v případě, že oblastní plán rozvoje lesů předpokládá zavádění geograficky nepůvodních druhů lesních dřevin. Ministerstvo životního prostředí je k vydání tohoto závazného stanoviska oprávněno přímo podle lesního zákona, zákon o ochraně přírody a krajiny jej neobsahuje.²⁴⁶

4.4.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona

Podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. c) lesního zákona, ve znění změnového zákona, budou státní správu lesů vykonávat i stavební úřady. To se mimo jiné projevuje tím, že stavební úřady přímo v povolení záměru podle nového stavebního zákona posoudí splnění podmínek pro vydání původního souhlasu podle ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona. Jedinou výjimku představují záměry uskutečňované na území národních parků a v jejich ochranných pásmech, které stavební úřad povolí až na základě vyjádření příslušného orgánu státní správy lesů. Zároveň podle ustanovení § 16 odst. 1 ve spojení s § 48b lesního zákona, ve znění změnového zákona, budou

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č.j. 1 As 2/2018-37.

²⁴⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2011, č.j. 1 As 6/2011-347.

²⁴⁶ DROBNÍK, J., DVORÁK, P. op. cit. 75.

stavební úřady přímo v rozhodnutí o povolení záměru podle nového stavebního zákona rozhodovat i o odnětí nebo omezení pozemků z plnění funkcí lesa, vyžaduje-li to záměr povolovaný podle nového stavebního zákona. Nově zavedený princip integrace se však opět nevztáhne na záměry povolované na územní národních parků a v jejich ochranných pásmech.

Obecně stojí za povšimnutí, že zákonodárce změnil formu souhlasu podle ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona ze závazného stanoviska na vyjádření i pro řízení vedená podle jiných právních předpisů, tedy nejen pro řízení vedená podle nového stavebního zákona. Navíc zákonodárce přistoupil i ke zkrácení 50metrového ochranného pásma na 30 metrů od okraje lesa. Uvedenou změnu hodnotím jako nekoncepční a v rozporu se zásadami správné legislativní techniky. Je otázkou, proč se v případě lesního zákona závazné stanovisko mění na vyjádření i pro účely řízení vedených podle jiných právních předpisů, když s ohledem na vazbu změnového zákona na změny veřejného stavebního práva by změnový zákon neměl zasahovat do řízení jiných než jen podle nového stavebního zákona. Důvodová zpráva odpověď nenabízí.

4.5. Závazná stanoviska v zákoně o ochraně přírody a krajiny

4.5.1. Stav dle účinné právní úpravy

Posledním složkovým zákonem, který se pokusím zanalyzovat z hlediska úpravy závazných stanovisek, je zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentářová a odborná literatura se shoduje, že v době svého přijetí šlo o právní předpis moderní a komplexní.²⁴⁷ Zákon vychází ze základního předpokladu, že ochranu si zaslouhuje veškerá příroda a krajina. V určitých případech však poskytuje jejím částem ochranu zvláštní.²⁴⁸ Nelze opomenout, že ochrana přírody a krajiny je výslovně označena za veřejný zájem.²⁴⁹ Závazná stanoviska pak sehrávají důležitou roli, pokud mají být zájmy na ochraně přírody a krajiny dotčeny.

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny se vydává celá řada závazných stanovisek, konkrétně jde o tyto:

- závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku,²⁵⁰
- závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov a k vymezeným činnostem v lesích,²⁵¹

²⁴⁷ Srov. např. JANČÁŘOVÁ, I. a kol. op. cit. s. 223 a PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-806-2. s. 9.

²⁴⁸ STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-229-0. s. XXX.

²⁴⁹ Viz ustanovení § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁰ Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵¹ Podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

- závazné stanovisko ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru,²⁵²
- souhlas k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz,²⁵³
- souhlas k vymezeným činnostem (například ke změně druhu nebo způsobu využití pozemků) v národních parcích²⁵⁴ nebo v chráněných krajinných oblastech,²⁵⁵
- souhlas s použitím ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod,²⁵⁶
- souhlas k činnostem a zásahům v ochranných pásmech zvláště chráněných území,²⁵⁷
- závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích,²⁵⁸
- souhlas k činnostem a zásahům vymezeným v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území,²⁵⁹
- souhlasy k zásahům do evropsky významné lokality²⁶⁰ či k činnostem v ptačích oblastech vymezeným nařízením vlády,²⁶¹
- závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, je-li vydáváno pro záměr, který může významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti dle ustanovení § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny,²⁶²
- souhlas k činnostem a zásahům v ochranném pásmu památného stromu,²⁶³
- závazné stanovisko orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů,²⁶⁴
- souhlas k činnostem a zásahům vymezeným v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů a nerostů,²⁶⁵
- souhlas se zřízením nebo zrušením veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území,²⁶⁶

²⁵² Podle ustanovení § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵³ Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁴ Podle ustanovení § 16a odst. 3, § 16b, § 16c odst. 1 a § 16d zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁵ Např. podle ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody k vyhrazení míst pro zneškodňování odpadů.

²⁵⁶ Podle ustanovení § 31 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁷ Podle ustanovení § 37 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁸ Podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁵⁹ Podle ustanovení § 44 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶⁰ Podle ustanovení § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶¹ Podle ustanovení § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶² Samotné závazné stanovisko je vydáváno podle zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁶³ Podle ustanovení § 46 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶⁴ Podle ustanovení § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶⁵ Podle ustanovení § 57 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶⁶ Podle ustanovení § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

- závazné stanovisko k rozsahu a nezbytnosti přiměřených opatření k vyloučení nebo zmírnění negativních vlivů zamýšleného zásahu,²⁶⁷
- závazné stanovisko k řízením podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti,²⁶⁸
- jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona.²⁶⁹

Z výše uvedeného výčtu je zřejmé, že zákon o ochraně přírody a krajiny v některých případech hovoří přímo o závazném stanovisku a v některých případech používá obecný pojem souhlas. Formu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu lze předně dovodit z ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který mimo jiné stanoví, že „*souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*“ *A contrario* platí, že se předmětné správní akty budou vydávat ve formě správního rozhodnutí, pokud se nepořizují jako podklad pro další rozhodnutí.

V této souvislosti si dovoluji poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2019, č.j. 7 As 372/2018-40, v němž soud postavil najisto, že je-li k realizaci záměru (v projednávané věci pokácení stromořadí) zapotřebí dvou povolovacích aktů dle zákona o ochraně přírody a krajiny, které chrání různé objekty, vydávají se potřebné správní akty ve formě správního rozhodnutí. V daném případě je tak k pokácení stromořadí nutné jednak povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a jednak i souhlas se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle Nejvyššího správního soudu se jedná o dvě rozdílná správní řízení, jejichž výsledkem jsou řetězící se rozhodnutí (vedle sebe stojící administrativní nástroje ochrany životního prostředí), bez nichž není možné stromořadí pokácet.

Povahu souhlasů jako závazných stanovisek však lze dovodit i z dalších ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Kupříkladu z ustanovení § 37 odst. 4 a § 44b zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že souhlas k vymezeným činnostem v ochranném pásmu zvláště chráněných území a souhlas k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách mají formu závazného stanoviska, pokud je k daným činnostem třeba povolení správního orgánu podle jiného právního předpisu. Bez zajímavosti není, že zmíněná ustanovení hovoří jinou dikcí než obecné ustanovení v § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které v této souvislosti používá pojmu „*podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu*“. Jazykovým výkladem z citovaného ustanovení dovozují, že souhlasy a závazná stanoviska budou závazným stanoviskem

²⁶⁷ Podle ustanovení § 67 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶⁸ Podle ustanovení § 77 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁶⁹ Podle ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny.

ve smyslu § 149 správního řádu, pokud budou podkladem pouze pro rozhodnutí. Nikoliv pro jiný povolovací akt (například pro souhlasy dle stavebního zákona). Naopak z ustanovení § 37 odst. 4 a 44b zákona o ochraně přírody a krajiny takové omezení dovodit nelze, neboť hovoří obecně o „povolení“. Nicméně připomínám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2017, č.j. 2 As 163/2016-27, který vyšel z extenzivního výkladu § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a dovedil, že použité slovní spojení „*podklad pro rozhodnutí*“ musíme chápat široce jako „*podklad pro postup podle zvláštního předpisu*“, i když vyústí v jiný úkon správního orgánu než rozhodnutí. Zevrubněji jsem se této problematice věnoval v předcházející části diplomové práce, na kterou v dalších podrobnostech odkazuji.

Ucelený výklad o všech výše vypočtených podkladových aktech by vydal na samostatnou odbornou práci. Podrobněji proto analyzuji vybraná závazná stanoviska, na nichž však lze demonstrovat zajímavé otázky právní úpravy ochrany přírody a krajiny.

Dle mého soudu stojí za pozornost zejména závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Významné krajinné prvky jsou definovány v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny. Závazné stanovisko sehrává roli základního prevenčního nástroje, jelikož si jej musí opatřit každý, kdo zamýšlí zásah, jenž by mohl vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Zákon o ochraně přírody a krajiny demonstrativně vyjmenovává zásahy, které již ze své podstaty považuje za způsobilé negativně ovlivnit předmět ochrany, a proto v jejich případě bude závazné stanovisko nutné vždy. Řadí mezi ně například umístování staveb, pozemkové úpravy či například těžbu nerostů. Avšak i u činností výslovně neuvedených by měl žadatel z preventivních důvodů o příslušné závazné stanovisko požádat, i když bude přesvědčený, že ke škodlivému zásahu nemůže dojít.²⁷⁰ Zároveň judikatura dovedla, že v návaznosti na skutečnost, že závazné stanovisko sehrává roli základního prevenčního nástroje ochrany významných krajinných prvků, musí být obstaráno před uskutečněním zamýšleného zásahu. Dle Krajského soudu v Ostravě jej není možné chápat jako nástroj k dodatečné legalizaci neoprávněného zásahu.²⁷¹

Z výslovné dikce předmětného ustanovení by se mohlo na první pohled zdát, že orgán ochrany přírody vždy vydává závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Opak je však pravdou. S ohledem na ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny může být toto závazné stanovisko vydáno ve formě správního rozhodnutí. Tak tomu bude vždy, nenásleduje-li žádné navazující povolení, pro které by bylo podkladem. Komentářová literatura uvádí, že půjde zejména

²⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č.j. 1 As 94/2008-53.

²⁷¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2003, čj. 22 Ca 121/2002-32.

o zásahy související se správou vodních toků podle § 47 vodního zákona.²⁷² Pokud se závazné stanovisko vydává například pro účely územního řízení, bude mít formu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu. Oceňuji, že zákonodárce v souvislosti s rekonstrukcí veřejného stavebního práva přistoupil ve změnovém zákoně s účinností k 1. červenci 2023 k přejmenování tohoto správního aktu na souhlas. Nepovažuji za vhodné, aby právní řád používal označení závazné stanovisko v několika možných významech.

Orgán ochrany přírody na základě podané žádosti posoudí, zdali je zamýšlený zásah způsobilý ohrozit či oslabit ekologicko-stabilizační funkci významného krajinného prvku, či jej dokonce poškodit nebo zničit. K tomu, aby orgán ochrany přírody přijal správný závěr, musí zhodnotit význam a funkce významného krajinného prvku v krajině. S. Havelková uvádí, že rozhodovací činnost orgánů ochrany přírody a krajiny se mnohdy liší v tom, zdali u určitých zásahů závazné stanovisko vyžadovat.²⁷³

V praxi se též objevuje problém s tím, že zamýšlený záměr nejenže vyžaduje závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, ale i další povolovací akty dle zákona o ochraně přírody a krajiny (například souhlas se zásahem do krajinného rázu či povolení kácení dřevin apod.), a žadatel některý z dalších dotčených zájmů opomene.²⁷⁴ Řešení naznačeného problému spatřuji ve využívání institutu koordinovaného závazného stanoviska ve smyslu stavebního zákona. Samozřejmě jen za předpokladu, že ochrana dotčených zájmů bude v daném případě zajišťována pouze prostřednictvím závazných stanovisek. Pokud by se však povolovací akty nevydávaly pro účely stavebního záměru, opakují, že lze *de lege ferenda* uvažovat o zakotvení institutu koordinovaného závazného stanoviska do obecné úpravy ve správním řádu, aby se koordinační postupy mohly využít širěji, nejen pro účely povolovacích procesů podle stavebního zákona.

S předcházejícím závazným stanoviskem velmi úzce souvisí i souhlas k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jde o další administrativně-právní nástroj obecné územní ochrany přírody a krajiny.²⁷⁵ Zmíněné zákonné ustanovení poskytuje ochranu krajinnému rázu zejména proti stavebním činnostem, jež mají vysoký potenciál krajinný ráz narušit. Ovšemže ale existují i další činnosti,

²⁷² STEJSKAL, V. op. cit. s. 38.

²⁷³ V podrobnostech viz HAVELKOVÁ, S. Závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku a jeho forma. *Fórum ochrany přírody* [online]. Liběchov: Fórum ochrany přírody [cit. 14. 7. 2021]. Dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/zavazne-stanovisko-k-zasahu-do-vyznamneho-krajinného-prvku-jeho-forma>.

²⁷⁴ JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Praktický komentář. ISBN 978-80-7676-021-9. s. 24.

²⁷⁵ Tamtéž, s. 97.

kteře negativně do krajinného rázu zasahují. Kupřříkladu se jedná o rozsáhlé změny druhu pozemků či těžební činnost apod. Jak nicméně dovedil Nejvyšší správní soud, i výstavba může do krajinného rázu zasáhnout pozitivně a nelze ji v krajině s typickým krajinným rázem *a priori* vyloučit. Avšak tuto otázku musí dotčený orgán ochrany přírody řádně posoudit při vydávání souhlasu.²⁷⁶ Na druhou stranu se judikatura Nejvyššího správního soudu staví na obranu zachování hodnot krajiny, když z ní vyplývá, že hospodářské přínosy zamýšlené činnosti způsobí významně narušit krajinný ráz jsou podružnou otázkou a nelze je povýšit nad vlastní předmět řízení o vydání souhlasu, tj. zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu.²⁷⁷

Formu souhlasu opět určuje ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Půjde-li o podklad pro rozhodnutí (např. dle stavebního zákona či horního zákona), vydá ho příslušný správní orgán jako závazné stanovisko dle § 149 správního řádu. V opačném případě má povahu samostatného správního rozhodnutí.

Pro vydání souhlasu lze identifikovat základní předpoklady. Předně musí jít o zásah do krajiny s krajinným rázem. Pravomoc orgánu ochrany přírody dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze dovést na případy, na něž se zákon o ochraně přírody a krajiny nevztahuje.²⁷⁸ Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*takový případ nastává i tam, kde stavba je umístována do prostředí, které vůbec nemá znaky krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, a nemá tedy ani „krajinný ráz“.* Takovým prostředím je - nejsou-li tu jiné skutečnosti, které by takový závěr vyvrátily - i zastavěná centrální oblast pražské městské části, tedy vysoce urbanizované městské prostředí bez významných krajinných prvků, bez výskytu druhů planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů, nalezišť nerostů atd.“²⁷⁹ Zároveň soud v citovaném rozhodnutí uzavřel, že pravomoc orgánu ochrany přírody k vydání souhlasu bude založena tehdy, půjde-li o činnost (v projednávaném případě o stavbu), která může ovlivnit krajinný ráz v jím charakterizované krajině.

Příslušný souhlas vychází obdobně jako závazné stanovisko k zásahům do významného krajinného prvku z principu předběžné opatrnosti. Nejvyšší správní soud proto konstatoval, že je nezbytný ke každému zásahu, u kterého nelze vyloučit „*nikoli bezvýznamnou pravděpodobnost*“, že dojde ke změně (a to i pozitivní) nebo snížení krajinného rázu.²⁸⁰ V dalším projednávaném

²⁷⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č.j. 7 As 52/2009-227.

²⁷⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75.

²⁷⁸ ŽIDEK, D. *Environmentalizace veřejného stavebního práva - současný stav a perspektivy*. Praha, 2018 [cit. 14. 7. 2021]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103160/150040530.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. s. 135.

²⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č.j. 6 A 83/2002-65.

²⁸⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 06. 2011, č.j. 7 As 21/2011-87.

případě²⁸¹ se Nejvyšší správní soud vypořádal s námitkou stěžovatele ohledně rozdílené dikce ustanovení § 4 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Prvně zmíněné ustanovení výslovně požaduje obstarání závazného stanoviska po osobě, která zamýšlí učinit zásah do významného krajinného prvku, kdežto v případě ustanovení upravující souhlas s činností dotýkající se krajinného rázu nenalezneme, kdo jej má obstarat. Již dříve bylo judikaturou dovozeno, že řízení o vydání souhlasu²⁸² lze vést jak na návrh účastníka řízení, tak ale i z vlastního podnětu příslušného správního orgánu, či z podnětu jiného správního orgánu.²⁸³ Dle Nejvyššího správního soudu ale z logiky ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody plyne, že o souhlas musí požádat ten, jenž zamýšlenou činnost plánuje provést.²⁸⁴

Orgán ochrany přírody při vlastním posouzení zamýšlené činnosti zhodnotí stav krajiny, pro který se stala jedinečnou z hledisek uvedených v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. z hlediska přírodního, kulturního, historického a dalších, a stav krajiny poté, co by měla být posuzovaná činnost provedena.²⁸⁵ Přitom otázka, zda posuzovaný zásah sníží nebo změní krajinný ráz, může být zodpovězena pouze prostřednictvím dokazování, v němž nelze vyloučit určité subjektivní hodnocení. Nicméně vyhodnotí-li příslušný orgán ochrany přírody na základě provedeného dokazování, že zásah se neslučuje se zachováním významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny apod.²⁸⁶, souhlas neudělí.²⁸⁷

Pro úplnost doplňuji, že souhlasu k zásahu do krajinného rázu není třeba, pokud se zamýšlená činnost uskuteční v zastavěném území či v zastavitelných plochách, pro něž územní plán nebo regulační plán stanovil plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.²⁸⁸ Přitom všechny uvedené podmínky musejí být naplněny současně, aby se výlučka z obecného požadavku na získání souhlasu uplatnila.²⁸⁹ Za situace, kdy se do územního plánu nebo regulačního plánu zapracují podmínky ochrany krajinného rázu po dohodě s orgánem ochrany přírody, nevyvstává potřeba příslušný souhlas pro umístěvané stavby požadovat.²⁹⁰

²⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2020, č.j. 3 A 167/2016-48.

²⁸² Soud rozhodoval v době, kdy judikatura dovozovala, že souhlas se vydává pouze ve formě správního rozhodnutí ve správním řízení.

²⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-48.

²⁸⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2020, č.j. 3 A 167/2016-48.

²⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č.j. 7 As 23/2014-57.

²⁸⁶ Dle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že „zásahy do krajinného rázu, zejména umístění a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.“

²⁸⁷ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č.j. 3 As 86/2014-49.

²⁸⁸ Viz ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁸⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č.j. 7 As 267/2015-57.

²⁹⁰ VOMÁČKA, V. a kol., op. cit. s. 130.

Závěrem této kapitoly shrnuji, že podle zákona o ochraně přírody a krajiny vydávají orgány ochrany přírody poměrně velké množství závazných stanovisek do řízení podle různých právních předpisů, ať už se jedná o stavební zákon, vodní zákon, horní zákon či další. Na první pohled se může zdát, že se jedná o počet až neúměrný. Nicméně je třeba si uvědomit, že zákon o ochraně přírody a krajiny pojímá ochranu přírody a krajiny skutečně komplexně a chrání celou škálu významných hodnot z oblasti životního prostředí.

Na druhou stranu chápu snahu zákonodárce o zjednodušení a zrychlení postupů dle tohoto zákona. Jako názorný příklad poslouží jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona, které bylo podrobně rozebráno v předcházející části diplomové práce. Domnívám se, že mohlo jít o praktický a efektivní institut, který by napomohl k zrychlení povolovacích procesů a který by umožnil pojmout ochranu přírody a krajiny ve vztahu k povolovanému záměru komplexně. Podstatný nedostatek spatřuji ve změně režimu povolování výjimek ze zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Výjimku lze ve stanovených případech napříště povolit jen na základě souhlasu orgánu ochrany přírody v závazném stanovisku.²⁹¹ Neblahé konsekvence byly již zmíněny výše. V uvedeném spatřuji pokračování trendu posledních let, během nichž došlo k nahrazení některých správních rozhodnutí závaznými stanovisky. Narážím na zavedení závazného stanoviska ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru dle ustanovení § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny²⁹² a dále na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ustanovení § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zejména posledně jmenované závazné stanovisko bylo podrobena kritice²⁹³, neboť odnímá v zákonem stanovených případech pravomoc orgánu ochrany přírody rozhodovat o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů ve správním řízení samostatným rozhodnutím. Nová právní úprava v § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny však rozhodování o výjimce *de facto* formou závazného stanoviska ještě více rozšiřuje.

²⁹¹ Viz § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁹² Závazné stanovisko ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru bylo do zákona o ochraně přírody a krajiny zavedeno zákonem č. 225/2017 Sb. Z praktického hlediska lze na něj pohlížet pozitivně, jak uvádí M. Franková: „Výhodu tohoto řešení je z časového hlediska primární řešení otázky kácení dřevin orgánem ochrany přírody, zároveň však s možnými účinky a tedy vykonatelností až okamžikem právní moci územního rozhodnutí (popř. společného povolení). Nemůže tedy nastat situace, kdy povolení bude vydáno a bude možno dřeviny vykácet, ačkoli žádost o vydání územního rozhodnutí bude zamítnuta. Zároveň však stavební úřad bude rozhodovat v situaci, kdy se orgán ochrany přírody již věcně otázkou kácení zabýval a udělil ke kácení kladné stanovisko (záporné stanovisko pochopitelně znemožňuje stavebnímu úřadu žádosti o územní rozhodnutí vyhovět).“ Citováno z FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. op. cit. s. 68-69. Nicméně sama autorka v citovaném článku též zmiňuje, že z doktrinálního hlediska je problematické, že povolení ke kácení dřevin vydá stavební úřad a nikoli orgán ochrany přírody.

²⁹³ Srov. např. STEJSKAL, V. Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů. *AUC IURIDICA*. 2019, č. 3, s. 9-19.

Lze uzavřít, že závazná stanoviska patří mezi účinné nástroje ochrany přírody a krajiny. Nicméně není možné rezignovat na vedení klasických správních řízení s výstupem ve formě rozhodnutí v případech zájmů a hodnot, které si zasluhují specifickou a zvýšenou ochranu. V těchto případech se mi nejvíce ochrana prostřednictvím závazných stanovisek jako adekvátní.

4.5.2. Podkladové akty po účinnosti změnového zákona

Princip integrace se v široké míře uplatní i v novelizovaném zákoně o ochraně přírody a krajiny. Nicméně zákonodárce zareagoval na rozmanitost chráněných hodnot zvolením několika přístupů a k integraci agend orgánů ochrany přírody do stavebních úřadů nedochází vždy.

Předně budou stavební úřady, nově jako orgány ochrany přírody, dle ustanovení § 76 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona, posuzovat splnění podmínek pro vydání výslovně vyjmenovaných správních aktů přímo v rámci řízení o povolení záměru podle nového stavebního zákona. Mezi takto integrované správní akty patří například i souhlas k zásahům do významného krajinného prvku, dále souhlas k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, ale třeba i povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V těchto případech bude stavební úřad rozhodovat bez ingerence dalšího orgánu ochrany přírody. Výše uvedené se ale uplatní pouze v případě, že půjde o záměr dle nového stavebního zákona a že se záměr nepovoluje ve zvláště chráněných územích, včetně jejich ochranných pásem, evropsky významných lokalitách, ptačích oblastech a vojenských újezdech. Ve vyjmenovaných oblastech se uplatní odlišná pravidla, jak bude uvedeno dále.

Druhým přístupem, který zákonodárce zvolil, je rozhodování stavebního úřadu o povolení záměru dle nového stavebního zákona na základě vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody, konkrétně krajského úřadu, Agentury ochrany přírody a krajiny nebo správy národního parku dle jejich územní působnosti. Ani v tomto případě se výslovně vypočtené souhlasy a povolení nebudou samostatně vydávat a stanou se součástí výroku o povolení záměru. Povolovaný záměr se ale musí nacházet *„v zastavěném území, zastavitelné ploše nebo v jejich částech, pokud byly v tomto území, ploše nebo v jejich částech územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu, nebo byl pro ně vydán regulační plán, a to na území chráněných krajinných oblastí, národních parků, ochranných pásem zvláště chráněných území, evropsky významných lokalit a ptačích oblastí [...].“*²⁹⁴

A konečně třetí přístup, který se použije při povolování záměrů podle nového stavebního zákona, se uplatní, pokud jde o záměry ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech, evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech. V podstatě spočívá v navazujících

²⁹⁴ Viz ustanovení § 76 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

rozhodnutích příslušného orgánu ochrany přírody (krajského úřadu, Agentury ochrany přírody a krajiny nebo správy národního parku) a stavebního úřadu. V případě vyjmenovaných území a oblastí totiž příslušný orgán ochrany přírody nejprve povede jediné řízení, v rámci něhož posoudí podmínky pro vydání různých rozhodnutí i souhlasů a jehož výstupem bude jediné společné rozhodnutí, a to podle ustanovení § 83 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona. M. Franková dovozuje, že toto řízení bude mít povahu řízení o předběžné otázce ve vztahu k řízení o povolení záměru.²⁹⁵ Předpokladem pro vydání povolení záměru podle nového stavebního zákona proto napříště nebudou mimo jiné jednotlivá závazná stanoviska, ale jediné integrované rozhodnutí orgánu ochrany přírody.

Výše uvedené změny právní úpravy ochrany přírody a krajiny korespondují s tendencí odvratu od institutu závazného stanoviska. Stavební úřady budou povolovat záměry podle nového stavebního zákona buď zcela samostatně, nebo na základě vyjádření či rozhodnutí příslušných orgánů ochrany přírody. Změnový zákon se závazných stanovisek v zákoně o ochraně přírody a krajiny dotkl ještě v dalších směrech, z nichž některé představuji níže.

Za podstatnou považují změnu formy stávajícího závazného stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle ustanovení § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Po účinnosti změnového zákona dojde k přejmenování tohoto institutu na souhlas a orgán ochrany přírody jej vydá formou rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Zároveň se nově nebude vydávat, pokud půjde o záměr v zastavěném území, zastavitelné ploše nebo v jejich částech, pokud byly v tomto území, ploše nebo v jejich částech územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu, nebo byl pro ně vydán regulační plán.²⁹⁶ Dle stávajícího znění nemusí být souhlas vydáván pro záměry prováděné na území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti, tj. bez ohledu na zonaci. Kritika směřuje k tomu, že se jedná o příliš širokou výjimku, jelikož k městům mohou z hlediska správního náležet menší sídla ve velmi cenných oblastech.²⁹⁷ Nové znění jde ještě dále, neboť se výjimka může týkat i záměrů prováděných na území národních parků. Z tohoto důvodu se jako velmi důležité a podstatné jeví důsledné dbání na ochranu zájmů přírody a krajiny při pořizování územně plánovací dokumentace. Jako pozitivní vnímám výslovné zakotvení kritéria, na základě něhož bude orgán ochrany přírody souhlas vydávat. V současném znění dotčeného zákona absentuje, a proto by měl orgán ochrany přírody vycházet zejména z účelu a cílů ochrany zvláště chráněných území. Napříště však může souhlas

²⁹⁵ FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? op. cit. s. 45.

²⁹⁶ Viz ustanovení § 44 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona.

²⁹⁷ JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. op. cit. s. 214.

vydat, jen nebude-li ohroženo zachování příznivého stavu předmětu ochrany předmětného zvláště chráněného území.²⁹⁸

Dále změnový zákon přináší souhlas orgánu ochrany přírody ke stanovení dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti, povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu nebo povolení likvidace důlních děl a lomů, který bude mít formu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona.²⁹⁹

4.6. Dílčí závěr

Z hlediska hmotněprávního hodnotím úpravu závazných stanovisek v jednotlivých vybraných složkových zákonech jako racionální. Neshledal jsem potřebu zakotvit nové závazné stanovisko k ochraně dalšího dílčího veřejného zájmu. Naopak se domnívám, že z hlediska procesního se prostor pro zlepšení stávajícího stavu nabízí. Pokusil jsem se poukázat na některé z problematických aspektů účinné právní úpravy a současně jsem představil koncepční změny, které přináší reforma veřejného stavebního práva.

Obecně lze říci, že k realizaci určitého záměru musí žadatel obstarat několik závazných stanovisek podle různých složkových zákonů. Mezi nevýhody takového řešení patří jednak administrativní zátěž, ale jednak i nebezpečí, že žadatel opomene obstarání některého ze závazných stanovisek. Dalším problematickým aspektem spojeným nyní konkrétně s realizací stavebního záměru je oddělení jednotlivých řízení podle stavebního zákona, s čímž je spojeno i opatřování závazných stanovisek do různých fází povolování záměru. Příkladem jmenuji závazná stanoviska z oblasti ochrany ovzduší, které se vydávají jak do územního řízení, tak ale i do stavebního řízení, případně i k užívání stavby stacionárního zdroje. Podle lesního zákona se zase souhlas opatřuje do územního i stavebního řízení, jak rozhodly správní soudy. V praxi se však vyskytuje nešvar, že žadatel nebo dotčený orgán opomenou uplatnit potřebné závazné stanovisko do příslušné povolovací fáze, nebo dotčený orgán stanoví podmínky, které nekorespondují s řízením, v němž je záměr zrovna povolován. Uvedeným problémům lze dle mého názoru předejít důslednou koordinací závazných stanovisek v jednotlivých složkových zákonech. Dobrým příkladem mohlo být jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny nebýt nového mechanismu povolování výjimek ze zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Zároveň ale musím dodat, že závazná stanoviska nepředstavují vždy vhodný nástroj ochrany. Jejich nevýhodu lze spatřovat v tom, že se nevydávají v řádném správním řízení. Před dotčeným orgánem proto nemohou vystupovat klasičtí účastníci řízení, kteří by případně mohli uplatnit

²⁹⁸ Viz ustanovení § 44 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona.

²⁹⁹ Viz ustanovení § 4 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona.

prostředky obrany. Z toho důvodu považuji za nešťastné tendence z posledních let, které se vyznačují nahrazováním správních rozhodnutí závaznými stanovisky. Zejména mám na mysli prolamování zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny prostřednictvím výjimek. Takto významná otázka si zaslouží, aby byla náležitě posouzena v klasickém správním řízení.

Vybraných složkových zákonů se z hlediska závazných stanovisek dotýká změnový zákon. Nabyde-li účinnosti, závazná stanoviska související s řízením podle nového stavebního zákona v podstatě vymizí. V analyzovaných složkových zákonech však až na nekoncepční výjimku lesního zákona zůstanou zachována pro řízení dle jiných právních předpisů. V tomto ohledu vyslovuji závěr, že význam závazných stanovisek z hlediska ochrany životního prostředí se výrazně oslabí. Avšak uznávám, že závazná stanoviska nejsou jediným možným nástrojem ochrany životního prostředí. Pokud se od nich zákonodárce rozhodl upustit, mohl alespoň zajistit náležitou ochranu veřejných zájmů jinými efektivními prostředky, a to i takovými, které ve změnovém zákoně na jiných místech použil. Mám na mysli spojené řízení orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 83 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění změnového zákona. Výsledkem tohoto řízení bude jediné společné rozhodnutí, které nahradí jednotlivá závazná stanoviska. Tuto formu integrace považuji za smysluplnou, neboť příslušné řízení povede orgán ochrany přírody, jenž je k tomu kompetenčně a odborně vybaven. Jediné integrované řízení s výstupem ve formě správního rozhodnutí může být vhodnou alternativou k případné koordinaci závazných stanovisek.

Závěr

V diplomové práci jsem se zabýval závaznými stanovisky, které sehrávají významnou úlohu v ochraně životního prostředí. Dané téma považuji za aktuální přinejmenším ze dvou důvodů. Jednak na počátku roku 2021 nabyly účinnosti poměrně zásadní změny závazných stanovisek a jednak se v průběhu psaní této práce staly platnými nový stavební zákon a s ním související změnový zákon, které se problematiky ochrany životního prostředí a závazných stanovisek jako takových výrazně dotýkají. V návaznosti na představený legislativní vývoj jsem zvolil i strukturu diplomové práce, která se právě proto zevrubněji zabývá uplatňováním závazných stanovisek z oblasti životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva.

Za primární cíl jsem si stanovil zhodnotit, zdali závazná stanoviska i po přijatých koncepčních změnách představují efektivní a vhodný nástroj ochrany životního prostředí. V návaznosti na takto stanovený cíl jsem provedl komparaci stávající a budoucí právní úpravy a snažil se poukázat na problematické aspekty. Níže proto poskytuji shrnutí základních zjištění, vybraných návrhů *de lege ferenda* a v návaznosti na ně odpověď ohledně základního cíle diplomové práce.

Závazná stanoviska představují z hlediska teorie správního práva institut, který si zasluhuje pozornost. Jsou projevem subsumpce správních aktů, tedy sama o sobě nezakládají, neruší či nemění práva a povinnosti adresátů, ale přímých právních účinků nabývají až prostřednictvím správního rozhodnutí, které podmiňují. Díky tomu, že jsou pro správní orgán rozhodující ve věci závazná, umožňují dotčeným orgánům, které je vydávají, efektivně hájit veřejné zájmy. S tím souvisí fakt, že dotčené orgány souhlasná závazná stanoviska z oblasti životního prostředí často váží na podmínky, a to i když zvláštní zákon o takové možnosti mlčí. Soudím, že při případných novelizacích složkových zákonů by mělo být postaveno najisto, zdali mohou být dotčeným orgánem podmínky uplatňovány, a to v návaznosti na princip legality státní moci.

Z procesního hlediska se závazná stanoviska vydávají podle části čtvrté správního řádu, což do určité míry determinuje jejich výhody, tak ale i nevýhody. Dotčený orgán nevede o závazných stanoviscích klasické správní řízení, proto lze hovořit o jisté neformálnosti procesu, která vytváří předpoklady k rychlému obstarání závazného stanoviska, nezpůsobí-li průtahy důvody jiné. Nicméně protože se nevede správní řízení, nefigurují zde účastníci, tedy možnosti účasti v procesu vydávání jsou omezené. Nadto obrana proti vydanému závaznému stanovisku je též specifická, jelikož případné nedostatky se budou povětšinou řešit až při přezkumu meritorního rozhodnutí.

Pozornost si zasluhují i samotné dotčené orgány, které závazná stanoviska vydávají. Efektivita právní úpravy totiž závisí zcela jistě i na institucionálním a organizačním rámci,

v němž dotčené orgány zajišťují ochranu jednotlivých veřejných zájmů, tedy mimo jiné i ochranu životního prostředí. Jde o komplexní veřejný zájem, který zahrnuje dílčí veřejné zájmy, jimž v zásadě poskytují ochranu vedle dalších i jednotlivé složkové zákony z oblasti životního prostředí. Pro účely diplomové práce jsem se zevrubněji zabýval vodním zákonem, zákonem o ochraně ovzduší, zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu, lesním zákonem a konečně zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jsem si vědom, že k celistvém pohledu na úpravu dotčených orgánů a zejména závazných stanovisek by bylo třeba analyzovat též zákony z oblasti ochrany před zdroji před ohrožení životního prostředí (tj. například odpadovou legislativu) a zákon o EIA. Nicméně řádné zpracování tak široké právní materie by si vyžádalo širší rozsah, než je úměrný diplomové práci. Nevylučuji, že s k tomuto tématu vrátím v případných dalších odborných pracích.

Dotčené orgány podle vybraných složkových zákonů vystupují v mnoha správních řízeních podle různých právních předpisů. Předně nelze opomenout jejich úlohu v řízeních podle stavebního zákona. Dále se ale angažují i v řízeních vedených podle jednotlivých složkových zákonů, horního zákona, zákona o pozemkových úpravách a dalších. Pole jejich působnosti je opravdu široké. I proto se v souvislosti s dotčenými orgány a správními činnostmi jimi vykonávanými uvažuje o efektivním institucionálním a procesním nastavení, které by přispělo k rychlosti správních řízení a zároveň které by neznamenal snížení standardu ochrany životního prostředí. Zejména v souvislosti s procesy podle stavebního zákona bývá kritizována přílišná mnohost závazných stanovisek a dotčených orgánů, které je uplatňují. Osobně řešení spatřuji v intenzivnější koordinaci. Dotčené orgány by vydávaly jediné koordinované závazné stanovisko na svém úseku. Případně se nabízí vytvoření jediného environmentálního závazného stanoviska či rozhodnutí, jež by zohledňovala všechny veřejné zájmy spadající pod oblast životního prostředí. Nicméně v souvislosti s reformou veřejného stavebního práva se zákonodárce vydal směrem transformace závazných stanovisek na nezávazná vyjádření či rovnou přímo integrace působnosti dotčených orgánů do působnosti stavebních úřadů. Nový stavební zákon předpokládá vytvoření nové soustavy státní stavební správy, která by převzala velkou část agend dotčených orgánů. Možný problém mimo jiné vězí ve skutečnosti, že zmíněná integrace se nedotkne pouze oblasti životního prostředí, ale i dalších veřejných zájmů podle jiných zákonů. Je otázkou, zdali budou státní stavební úřady schopny zajistit náležitou ochranu tak velkého množství veřejných zájmů. A v případech, v nichž nedošlo k uplatnění principu integrace působnosti dotčených orgánů do působnosti stavebních úřadů, budou stavební úřady povětšinou rozhodovat na základě vyjádření dotčených orgánů. Nikoliv již závazných stanovisek. Tuto změnu hodnotím jako velmi významný zásah do pravomocí dotčených orgánů, které ztratí možnost efektivně hájit zájmy na ochraně životního prostředí v souvislosti se stavebními záměry. Navíc se obávám, že tento model veřejné

správy, v rámci něhož by ochrana životního prostředí byla zajišťována dvěma různými soustavami správních orgánů, povede k rozdílné správní praxi. Již nyní lze najít naprosto protikladná výkladová stanoviska ústředních správních úřadů, např. Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva životního prostředí. Domnívám se, že předvídaný model by zlepšení nepřinesl, spíše naopak. Zastávám stanovisko, že reorganizace veřejné správy na úseku dotčených orgánů a stavební správy je jistě možná. Nicméně si myslím, že by měla být provedena komplexně, tedy aby nedocházelo ke štěpení působností správních orgánů v jednotlivých oblastech. Například oblast životního prostředí by dle mého soudu měla spadat pod jednotné metodické řízení Ministerstva životního prostředí.

Ve stávající úpravě stavebního práva a závazných stanovisek lze poukázat na další problemická místa. Kupříkladu se dotčené orgány musejí nelehce rozhodovat, v jaké formě mají vydat podkladový správní akt k jiným úkonům než rozhodnutím stavebních úřadů. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k obdobným ustanovením v zákoně o ochraně přírody a krajiny a v zákoně o státní památkové péči není jednotný. Domnívám se, že zde se nabízí prostor pro sjednocení soudního rozhodování rozšířeným senátem. Kvituji však, že nový stavební zákon od mnoha forem zjednodušujících postupů upouští. Tím se do budoucna vyřeší problém pořizování závazných stanovisek k jiným úkonům než rozhodnutím stavebních úřadů. Ostatně se domnívám, že samotná konstrukce vydávání závazných stanovisek například k souhlasům podle stavebního zákona je problemická. Správní řád počítá se závaznými stanovisky jako podkladovými akty správních rozhodnutí. Potíž však nastává tehdy, když závazné stanovisko obsahuje podmínky. V takovém případě se již stavebník některého ze souhlasů nedomůže, ledaže by svůj záměr předem upravil tak, aby stanoveným podmínkám vyhovoval.

Dále kriticky hodnotím zakotvení fikce souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska do stavebního zákona. Fikce ze samé podstaty představuje významné nebezpečí pro chráněný veřejný zájem, neboť dotčený orgán neprovedl nezbytné posouzení předloženého záměru. O opačném závěru mě nepřesvědčil ani přijatý mechanismus ochrany před nezákonným fiktivním závazným stanoviskem, který pokládám za nedostatečný. Pozitivní fikci podkladových aktů obsahuje i nový stavební zákon, který ještě více omezuje možnost nápravy nezákonného fiktivního podkladového aktu.

Naopak koordinované závazné stanovisko zakotvené ve stavebním zákoně patří mezi instituty, které si dle mého názoru zasluhují větší pozornost. Věřím, že by své uplatnění našel nejen v řízeních podle stavebního zákona a že by šlo uvažovat o jeho zakotvení do obecné úpravy ve správním řádu. Představuje značné zjednodušení pro žadatele a zároveň předchází opomenutí některého z dílčích závazných stanovisek. V té souvislosti jsem poukázal na úpravu jednotného

závažného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny upraveného v ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny. Považoval bych ho za možné vzorové řešení i pro podkladové akty z ostatních složkových zákonů, dle nichž by posílení koordinace přicházelo v úvahu. Bohužel ale přineslo kontroverzní povolování výjimek ze zákazů stanovených zákonem, které povoluje stavební úřad na podkladě souhlasu orgánu ochrany přírody vyjádřeném v závazném stanovisku.

V souvislosti s jednotným závazným stanoviskem k zásahu do přírody a krajiny se otvírá další zajímavá otázka, která se vztahuje i k závazným stanoviskům vydávaným podle ustanovení § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve všech těchto případech není zcela zřejmé, zdali se řízení vedeného stavebním úřadem, do kterého se opatřují zmíněná závazná stanoviska, mohou účastnit spolky ve smyslu ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zcela opačné závěry zastávají Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo životního prostředí, což nepřispívá ke sjednocené správní praxi podřízených správních orgánů. Věřím, že řešení by mohlo přinést případné sjednocující soudní rozhodnutí, když ústřední správní úřady nejsou schopny zastávat jednotné výkladové stanovisko.

Tím se už však dostávám ke zhodnocení právní úpravy závazných stanovisek ve vybraných složkových zákonech. Obecně lze uvést, že složkové zákony používají závazná stanoviska jako jeden ze základních administrativně-právních nástrojů ochrany jimi akcentovaných veřejných zájmů v navazujících řízeních. Kvalita a s ní související jednoznačnost právní úpravy se mnohdy liší, což je pochopitelné vzhledem k různým časovým okamžikům přijetí toho kterého právního předpisu. Například zákon o ochraně ovzduší používá jednoznačnou terminologii, pokud jde o označení závazných stanovisek, díky čemuž nevznikají problémy související s určením povahy podkladového aktu. Naproti tomu ve starších složkových zákonech, třeba ve vodním zákoně, musela být povaha závazných stanovisek často komplikovaně dovozována materiálně ze znaků konkrétního podkladového úkonu. Nicméně i přes stále přetrvávající terminologickou nejednotu se domnívám, že praxe si již ustálený výklad našla a zvláštních legislativních zásahů není třeba.

Jako palčivější vnímám uplatňování závazných stanovisek, případně i podmínek v nich uvedených, do nesprávných fází navazujících řízení, zejména podle stavebního zákona. V práci jsem uvedl i pohled správních soudů, které konstatují, že územní řízení a stavební řízení mají jiný předmět a záměr v nich správní orgány posuzují z jiných hledisek na základě odlišných podkladů. Proto nelze podmínkami stanovenými v závazném stanovisku pro územní řízení zajistit ochranu veřejného zájmu i ve stavebním řízení. V tomto ohledu je třeba trvat na důslednosti v aplikační praxi dotčených orgánů. Řešením je zcela jistě i zavedení jednotného řízení o povolení záměru, v němž se záměr posoudí komplexně. Tuto novinku z nového stavebního zákona proto hodnotím kladně.

Na příkladu souhlasu s odnětím pozemku ze zemědělského půdního fondu jsem demonstroval důležitost stanovisek dotčených orgánů uplatňovaných k územně plánovací dokumentaci podle stavebního zákona. Jelikož platí, že dotčené orgány by neměly až na poměrně striktní výjimky své postoje vyjádřené ve stanoviscích přehodnocovat při následném vydávání závazných stanovisek, musí se důsledně dbát na ochranu životního prostředí již v koncepční fázi územního plánování. Uvedený závěr platí i pro výkon působnosti dle ostatních složkových zákonů.

Největší počet závazných stanovisek dotčené orgány vydávají podle zákona o ochraně přírody a krajiny, což souvisí s komplexitou ochrany poskytované podle tohoto zákona. Domnívám se, že právě z důvodu vysokého počtu potřebných podkladových aktů a případně i správních rozhodnutí dle zákona o ochraně přírody a krajiny, které se opatřují pro povolení typicky stavebního záměru, dochází k častým legislativním zásahům do tohoto zákona. Za příklad poslouží nově zakotvené jednotné závazné stanovisko nebo naopak nahrazování správních rozhodnutí závaznými stanovisky (zejména v souvislosti s povolováním výjimek ze zákazů pro stavební záměry). V diplomové práci jsem se snažil poukázat na problematické aspekty těchto zásahů.

Uzavírám, že závazná stanoviska v současné době plní svoji úlohu a jejich prostřednictvím lze zajistit odpovídající ochranu veřejných zájmů z oblasti životního prostředí v navazujících správních řízeních. Jejich význam se ale může oslabit i dle již účinné právní úpravy, a to zejména z důvodu zakotvení pozitivní fikce do stavebního zákona. Dále nepopírám, že s sebou přináší různé problematické aspekty a dosud nevyřešené právní otázky, na které jsem upozornil výše. Věřím však, že nejde o problémy neřešitelné. Proto za účinné právní úpravy zastávám názor, že jde o účinný nástroj ochrany životního prostředí.

Pokud ale nabyde účinnosti nový stavební zákon a s ním související změnový zákon ve stávajícím znění, musím konstatovat, že závazná stanoviska své postavení mezi hlavními administrativně-právními nástroji ochrany životního prostředí ve složkových zákonech ztratí. Ano, změny se dotýkají až na výjimku pouze závazných stanovisek opatřovaných pro účely povolování stavebních záměrů a dotčené orgány si své postavení ponechají pro řízení dle jiných právních předpisů. Avšak stavební činnost zasahuje do zájmů na ochraně životního prostředí nejčastěji a také s výrazným potenciálem závažného negativního dopadu. Až případná aplikační praxe může ukázat, zdali se tato koncepční změna skutečně projeví i v reálném dopadu do životního prostředí. Z provedeného zkoumání v diplomové práci jsem však nenabyl dojmu, že zájmy na ochraně životního prostředí budou dostatečně chráněny. Zároveň ale nechci, aby čtenář pojal přesvědčení, že jsem zastáncem stávajícího stavu a závazných stanovisek jako nejlepšího a jediného možného nástroje ochrany životního prostředí v souvislosti s navazujícími řízeními. V práci jsem nastínil

několik možných alternativ. Legislativně nejjednodušší cestou se mi jeví posílení institutu dílčích koordinovaných závazných stanovisek v zásadě podle jednotlivých složkových zákonů. Na druhou stranu dopad takového řešení by byl omezený, neboť pro realizaci záměru by takových koordinovaných či jednotných závazných stanovisek muselo být opatřeno několik. V zásadě efektivnější a účelnější mi připadá zavedení jednoho environmentálního závazného stanoviska, případně integrovaného správního rozhodnutí, které by nahrazovaly podkladové akty z oblasti životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí tuto vizi zpracovanou má. Dle mého soudu by byla škoda ji nevyužít. V průběhu psaní závěru této práce se totiž vytvářela nová vládní koalice, která již deklarovala, že nový stavební zákon a změnový zákon pozmění. Nakonec tedy není zřejmé, v jaké finální podobě reforma stavebního práva a s ní související změny nabydou účinnosti. Přál bych si však, aby nové řešení vážilo veřejným zájmům rovnoměrně. Cílem musí být jak efektivita a rychlost stavebních postupů, tak ale i zajištění odpovídající ochrany životního prostředí.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-911-4.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva*. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2010. ISBN 978-80-904209-8-4.
- DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-425-3.
- FIALA, Z. a kol. *Správní řád: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6.
- FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Roztková, 2014. ISBN 978-80-87488-19-5.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- HORÁČEK, Z., a kol. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15.3.2015*. 3. vydání. Praha: Sondy, 2015. Paragrafy do kapsy. ISBN 978-80-86846-57-6.
- JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6.
- JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Praktický komentář. ISBN 978-80-7676-021-9.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
- KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-10-6.
- MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9.
- MALÝ, S. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2.
- MORÁVEK, J. a kol. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-477-3.
- POMAHAČ, R. a kol. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-806-2.
- PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2019*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Glosátor. ISBN 978-80-7502-355-1.

PRŮCHOVÁ, I., a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. V Brně: Masarykova univerzita, 2010. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek 329. ISBN 978-80-210-5362-5.

STAŠA, J., RAJCHL J., ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Eva Roztoková, 2018. ISBN 978-80-87975-85-5.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-229-0.

VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-675-3.

ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-353-4.

2. Seznam použitých odborných článků

BURYAN, J. Přezkum závazných stanovisek jako podkladů pro řízení podle stavebního zákona: nová ustanovení § 4 stavebního zákona dávají smysl. *Bulletin Stavební právo* [online]. 2020, 24(1/2020), s. 28-40 [cit. 8. 6. 2021]. ISSN 1211-6386. Dostupné z: <https://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/Stavebni-pravo-Bulletin-2020-01.pdf>.

FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí* [online]. 2017, (45), s. 56-78 [cit. 19. 2. 2021]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_45.pdf.

FRANKOVÁ, M. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. *České právo životního prostředí*[online]. 2018, (49), s. 114-123 [cit. 8. 6. 2021]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_49.pdf.

FRANKOVÁ, M. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae* [online]. 2019, LXV(3), s. 35-44 [cit. 28. 6. 2021]. ISSN 2336-6478. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/7063/Iurid_65_3_0035.pdf.

FRANKOVÁ, M. Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? *České právo životního prostředí* [online]. 2020, (57), s. 41-52 [cit. 28. 7. 2021]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_57.pdf.

FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě závazných stanovisek. *Bulletin Stavební právo*. Praha, 2021, XXV(2/2021), s. 22-30. ISSN 1211-6386.

HAVELKOVÁ, S. Ochrana přírody a krajiny a vodní zákon. *Ochrana přírody* [online]. 2011, 2011(2) [cit. 13. 10. 2021]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ochrana-prirody-a-krajiny-a-vodni-zakon/>.

HAVELKOVÁ, S. Závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku a jeho forma. *Fórum ochrany přírody* [online]. Liběchov: Fórum ochrany přírody [cit. 14. 7. 2021]. Dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/zavazne-stanovisko-k-zasahu-do-vyznamneho-krajinného-prvku-jeho-forma>.

HORÁČEK, Z. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí* [online]. 2012, (31). s. 7-43 [cit. 2. 3. 2021]. ISSN 1213-5542. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_31.pdf.

JELÍNKOVÁ, J. Destrukce zákona o ochraně přírody a krajiny již částečně proběhla. *Ekolist.cz* [online]. 2021 [cit. 14. 6. 2021]. ISSN 1802-9019. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/jitkan-jelinkova-destrukce-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny-jiz-castecne-probehla>.

KASL, J. Závazná stanoviska pro účely zjednodušujících postupů podle stavebního zákona. *Pravniprostor.cz*. [online]. Publikováno 4. 7. 2018 [cit. 8. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/ht-zavazna-stanoviska-pro-ucely-zjednodusujicich-postupu-podle-stavebniho-zakona>.

KLIKOVÁ, A., PRŮCHA, P. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *FORENZNÍ VĚDY, PRÁVO, KRIMINALISTIKA* [online]. 2018, 3(1), s. 67-78 [cit. 8. 6. 2021]. ISSN 2533-4395. Dostupné z: <https://www.vsfs.cz/periodika/foreznivedy-2018-1-06.pdf>.

KNOTEK, J. K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2007, roč. XV, č. II, s. 138–143.

KORBEL, F. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*. 2020, č. 3. ISSN 1210-6348. s. 11-17.

LAŠTŮVKOVÁ, I. Závazné stanovisko orgánu územního plánování – zkušenosti z praxe. *Urbanismus a územní rozvoj* [online]. 2019, 22(4/2019), s. 14-19 [cit. 10. 6. 2021]. ISSN 1212-0855. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2019/2019-04/05-zavazne.pdf>.

PETRŽÍLEK, P. Nový stavební zákon aneb zvednutá rukavička. *Advokátní deník* [online]. 2020, [cit. 25. 8. 2021]. ISSN 2571-3558. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/05/26/novy-stavebni-zakon-aneb-zvednuta-rukavicka/>.

STEJSKAL, V. Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů. *AUC IURIDICA*. 2019, č. 3, s. 9-19.

SVOBODA, P. Jednotné environmentální povolení – šance pro přírodu v řízeních podle stavebního zákona. *Ekolist.cz* [online]. 2021 [cit. 25. 11. 2021]. ISSN 1802-9019. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petrn-svoboda-jednotne-environmentalni-povoleni-sance-pro-prirodu-v-rozenich-podle-stavebniho-zakona#diskuse>.

SVOBODA, P. Kritický rozbor návrhu nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2020, č. 3, s. 98-107.

SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody* [online]. 2020, 2020(5), s. 20-21 [cit. 10. 6. 2021]. ISSN 1210-258X. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-urychlovaciho-zakona-dalsi-deregulace-vystavby-na-ukor-ochrany-prirody/>.

VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*. Praha, 2021, XXV(1/2021), s. 16-26. ISSN 1211-6386.

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

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

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

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

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15.
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2003, čj. 22 Ca 121/2002-32.
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018-22.
Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č.j. 30 A 57/2012-84.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2015, č.j. 48 A 27/2015-98.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016, č.j. 48 A 35/2014-63.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č.j. 43 A 201/2018-105.
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2020, č.j. 55 A 34/2019-91.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, č.j. 10 A 70/2012-41.
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č.j. 5 A 241/2011-69.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č.j. 6 A 78/2002-39.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2004, č.j. 3 As 53/2003-61.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-48.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002-65.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008-126.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č.j. 1 As 94/2008-53.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 07. 2009, č.j. 2 As 34/2009-65.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č.j. 7 As 43/2009-52.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č.j. 7 As 52/2009-227.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č.j. 5 As 56/2009-63.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 06. 2011, čj. 7 As 21/2011-87.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2011, č.j. 1 As 6/2011-347.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009-113.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č.j. 6 As 21/2011-230.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 Ans 6/2011-60.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č.j. 4 As 52/2012-26.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č.j. 6 As 64/2012-21.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č.j. 4 As 42/2014-69.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č.j. 7 As 23/2014-57.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č.j. 7 As 38/2013-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č.j. 4 As 241/2014-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č.j. 10 As 97/2014-127.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č.j. 3 As 86/2014-49.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č.j. 7 As 267/2015-57.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, č.j. 3 Ads 253/2016-38.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č.j. 2 As 163/2016-27.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č.j. 8 As 241/2017-33.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č.j. 1 As 2/2018-37.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2019, č.j. 4 As 420/2018-29.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č.j. 7 As 372/2018-40.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2020, č.j. 3 A 167/2016-48.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č.j. 2 As 8/2018-76.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č.j. 4 As 116/2020-99.
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 2000, sp. zn. 5 A 1/1999.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č.j. 7 A 90/2001-98.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-48.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č.j. 6 A 172/2002-38.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43.

5. Seznam ostatních zdrojů

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Povolování kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely stavebního záměru a výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v řízeních vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona: Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR pro stavební úřady* [online]. Praha, 2021 [cit. 15. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getattachment/487d6bfd-efb2-4282-bf40-f8221b405f0f/KACENI-DREVIN_metodicka-pomucka.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Závazná stanoviska orgánů územního plánování. Metodický pokyn* [online]. 3. vydání. Praha, 2018 [cit. 23. 2. 2021]. ISBN 978-80-7538-193-4. Dostupné z: <https://www.ur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/od-01-01-2018/19-zavazne-stanovisko-§96b-3vydani-mmr-38672-31-08-2018.pdf>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Změny v právní úpravě závazných stanovisek dotčených orgánů v režimu stavebního zákona a správního řádu od 1. ledna 2021: Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR* [online]. Praha, 2020 [cit. 23. 2. 2021]. Dostupné z: https://www.ic-ckait.cz/images/1-nab%C3%ADdky_publikac%C3%AD/Methodika_ZS_DO.pdf.

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ. *Výklad č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům* [online]. Praha, 2012. [cit. 2. 7. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/141454/vyklad_VZ_c_93.pdf.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby* [online]. Praha, 2021 [cit. 15. 10. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_duben_2021-210429.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_duben_2021-210429.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci* [online]. 2021 [cit. 18. 10. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf).

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Připomínky k věcnému záměru stavebního zákona: Návrh zjednodušení povolování na úseku ochrany životního prostředí v souvislosti s věcným záměrem stavebního zákona* [online]. Publikováno 27. 2. 2019 [cit. 25. 11. 2021]. Dostupné z: https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORNB95HSTNF&tab=remarks.

ODBOROVÝ SVAZ STÁTNÍCH ORGÁNŮ A ORGANIZACÍ. *Tisková zpráva: Do státní stavební správy nehodlá přejít ani polovina zaměstnanců a zaměstnankyň stavebních úřadů* [online]. Praha, 23. března 2021 [cit. 7. 9. 2021]. Dostupné z: <http://statorg.cmkos.cz/dokumenty/Tisková%20zpráva%20OS%20SOO%20-%20stavebn%C3%AD%20zákon.pdf>.

Odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila k rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018–76.

PETRMICHL, V. *Koordinovaná rozhodnutí ve veřejné správě* [online]. Praha, 2019 [cit. 10. 6. 2021]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122218/140083322.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství ze dne 4.6.2007 [cit. 10. 6. 2021], dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/neaktualni/03-zavazne-stanovisko.pdf>.

SVOBODA, P. a kol. *Otevřený dopis proti věcnému záměru nového stavebního zákona ze dne 16.4.2019*. Praha, 2019. [cit. 6. 8. 2021]. Dostupné například z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/petr-svoboda-a-kol.otevreny-dopis-vlade-proti-novemu-stavebnimu-zakona>.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu 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.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

Závěr č. 11 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005 [cit. 19. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Závěr č. 31 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006 [cit. 22. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Závěr č. 71 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15.12.2008 [cit. 25. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Závěr č. 99 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011 [cit. 23. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Závěr č. 122 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22.3.2013 [cit. 25. 2. 2021], dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

Zpráva o šetření ve věci vydání závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona Městským úřadem Šlapanice, sp. zn.: 4521/2018/VOP/MF, č.j.: KVOP-37834/2018, [cit. 23. 2. 2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/4521-18-MF-Z18.pdf.

ŽIDEK, D. *Environmentalizace veřejného stavebního práva - současný stav a perspektivy*. Praha, 2018 [cit. 14. 7. 2021]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/103160/150040530.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

Závazná stanoviska jako nástroj ochrany životního prostředí

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá závaznými stanovisky vydávanými v oblasti životního prostředí. Jejím primárním cílem je zhodnotit, zdali závazná stanoviska plní roli efektivního a vhodného nástroje ochrany životního prostředí, a to v návaznosti na přijatou reformu veřejného stavebního práva. Vedle nečíslovaného úvodu a závěru se člení na čtyři části.

První část pojednává o závazných stanoviscích z pohledu obecného správního práva a jejich zakotvení ve správním řádu. Konkrétně se zaměřuje na jejich obecné vymezení, proces vydávání a otázky přezkumu jak ve správním řízení, tak v soudním řízení správním.

Druhá část poskytuje základní vymezení dotčených orgánů s důrazem na úpravu postavení dotčených orgánů působících na úseku životního prostředí. Věnuje se zejména jejich institucionálnímu zakotvení a pravomocem. Neopomíná ani představení několika řízení podle různých právních předpisů, v nichž dotčené orgány vystupují. Zároveň představuje základní změny na úseku dotčených orgánů, které přinese reforma veřejného stavebního práva.

Jelikož se závazná stanoviska nejčastěji uplatňují v procesech spojených se stavebním právem, je třetí část zaměřena na vybrané otázky vztahu závazných stanovisek a stavebního práva. Třetí část se proto zabývá problematikou pořizování závazných stanovisek pro jiné úkony stavebního úřadu, dále koordinovanými závaznými stanovisky a konečně pozitivní fikcí závazného stanoviska. V neposlední řadě představuje základní aspekty nového stavebního zákona se vztahem k závazným stanoviskům.

Konečně čtvrtá část pojednává o jednotlivých závazných stanoviscích vydávaných z oblasti ochrany ovzduší, vod, lesa, zemědělského půdního fondu a přírody a krajiny. Čtenáři poskytuje přehled závazných stanovisek podle vybraných složkových zákonů s podrobnější analýzou některých z nich. Neopomíná ani změny, které mají teprve vstoupit v účinnost a které přináší změnový zákon související s novým stavebním zákonem.

Na základě provedené analýzy a komparace stávající a nově přijaté právní úpravy je v závěru diplomové práce konstatováno podstatné oslabení významu závazných stanovisek z hlediska ochrany životního prostředí.

Klíčová slova: závazná stanoviska, ochrana životního prostředí, veřejné stavební právo

Binding Opinions as an Instrument of the Environmental Protection

Abstract

The thesis deals with binding opinions issued in the field of environment. Its primary objective is to evaluate whether binding opinions fulfil the role of an effective and appropriate instrument of environmental protection in the context of the adopted reform of public building law. In addition to an unnumbered introduction and conclusion, it is divided into four parts.

The first part deals with binding opinions from the perspective of general administrative law and their enshrinement in the Administrative Procedure Code. In particular, it focuses on their general definition, the process of issuing and the issues of review in both administrative proceedings and administrative court proceedings.

The second part provides a basic definition of the respective authorities, with an emphasis on the regulation of the status of the respective authorities in the field of the environment. It focuses in particular on their institutional setting and powers. It does not fail to introduce several proceedings under various laws in which the respective authorities are involved. At the same time, it presents the main changes in the field of the respective authorities brought about by the reform of public building law.

As binding opinions are most often used in building law processes, the third part focuses on selected issues of the relationship between binding opinions and building law. The third part therefore deals with the issue of issuing binding opinions for other acts than decisions of the respective authority, coordinated binding opinions and finally the positive fiction of binding opinions. Last but not least, it presents the basic aspects of the new Building Act in relation to binding opinions.

Finally, the fourth part deals with individual binding opinions issued in the fields of air, water, forest, agricultural land and nature and landscape protection. It provides the reader with an overview of binding opinions under selected laws, with a more detailed analysis of some of them. It also does not omit the changes that are yet to come into effect and that are brought about by the amendment law related to the new Building Act.

On the basis of the analysis and comparison of the existing and newly adopted legislation, the thesis concludes with a significant weakening of the importance of binding opinions in terms of environmental protection.

Key words: binding opinions, environmental protection, public building law