

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Diplomová práce

2013

Vladislav Klimeš

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Vladislav Klimeš

**Novela stavebního zákona a ochrana životního
prostředí**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce: listopad 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 20. listopadu 2013

Vladislav Klimeš

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval své vedoucí práce JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D, která svými připomínkami a radami přispěla k sepsání této práce. Dále bych chtěl velmi poděkovat své rodině, která mi poskytla nejen ve psaní této práce obrovskou a nenahraditelnou podporu.

Obsah:

Obsah:	0
Úvod.....	1
1. Obecně o novele.....	6
1.1 Rozsah a důvody přijetí tzv. velké novely	6
1.2 Cíle velké novely	9
2. Změny v oblasti územního plánování	11
2.1 Posuzování vlivů na životní prostředí.....	11
2.1.1 Posuzování vlivů na životní prostředí a politika územního rozvoje.....	12
2.1.2 Posuzování vlivů na životní prostředí a územně plánovací dokumentace.....	15
2.1.2.1 Zásady územního rozvoje	15
2.1.2.2 Územní plán	19
2.1.2.3 Regulační plán	21
2.2 Posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení.....	28
2.2.1 Důvody přijetí novely a její cíle	28
2.2.2 Ustanovení § 91	30
3. Účast veřejnosti a postavení občanských sdružení	35
3.1 Požadavky vyplývající z Aarhuské úmluvy.....	35
3.1.1 Právo na informace	37
3.1.2 Účast veřejnosti a dotčené veřejnosti na rozhodování.....	38
3.1.3 Přístup k právní ochraně	40
3.2 Účastníci územního řízení	42
3.3 Účastníci stavebního řízení	45
Závěr	52
Použitá literatura	54
Seznam použitých soudních rozhodnutí	56
Seznam příloh	57
Příloha č. 1 : Posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení (časová osa)	58

Úvod

Tématem této práce je novela zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen *stavební zákon*), která je díky svému rozsahu praxí často označována za tzv. velkou novelu (dále jen *novela* či *velká novela*). Novela byla provedena zákonem č. 350/2012 Sb. Diplomová práce je zároveň dokončena k právnímu stavu 1. 11. 2013.

Cílem této práce je představit hlavní změny, které novela přináší zejména do oblasti územního plánování. Vzhledem k velkému množství změn není v rozsahu diplomové práce možné obsahově zanalyzovat a zpracovat všechny změny, které byly nejen do stavebního zákona zapracovány. Diplomová práce se tak z velké části zaměřuje na změny, které se promítly především v oblasti územního plánování.

Vzhledem k tomu, že je tato diplomová práce psána na Katedře práva životního prostředí Univerzity Karlovy, zaměřuji u některých institutů stavebního práva zároveň pozornost práce také na dopady těchto změn do práva ochrany životního prostředí.

Práce je rozdělena na tři hlavní kapitoly. Z důvodů přehlednosti jsou jednotlivé kapitoly a jejich části psány systematicky tak, jak jsou jednotlivé instituty upraveny a seřazeny ve stavebním zákonu. Na druhou stranu, vzhledem k tomu, že se některá práva, jako například účast veřejnosti v územním plánování, opakují či prolínají, zdůrazňuji tuto skutečnost na více místech této práci. Domnívám se, že má-li být zachována dostatečná míra komplexnosti a přehlednosti práce, je nezbytné se k výše popsanému postupu uchýlit, jinak by některé důležité novelizační změny působily v této práci nepřehledně a nestructurně.

První kapitola práce pojednává o samotné velké novele. Zaměřuji se zde na její dopady do dalších právních úprav a dále pak na důvody, které vedly zákonodárce k přijetí takto rozsáhlé novely. V druhé části kapitoly se zaměřuji na stěžejní cíle novely jak v oblasti územního plánování, tak v oblasti stavebního řádu. Závěrem této kapitoly shrnuji pět stěžejních cílů, které si novela kladla za cíl dosáhnout.

Druhá kapitola diplomové práce analyzuje důležité změny, které byly zapracovány do oblasti zákonné úpravy územního plánování včetně jejich dopadů do oblasti ochrany životního prostředí. První a současně nejrozsáhlejší část druhé kapitoly se orientuje na změny, které byly novelou provedeny v oblasti posuzování vlivů na

životní prostředí, politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Část označená jako posuzování vlivů na životní prostředí a územně plánovací dokumentace je dále rozdělena na tři oddíly. Jednotlivé oddíly pak seznamují čtenáře s důležitými změnami u institutů zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Druhá část kapitoly popisuje změny, které nastaly po účinnosti novely v oblasti územního řízení a posuzování vlivů na životní prostředí. Značný prostor je v této kapitole věnován ustanovení § 91 stavebního zákona, které bylo novelou kompletně přepracováno a má výrazný dopad do procesních postupů při spojování územního řízení s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí.

Třetí kapitola práce se soustřeďuje na účast veřejnosti a postavení občanských sdružení v řízeních podle stavebního zákona. Kapitola je dále rozdělena do tří částí, které se navzájem prolínají. Na druhou stranu se také do určité míry metodologicky odlišují od dvou předešlých, spíše technicko-popisných kapitol. První část třetí kapitoly je zaměřena převážně na teoretickou analýzu Aarhuské úmluvy, což je z pohledu této kapitoly stěžejní mezinárodní úmluva, která zakotvuje základní zásady pro úpravu nejen stavebního zákona, ale zároveň i dalších právních předpisů, které se dotýkají oblasti ochrany životního prostředí. V této kapitole čtenáři práce představují základní principy třech pilířů uvedené mezinárodní úmluvy, které následně aplikují v druhé a třetí části třetí kapitoly. Jinými slovy, první část kapitoly slouží jako teoretická základna pro následnou aplikaci zásad Aarhuské úmluvy do institutů účasti veřejnosti v územním a stavebním řízení. Druhá část kapitoly se zabývá změnami, které novela přinesla, či spíše nepřinesla, do oblasti účastenství veřejnosti v územním řízení. Třetí část kapitoly se koncentruje na změny, které novela zavedla v oblasti úpravy účastenství ve stavebním řízení. V této části práce se koncentrují na důvody, které vedly autory novely k tomu, aby zapracovali do stavebního zákona nové subjekty jako účastníky stavebního řízení. Již v úvodu práce mohu naznačit, že stěžejní roli v tomto procesu sehrál Nejvyšší správní soud, jehož důležitá soudní rozhodnutí, o která se v této práci opírám, slouží zároveň jako zdůvodnění a vysvětlení postupu autorů novely.

Na závěr lze říci, že cílem autora této diplomové práce je představit čtenáři důležité změny, které novela do stavebního zákona zavedla, zároveň však také osvětlit důvody, proč, z jakého důvodu a za jakým účelem byly takové změny do stavebního zákona vůbec zpracovány a začleněny. Autor si zároveň nedovoluje k jednotlivým

změnám zaujímat jakákoliv hodnotící stanoviska, a proto vychází převážně z níže uvedené odborné literatury.

Cílem analýzy literatury použité v této práci není předložit pouze seznam publikací, ale zhodnotit jednotlivé důležité publikace v souvislosti s přijatou a účinnou novelou stavebního zákona a jejím aplikačním dopadům v praxi.

Základním zdrojem této práce je důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění stavební zákon a některé další související předpisy.¹ Při psaní této práce jsem využíval zvláště části důvodové zprávy, které se v některých pasážích detailně věnují důvodům a příčinám, jež vedly autory novely k tomu, aby určitá ustanovení stavebního zákona buď ponechali v původním znění, nebo zcela změnili. U některých institutů dokonce důvodová zpráva uvádí i varianty možných řešení, které autoři novely zvažovali při procesu zpracování změn ve stavebním zákonu. Vysokou odbornou kvalitu důvodové zprávy dokazuje i skutečnost, že někteří autoři nových komentářů ke stavebnímu zákonu často na uvedenou důvodovou zprávu odkazují, či ji dokonce citují.

Důležitým zdrojem informací pro tuto diplomovou práci byl také komentář ke stavebnímu zákonu vydaný v nakladatelství C.H.Beck.² Z mého pohledu se jedná o nejpřehlednější a nejpraktičtější publikaci vztahující se k aktuálnímu znění stavebního zákona, která byla do uzavření této práce vydána. K takové skutečnosti přispívá jednoznačně i fakt, že publikace je bohatá na komentovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která byla u některých institutů stavebního zákona důležitým impulzem pro jejich změnu. Autoři komentáře představují čtenáři změny provedené novelou přehledným a systematickým způsobem, což činí jejich publikaci tak kvalitní a praktickou.

Komentář publikovaný v nakladatelství Aleš Čeněk, jehož někteří autoři se podíleli také na zpracování velké novely ke stavebnímu zákonu, slouží také jako důležitý zdroj informací pro tuto diplomovou práci.³

¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (částka 130, rozeslaná dne 22.10.2012). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 4. 2013].

² ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 842.

³ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z., Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 838.

Přestože v oblasti novely stavebního zákona nebylo doposud publikováno mnoho článků, které by se zabývaly změnami a důsledky, jež novela do stavebního zákona zavedla, je nutné upozornit, že významným zdrojem pro tuto práci bylo třetí vydání Bulletinu stavebního práva z roku 2012.⁴ Uvedené vydání Bulletinu se z velké části zaměřuje na velkou novelu. O jednotlivých změnách stavebního zákona a nové podobě jeho institutů zde píše například Jan Mareček, Tomáš Sklenář nebo Vladimíra Sedláčková. Současně je nezbytné dodat, že se výše jmenovaní autoři také významně podíleli na výše citovaném komentáři z nakladatelství Aleš Čeněk. Je proto pochopitelné, že některé úvahy v tomto komentáři jsou do určité míry převzaté z jejich původních příspěvků publikovaných v citovaném Bulletinu stavebního práva.

K novele stavebního zákona vyšly ještě dvě další publikace. Autorem druhého vydání komentáře k stavebnímu zákonu publikovaného v nakladatelství Wolters Kluwer je Stanislav Malý. Přestože je v práci na uvedený komentář odkazováno, pro účely této diplomové práce byla daná publikace méně využitelná. Některá ustanovení, například v oblasti územního plánování, nejsou komentována vůbec nebo velmi stručně. Z výše uvedených důvodů se proto autor této práce nepříliš často uchýlil k citování pasáží z dané publikace.

Druhou zmiňovanou publikací je „*Stavební zákon s komentářem pro praxi*“ publikovaná v nakladatelství Grada Publishing, jejímž autorem je Jiří Plos.⁵ Přestože si o odborné kvalitě této práce nedovoluji pochybovat, dovoluji si zde poznamenat, že pro účely této diplomové práce nejsou některá stanoviska autora publikace zcela relevantní. Jiří Plos totiž v některých částech své publikace až příliš komentuje neduhy veřejné správy a správního procesu v územním a stavebním řízení. Uvedené skutečnosti nepohybně vychází z dlouholeté praxe tohoto odborníka na stavení zákon, nicméně pro účely diplomové práce nejsou vždy relevantní a přínosné. Na druhou stranu publikace obsahuje ve své příloze užitečné a přehledné tabulky často složitých procesů, které se v rámci územního či stavebního řízení odehrávají, což je pro čtenáře bezpochyby velmi přínosné.

⁴ Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 93.

⁵ PLOS, J., Stavební zákon s komentářem. 1. vydání. Praha: nakladatelství Grada Publishing, 2013, str. 768.

Jako doplňující zdroje této práce slouží dále učebnice „Právo životního prostředí“ z nakladatelství C.H.Beck⁶, publikace „Stavební právo v teorii a praxi“ z nakladatelství Leges⁷ a publikace s názvem „Stavební zákon a ochrana životního prostředí“, která byla vydána Masarykovou univerzitou.⁸

⁶ DAMOHORSKÝ, M., DROBNÍK, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 629.

⁷ MAREK, K., PRŮCHA, P., Stavební právo v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, str. 400.

⁸ PRŮCHOVÁ, I., a kolektiv. Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2011, str. 488.

1. Obecně o novele

Jak již bylo v krátkosti zmíněno v úvodu této diplomové práce, novela zasáhla prakticky do všech stěžejních oblastí stavebního zákona a stavebního práva jako takového. V následujících řádcích se zaměřuji na stěžejní důvody, které k přijetí takto rozsáhlé novely vedly, a zároveň se pokusím popsat hlavní cíle, které měly být novelou dosaženy.

Uplynulo již skoro šest let od účinnosti stavebního zákona a novela, která je předmětem této diplomové práce, není zdaleka první a jedinou novelou, kterou byl stavební zákon z roku 2006 novelizován. Stavební zákon byl dokonce od nabytí své účinnosti novelizován hned dvanáctkrát.⁹ Na druhou stranu, takto zásadní změna stavebního zákona, kterou novela nepochybně představuje, nebyla od doby účinnosti tohoto zákona ještě provedena.

1.1 Rozsah a důvody přijetí tzv. velké novely

Na prvním místě je důležité zdůraznit, že na novele se podílelo, tak jako na většině právních předpisů, mnoho osob z různých oblastí lidské činnosti, které se přímo či nepřímo dotýkají stavebního práva a je tedy samozřejmé, že novela představovala kompromis mezi různými odbornými, akademickými a zájmovými skupinami. Vzhledem k tomu, že právní předpisy tvoří lidé, je také pochopitelné, že se mohou občas v textu zákona vyskytnout chyby, ať se jedná o chyby gramatické či chyby koncepční.

Přestože stavební zákon z roku 2006 byl několikrát v minulosti novelizován, objevily se v praxi otázky a situace, které zákon buď neupravoval vůbec či upravoval neprakticky a v rozporu s původním záměrem autorů. Jak píše Stanislav Malý v předmluvě svého komentáře, během let 2007-2012 účinnosti stavebního zákona se v souvislosti s jeho aplikací nashromáždilo mnoho zkušeností z praxe, otázek, diskuzí, seminářů a přednášek, na které bylo nutné nalézt odpovědi.¹⁰ Některé neodkladné, nejen

⁹ MALÝ, S., Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1.1.2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, str. 14.

¹⁰ Ibidem, str. 14.

aplikační, problémy byly řešeny novelami či soudními nálezy. Na jiné, především ty koncepční, čekala až velká novela.

Marcela Pavlová ve svém příspěvku do bulletinu Stavebního práva píše, že sekce územního plánování a stavebního řádu spadající pod Ministerstvo pro místní rozvoj „průběžně shromažďovala a analyzovala poznatky a zkušenosti s aplikací nového stavebního zákona v praxi, a to jak od správních orgánů (např. obecných a speciálních stavebních úřadů), tak i od široké odborné i laické veřejnosti.“¹¹ Důvodová zpráva nad výše uvedené zdůrazňuje, že novela řeší problémy, které se nepodařilo vyřešit ve výkladové praxi nebo metodickým řízením stavebních úřadů.¹²

Z důvodové zprávy vyplývají v podstatě stejné závěry k důvodům nutnosti přijetí větší koncepční novely stavebního zákona jako z předmluvy komentáře od Stanislava Malého. Cílem novely bylo „zpřesnit úpravu jednotlivých postupů a institutů tak, aby právní úprava územního plánování v praxi nevyvolávala interpretační a aplikační problémy, zjednodušit a racionalizovat některé postupy na úseku územního plánování.“¹³ Vedle legislativně technických změn novela také odstraňuje některé odchylky od správního řádu, které neměly hlubší opodstatnění a zbytečně komplikovaly některé procesní postupy (např. vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření územní povahy či zveřejňování písemností).¹⁴

Oblast posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí a soustavu Natura 2000 (informace a účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace) doznala mnoho důležitých změn.¹⁵ Novela „rozšiřuje model integrace posuzování vlivů vybraných záměrů na životní prostředí v rámci územního řízení a tím vytváří podmínky pro výrazné snížení administrativních nároků při přípravě staveb.“¹⁶ S touto tendencí úzce souvisí i například změna v podobě odklonu od veřejného ústního jednání u záměrů, které nepodléhají posuzování vlivů na

¹¹ PAVLOVÁ, P., *Zaměření a důvody přijetí novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování a stavebního řádu*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 22.

¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 99.

¹³ Ibidem, str. 98.

¹⁴ Ibidem, str. 98.

¹⁵ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 18.

¹⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 99.

životní prostředí a také změna požadavků na uvádění vedlejších účastníků územního řízení a doručování veřejnou vyhláškou v řízeních s velkým počtem účastníků.¹⁷

Z výše uvedených důvodů bylo tedy nezbytné přistoupit k významnější novele, která by realizovala nejen “kosmetické“ úpravy, ale hlubší koncepční změny. Novela tak představuje hluší změny ve stavebním zákonu a u některých institutů i koncepčně zcela novou úpravu.

Novelou bylo provedeno 243 změn, které se promítly v novém textu stavebního zákona.¹⁸ Je na místě zdůraznit, že díky novele bylo dále změněno a upraveno 13 souvisejících předpisů (např. zákon o požární ochraně, horní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o dani z nemovitosti, zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, zákon o zeměměřičství, atomový zákon, zákon o oceňování majetku, zákon o hospodářské energii, energetický zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, vodní zákon, zákon o správních poplatcích) tak, aby byly v aplikačním a logickém souladu s novým zněním stavebního zákona.¹⁹

Novela také reflektuje některé povinnosti, které vyplývají z mezinárodních závazků, jimiž je Česká republika vázána. Jedná se například o Evropskou chartu místní samosprávy, Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Aarhuskou úmluvu a Úmluvu o ochraně architektonického dědictví.²⁰

Vedle práv a povinností z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, novela zapracovává také některé požadavky a povinnosti vyplývající z členství České republiky v Evropské unii. Jedná se například o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkající se životního prostředí, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnici Rady 93/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a

¹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 99.

¹⁸ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 20.

¹⁹ Ibidem, str. 20.

²⁰ MALÝ, S.: op.cit., str. 20.

směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU z 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.²¹

1.2 Cíle velké novely

Ke stěžejním cílům na úseku územního plánování patřila úprava kvalifikačních požadavků pro územně plánovací činnost, zlepšení a preciznější konkretizace úpravy postupů při posuzování vlivů na životní prostředí a na území Natura 2000 včetně propracovanějšího propojení se souvisejícími zákony (např. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí).²²

Dalšími cíly autorů novely bylo zpřesnit náhrady za změnu v území, uplatňování předkupního práva, kompetence orgánů vykonávající činnost na úseku územního plánování, zjednodušit postup při pořizování a vydávání politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a regulačních plánů na žádost.²³ Výraznější koncepční změna se dotkla například územního souhlasu a postupů při jeho vydávání, dále také zjednodušeného územního řízení a vedení společného územního a stavebního řízení.

Na úseku stavebního řádu si nová úprava kladla za cíl snížit administrativní náročnost spojenou s aplikací stavebního zákona, sjednotit procesní postupy při ohlašování, změny účelu užívání a odstranění staveb.²⁴ Z výše popsanou deregulační tendencí úzce souvisí i rozšíření výčtu staveb, terénních úprav a udržovacích prací, které nadále nebudou vyžadovat ohlášení ani stavební povolení.²⁵ Mezi další dílčí změny patří zpřesnění okruhu účastníků stavebního řízení a skutkových podstat správních deliktů.²⁶

Nadále nebude také například nutné vyžadovat stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu u některých druhů veřejné technické infrastruktury ve smyslu energetického zákona (nadzemní a podzemní komunikační vedení sítí elektronických komunikací, vedení přepravní a distribuční soustavy a rozvody tepelné energie).²⁷

²¹ MALÝ, S.: op.cit., str. 21.

²² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 98.

²³ MALÝ, S.: op.cit., str. 18.

²⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 100.

²⁵ PAVLOVÁ, P., *Zaměření a důvody přijetí novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování a stavebního řádu*: op.cit., str. 22.

²⁶ MALÝ, S.: op.cit., str. 20.

²⁷ PAVLOVÁ, P., *Zaměření a důvody přijetí novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování a stavebního řádu*: op.cit., str. 23.

Stavebník je bude realizovat na základě územního rozhodnutí nebo souhlasu, ale zároveň je bude nutné zkolaudovat.²⁸

Pravděpodobně nejvýznamnější změnou v oblasti stavebního řádu je zcela nová koncepční změna institutu autorizovaného inspektora, který byl po celou dobu své existence předmětem sporů, polemik a kritiky. Praktická aplikace tohoto zkráceného stavebního řízení narážela často na nedostatky ať již z pohledu nedostatečné úpravy způsobující aplikační nejasnosti, či z pohledu nemožnosti účinné obrany a přezkumu takového zkráceného řízení. Novela si klade za cíl výše uvedené nedostatky odstranit tím, že zpřesňuje postup autorizovaného inspektora při posuzování staveb a zvyšuje tak zároveň ochranu osob, které by byly účastníky stavebního řízení.²⁹

Celkově lze shrnout, že autoři novely stavebního zákona usilovali o:

- (i) snížení administrativní náročnosti procesů a postupů a odstranění duplicity předpisů;
- (ii) odstranění problémů s interpretací a aplikací některých institutů stavebního zákona a zefektivnění a zrychlení administrativních postupů;
- (iii) rozšíření deregulace o případy, u kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení;
- (iv) koncepční změnu zkráceného stavebního řízení představující institut autorizovaného inspektora; a
- (v) změnu působnosti stavebních úřadů v rámci nové zásady „jedna stavba - jedno rozhodnutí - jeden úřad.“³⁰

²⁸ PAVLOVÁ, P., *Zaměření a důvody přijetí novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování a stavebního řádu*: op.cit., str. 23.

²⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 100.

³⁰ *Ibidem*, str. 100.

2. Změny v oblasti územního plánování

V následující části se tato práce blížeji zaměřuje na změny, které byly přijaty v části třetí stavebního zákona, tj. na úseku územního plánování. Vzhledem k tomu, že novela mění velké množství ustanovení v této oblasti stavebního zákona, zaměřuji se pouze na některé, dle mého názoru, důležité změny, které novela přinesla. Cílem tedy není zanalyzovat úplný výčet změn, ale zdůraznit a popsat ty stěžejní.

2.1 Posuzování vlivů na životní prostředí

Zcela nově je upraven postup posuzování vlivů koncepcí (politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plánů) na životní prostředí. Některé nároky na novou úpravu kladly požadavky vyplývající z evropských směrnic, některé požadavky vyšly z nejasné aplikační praxe, kterou bylo nutné zpřehlednit a jednoznačně upravit.

Celkově lze shrnout, že proces posuzování vlivů na životní prostředí se zapracovává do procesu pořizování jednotlivých koncepcí.³¹ Stěžejním důvodem k takovému postupu začlenění byla skutečnost, že vznikaly nedůvodné duplicity různých úprav, což zbytečně navyšovalo administrativní i časovou náročnost při vydávání územně plánovacích dokumentací. Jinými slovy, vrstvení různých procedur, například při pořizování územně plánovací dokumentace s procedurou posuzování koncepcí na životní prostředí (tzv. SEA, Strategic Environmental Assessment), se zbytečně opakovalo (okruh dotčených osob, projednání s nimi a s dotčenými orgány, zpracování výstupů).³²

Navíc se výše uvedený postup posuzování s podobným obsahem opakoval na všech stupních územně plánovací dokumentace, což se zejména v aplikační praxi ukázalo být časově i finančně náročné, když bylo nezbytné zajistit provedení obou procedur (SEA i územně plánovací dokumentace) ve všech případech, ve kterých to předpisy EU vyžadují.³³

³¹ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 4.

³² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 108.

³³ Ibidem, str. 109.

Cílem novely v této oblasti bylo tedy zajistit „jednoznačnost textu, srozumitelnost umožňující snadnou a bezchybnou realizaci ustanovení předpisu, racionalitu právní úpravy potažmo na ní se zakládajících administrativních činností a naplnění požadavků mezinárodního a práva EU, k jehož dodržování se ČR zavázala.“³⁴

2.1.1 Posuzování vlivů na životní prostředí a politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování s celorepublikovým územním rozsahem. Ministerstvu pro místní rozvoj přísluší pravomoc pro pořizování takové politiky a její schválení je pak vyhrazeno vládě.³⁵

Hlavním cílem politiky územního rozvoje je ve stanoveném období koordinovat územní rozvoj na celém území České republiky a zároveň také slouží ke koordinaci územně plánovací činnosti krajů.³⁶ „Návrh politiky územního rozvoje se pořizuje na základě územně plánovacích podkladů, dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje, zprávy o stavu životního prostředí dalších podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu, například politik, strategií, koncepcí, plánů, programů, generelů, jakož i na základě příslušných mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k územnímu rozvoji.“³⁷

Ministerstvo pro místní rozvoj v průběhu pořizování politiky územního rozvoje konzultuje a koordinuje jednotlivé části tohoto dokumentu se zástupci ze všech resortních ministerstev, Úřadu vlády, s ústředními správními úřady, Českou komorou architektů a Ústavem územního rozvoje, ale také s jednotlivými kraji.³⁸

Určitou legislativní zajímavostí zůstává, že zákon jmenovitě nestanovuje procesní formu, ve které by měla být politika územního rozvoje schvalována a vydávána. Dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.2009/2010, bylo dovozeno, že se oproti územně plánovací dokumentaci nejedná o opatření obecné povahy, protože nejde o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který

³⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 110.

³⁵ MAREK, K., PRŮCHA, P., Stavební právo v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, str. 48.

³⁶ Ibidem, str. 49.

³⁷ Ibidem, str. 49.

³⁸ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 143.

stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána.³⁹ V důsledku tohoto rozhodnutí bylo dovozeno, že politika územního rozvoje nepodléhá soudnímu přezkumu. Tento závěr, vyplývající ze stanoviska Nejvyššího správního soudu, později potvrdil i v usnesení ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010 Ústavní soud.⁴⁰

Ve stavebním zákonu před účinností velké novely bylo nejednoznačně stanoveno za jakých podmínek a kdy lze konat veřejné projednání politiky územního rozvoje. Nově je tato část, která byla předmětem kritiky, jasněji upravena tak, že veřejné projednání je obligatorní a nezbytnou částí při přijímání politiky územního rozvoje včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁴¹ Veřejné projednání musí být dle § 33 odst. 4 oznámeno nejméně 30 dnů předem a písemné připomínky se uplatňují u Ministerstva pro místní rozvoj do 60 dnů od konání veřejného projednání. Nově se výslovně stanovuje, že mezi oprávněnými k podání připomínek patří vedle veřejnosti také obce, u kterých nebylo do účinnosti novely najisto, zda takové připomínky podávat mohou.⁴²

Lhůta pro podání připomínek je nově koncipována odlišně tak, aby nebylo možné nedůvodně bránit oprávněným k podání připomínek v souvislosti s jejich rozhodováním. Novela tak například neumožňuje, aby se veřejné projednání konalo poslední den lhůty pro podání připomínek, protože by tím teoreticky mohlo být oprávněným znemožněno si připomínky řádně promyslet a zpracovat.⁴³

Nově se zásluhou zpracování posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v § 33 vkládá odstavec 6 a 7. Zmíněné dva odstavce si kladou za cíl zpřesnit a upravit vztah mezi stavebním zákonem a zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁴ V praxi totiž docházelo k situacím, kdy vzhledem k nejednoznačné úpravě, docházelo často k rozdílným výkladům jak na straně pořizovatelů, tak na straně úřadů, do jejichž pravomoci spadá posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁵

³⁹ 9 Ao 3/2009-59.

⁴⁰ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 136.

⁴¹ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*, op.cit., str. 4.

⁴² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 191.

⁴³ Ibidem, str. 190.

⁴⁴ Ibidem, str. 190.

⁴⁵ Ibidem, str. 190.

Hlavní aplikační nejasností byl nesoulad aplikace stavebního zákona se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, který nabízel dva možné interpretační přístupy, tj. (i) stanovisko SEA se má dle stavebního zákona vydávat se stanovisky jiných dotčených orgánů; nebo (ii) stanovisko SEA má být vydáváno po projednání návrhu politiky územního rozvoje v samotném procesním kroku tak, jak stanoví zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁶ Nově je tedy v § 33 odst. 6 uzákoněno, že stanovisko SEA je samotným procesním postupem s tím, že se na tomto místě výslovně stanoví normativní odkaz na § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁷ Jinými slovy, stanovisko Ministerstva životního prostředí k návrhu politiky územního rozvoje je vypracováno až s přihlédnutím k ostatním stanoviskům dotčených orgánů, které musejí být ministerstvu včas předloženy.⁴⁸

Jak již bylo výše naznačeno, některá duplicitní řízení se z důvodů zefektivnění postupů odstraňují a některá se naopak spojují v řízení společné. *„Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je právě vyhodnocení vlivů na životní prostředí, se projednává spolu s návrhem politiky územního rozvoje a připomínkuje se ve stejné lhůtě, jako uvedená dokumentace.“*⁴⁹

Na základě rozporů v meziresortním připomínkovém řízení bylo do návrhu novely zákona dále zařazeno nesystémové opatření umožňující prodloužení lhůty pro vydání stanoviska SEA o 30 dní na žádost Ministerstva životního prostředí. V konečném důsledku je tedy nyní možné vydat politiku územního rozvoje bez stanoviska SEA, pokud by Ministerstvo životního prostředí takové stanovisko neuplatnilo ani po 60 dnech od doručení podkladů.⁵⁰

Novela nově také umožňuje z důvodů naléhavého veřejného zájmu (například v případě potřeby výstavby ropovodu ke snížení závislosti České republiky na málo spolehlivém zdroji či při zajištění dodávek pitné vody nebo elektrické energie) pořídit a schválit aktualizaci politiky územního rozvoje ve výrazně kratším čase, než tomu bylo před účinností novely.⁵¹ Podobné ustanovení bylo zapracováno i u aktualizace zásad územního rozvoje, *„avšak s tím rozdílem, že zastupitelstvo kraje sice smí v tomto*

⁴⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 190.

⁴⁷ Ibidem, str. 190.

⁴⁸ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 143.

⁴⁹ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 4.

⁵⁰ Ibidem, str. 5.

⁵¹ Ibidem, str. 4.

*případě upustit od zpracování a projednání zprávy o uplatňování za minulé období, které je zadáním pro aktualizaci, avšak nemá možnost zkrátit lhůty pro její projednávání.*⁵²

2.1.2 Posuzování vlivů na životní prostředí a územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace, což je soustava konkretizujících nástrojů územního plánování, která zároveň navazuje na výše popsanou politiku územního rozvoje a územně plánovací podklady, se dále člení na zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.⁵³ Zásady územního rozvoje se pořizují pro celý kraj, územní plán zpravidla pro celé území obce a regulační plán jen pro určité řešené plochy.⁵⁴

2.1.2.1 Zásady územního rozvoje

Vycházíme-li ze systematiky členění stavebního zákona, jsou zásady územního rozvoje nevyšším stupněm územně plánovací dokumentace. Zásady územního rozvoje, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy, mají hned dvojí funkci. Za prvé se jedná o prostředek k implementaci politiky územního rozvoje a za druhé slouží k prosazování a vytváření vlastních krajských priorit územního rozvoje.⁵⁵ Jak ale zmiňuje důvodová zpráva: „*zásady územního rozvoje (a ani územní plán) neslouží pro zakreslení již detailně prověřených záměrů, ale pro hledání koncepčních řešení.*“⁵⁶

K bližšímu vztahu mezi politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje se ve svém rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103 vyjádřil Nejvyšší správní soud. Soud konstatoval, že „*vzhledem k účelu zásad územního rozvoje upřesnit záměry politiky územního rozvoje nepostačuje, pokud zásady územního rozvoje politiku územního rozvoje bez její konkretizace pouze přejímají.*“⁵⁷

V aplikační praxi se narazilo na problém, který úzce souvisel právě se vztahem politiky územního rozvoje, zásadami územního rozvoje a jejich aktualizacemi v případě, kdy například stavební záměr týkající se výstavby dálnice přesahoval území

⁵² SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 4.

⁵³ MAREK, K., PRŮCHA, P.: op.cit., str. 51.

⁵⁴ Ibidem, str. 52.

⁵⁵ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 150.

⁵⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 193.

⁵⁷ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 151.

jednoho kraje.⁵⁸ Dříve bylo nejprve nutné aktualizovat politiku územního rozvoje a poté musela být úprava také reflektována v zásadách územního rozvoje. Novela zjednodušila a tím pádem i zrychlila procesní postup v případě, že stavební záměry zasahují do více krajů.

Nově lze tak prostřednictvím zásad územního rozvoje řešit situace dotýkající se rozvoje území státu a to i v případě, že takové záměry nejsou zahrnuty do politiky územního rozvoje.⁵⁹ Předpokladem takového postupu, který je nově zpracován v § 36 odst. 1., je, že ministerstvo nevyloučí ve svém stanovisku, že uvedené záměry, týkající se rozvoje určitého území, mohou být součástí zásad územního rozvoje.⁶⁰ Jinými slovy, *„záležitosti týkající se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územního rozvoje, mohou být součástí zásad územního rozvoje, pokud to ministerstvo ve stanovisku nadřízeného orgánu z důvodů významných negativních vlivů přesahující hranice kraje nevyloučí.“*⁶¹

Součástí zásad územního rozvoje po účinnosti novely již není vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, ale zpracovává se spolu s pořizováním návrhu zásad územního rozvoje.⁶² Přestože bude uvedený dokument úzce spjat se zásadami územního rozvoje, nebude nutně jeho součástí. Vzhledem k tomu, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je často velmi rozsáhlý dokument, nadále ho nebude nutné přikládat k zásadám územního rozvoje. S těmito zásadami tak bude v praxi rychleji a s menší administrativní zátěží nakládáno.⁶³ V minulosti se totiž mnohokrát stalo, že obsáhlý dokument vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území představoval pro členy zastupitelstva časově náročný problém. Nově bude tak do zásad územního rozvoje zakomponována pouze shrnující zpráva o výsledcích posuzování vlivů na životní prostředí a samotný detailnější dokument vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj nebude součástí zásad územního rozvoje.⁶⁴

Návrh zásad územního rozvoje pořizuje dle § 37 krajský úřad na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a současně k takovému návrhu zajistí výše zmiňované vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Při projednávání musí

⁵⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 192.

⁵⁹ Ibidem, str. 192.

⁶⁰ Ibidem, str. 192.

⁶¹ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 8.

⁶² ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 156.

⁶³ Ibidem, str. 156.

⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 196.

být tyto dva dokumenty doručeny veřejnou vyhláškou a musí být zároveň vystaveny k nahlédnutí a zveřejněny na internetu.⁶⁵ Do 30 dnů od doručení může pak každý k takovému návrhu uplatnit u jeho pořizovatele písemné připomínky.⁶⁶

Krajský úřad následně zašle návrh zásad územního rozvoje společně s vyhodnocením vlivů udržitelného rozvoje území, stanovisky a připomínkami Ministerstvu životního prostředí. Tyto dokumenty pak slouží ministerstvu pro vydání stanoviska k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle § 37 odst. 7 poté Ministerstvo životního prostředí uplatní stanovisko do 30 dnů od obdržení výše uvedených podkladů. Lhůtu je možné ze závažných důvodů na straně Ministerstva životního prostředí prodloužit o dalších 30 dnů. V případě, že ani po této lhůtě neuplatní Ministerstvo životního prostředí uvedené stanovisko, lze zásady územního rozvoje vydat i bez něj.

Výše popsany proces, kdy Ministerstvo životního prostředí vydává své stanovisko až po řízení o vydání opatření povahy a dále po vyhodnocení všech stanovisek, námitek a připomínek, si vynutilo v přípravné fázi návrhu novely právě Ministerstvo životního prostředí.⁶⁷ Stanovisko Ministerstva životního prostředí je v současnosti vydáváno v samostatném procesním kroku se svojí “individuální” lhůtou.

Nově bylo do § 37 v odst. 9 a 10 zakomponováno uplatnění stanoviska ministerstva tak, aby byly zachovány stávající pravomoci ministerstva, ale zároveň aby došlo k odlehčení administrativní i časové náročnosti pro pořizovatele (krajský úřad) zásad územního rozvoje.⁶⁸ V případě, že ministerstvo neuplatní do dané lhůty své stanovisko, je poté na krajském úřadu prokázat soulad zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje.⁶⁹

Ustanovení § 39 upravuje postup při veřejném projednání návrhu zásad územního rozvoje. Novelou byla původní úprava zpřesněna o postup při doručování návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁷⁰ Nově je, vzhledem k možnosti vydání zásad územního rozvoje dotýkajících se většího území než kraje, zakotvena povinnost přizvat k veřejnému projednání i Ministerstvo pro

⁶⁵ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*,: op.cit., str. 6.

⁶⁶ Ibidem, str. 6.

⁶⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 194.

⁶⁸ Ibidem, str. 195.

⁶⁹ Ibidem, str. 195.

⁷⁰ Ibidem, str. 195.

místní rozvoj pro případ, že by jeho zástupci chtěli uplatnit stanovisko ministerstva k námitkám či připomínkám, dotýkajících se již oblastí politiky územního rozvoje.⁷¹

Požadavek, který vyplynul z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. 2 Ao 2/2008-62, 1 Ao 2/2009-86), týkající se možnosti dotčených orgánů vyjádřit se k připomínkám a námitkám uplatněným ve veřejném projednání územně plánovací dokumentace, byl promítnut do stavebního zákona. Původní koncentrace řízení byla nahrazena možností dodatečně ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání návrhu podat stanoviska i námitky dotčeného orgánu.⁷² Důvodem k takové změně je „*skutečnost, že nelze spravedlivě požadovat, aby dotčené orgány a oprávněné subjekty zformulovaly svou reakci na návrh včetně případných při veřejném projednání nově sdělených informací ještě v rámci jednání.*“⁷³

V konečném důsledku je rozhodování o výběru nejvhodnější varianty návrhu zásad územního rozvoje na zastupitelstvu, které musí dokázat skloubit jak zájmy samosprávy a jiných orgánů, tak státní správy hájící veřejné zájmy.⁷⁴

Úprava, dotýkající se procesu aktualizace zásad územního rozvoje, nacházející se v § 42, je nově přepracována. Důvodem ke změně byla skutečnost, že na tomto místě vznikala interpretační problém související se špatným propojením stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zákona o ochraně přírody a krajiny.⁷⁵ Stavební zákon před účinností novely ukládal pořizovateli zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje pouze konzultovat tuto zprávu s dotčenými orgány, což bylo v rozporu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, který naopak požadoval, aby si takový pořizovatel opatřil stanovisko, ve kterém tento orgán stanoví požadavky na obsah a rozsah posouzení vlivů na životní prostředí.⁷⁶

Novelou se tedy mění ustanovení stavebního zákona tak, aby bylo v souladu s požadavky vyplývajícími ze dvou výše uvedených zákonů zabývajících se ochranou přírody. Novelou bylo v praxi umožněno, aby stanovisko Ministerstva životního prostředí zohlednilo ve své zprávě o aktualizaci zásad územního rozvoje i stanovisko

⁷¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 195.

⁷² ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 167.

⁷³ Ibidem, str. 169.

⁷⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 195.

⁷⁵ Ibidem, str. 197.

⁷⁶ Ibidem, str. 197.

orgánu ochrany přírody.⁷⁷ Nad výše uvedené je nezbytné dodat, že návrh aktualizace zásad územního rozvoje (to platí i pro územní plán) se neposuzují vždy, ale jen tehdy, když to vyplývá se stanovisek orgánu SEA nebo orgánu ochrany přírody.⁷⁸

V rámci prosazování zásad, vyplývajících z Aarhuské úmluvy o nutnosti včasné účasti veřejnosti v administrativních postupech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, se návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje doručí veřejnou vyhláškou z důvodů možnosti veřejnosti podávat k němu své připomínky⁷⁹ Veřejnosti se tak nabízejí hned dvě příležitosti, kdy se k zásadám územního rozvoje může vyjádřit. První příležitost lze využít ve fázi pořízení návrhu zásad územního rozvoje, který je upraven v ustanovené § 37 odst. 4. Podruhé může veřejnost uplatnit své připomínky ve stádiu projednávání návrhu, jenž je upraven v § 39 odst. 2.⁸⁰ Jedním z cílů Aarhuské úmluvy je totiž povinnost zákonodárců začlenit možnost zapojení veřejnosti v co možná nejčasnější a prvotní fázi příprav územně plánovacích dokumentací.⁸¹ Výše uvedenými legislativními zásahy měly být cíle Aarhuské úmluvy naplněny.

2.1.2.2 Územní plán

Z podobných důvodů, kde bylo nezbytné změnit postup pro vydání zásad územního rozvoje, které přesahovaly území kraje, bylo nutné přejít i ke změně postupů v rámci územního plánu, jenž přesahuje území obce. Prakticky stejně nastavené postupy při vydávání územně plánovací dokumentace na území kraje, které měly zrychlit a zefektivnit celý proces přijímání či aktualizace, byly implementovány i do procesu přijímání dokumentu nižšího stupně tj. územního plánu. Novela tak nově umožňuje jednotlivým obcím ovlivňovat v územním plánu záležitosti “nadmístního“ významu a to i za předpokladu, že nejsou obsaženy v zásadách územního rozvoje.⁸² Jde tedy o podobný koncepční zásah autorů novely do přijímacích procesů s tím rozdílem, že se jedná o hierarchicky nižší stupeň územně plánovací dokumentace.

Institut územního plánu je stěžejním a základním nástrojem územního plánování obce. Prostřednictvím tohoto institutu totiž obec realizuje budoucí podobu svého území

⁷⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 197.

⁷⁸ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*, op.cit., str. 6.

⁷⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 197.

⁸⁰ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 160.

⁸¹ Ibidem, str. 160.

⁸² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 198.

a její další rozvoj.⁸³ V tomto stupni územního plánování nabývají představy o podobě území konkrétnější formy, než ve spíše obecných dokumentech, kterými jsou zásady územního rozvoje a politika územního rozvoje.⁸⁴ Dále se tato práce zaměřuje na konkrétní důležité změny, kterými prošel institut územního plánu.

Nově je tzv. oprávněnému investorovi, což je nový terminologický pojem ve stavebním právu a jedná se o investora veřejné dopravní nebo technické infrastruktury dle § 39 odst. 2, umožněno navrhnout zastupitelstvu obce pořízení územního plánu, přestože není vlastníkem nemovitosti v obci či jejím občanem.⁸⁵

Významnou časovou úsporou přineslo rozhodnutí autorů novely zrušit tzv. koncept územního plánu, který byl před účinností novely upraven v ustanovení § 48 a § 49, které jsou v současnosti zrušeny. Starý stavební zákon platný do roku 2006 požadoval, aby při pořizování územního plánu bylo postupováno ve třech obligatorních etapách (zadání, koncept a návrh územního plánu). Tento procesní postup byl do určité míry přebrán i současným stavebním zákonem, který vlivem formy územního plánu (opatření obecné povahy), rozdělil proces tvorby územního plánu na dvě části.⁸⁶ První částí bylo společné jednání s dotčenými orgány a tou druhou bylo veřejné projednání. Pokud bylo vyžadováno variantní řešení, vypracovával se koncept územního plánu.

Autoři novely přistoupili k řešení v podobě zrušení celého institutu konceptu územního plánu, zároveň však zachovali stejná práva veřejnosti, vlastníků i dotčených úřadů.⁸⁷ Požadavky a cíle, které byly zahrnuty dříve v konceptu, se po účinnosti novely přenáší do první fáze vzniku územního plánu, tj. do společného jednání. Takové řešení si však současně vyžádalo, aby projednání návrhu územního plánu bylo zveřejněno kvůli možnosti veřejnosti uplatnit případné připomínky. Dle důvodové zprávy se zrušení konceptu územního plánu pozitivně promítne do rychlejšího procesu přijímání územního plánu, který se dle očekávání zkrátí o devět měsíců a u větších měst dokonce o více jak jeden rok.⁸⁸

Jak již bylo zmíněno u zásad územního rozvoje, které byly vlivem judikatury Nejvyššího správního soudu koncepčně přepracovány tak, aby byla dána dotčeným

⁸³ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 181.

⁸⁴ Ibidem, str. 181.

⁸⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 199.

⁸⁶ Ibidem, str. 201.

⁸⁷ Ibidem, str. 201.

⁸⁸ Ibidem, str. 201.

orgánům možnost vyjádřit se k připomínkám nebo námitkám, byla podobně změněna i úprava dotýkající se územního plánu, který tento postup řeší v § 53. Přestože požadavek možnosti dotčených orgánů vyjádřit se byl ve stavebním zákonu upraven již před účinností novely, docházelo vlivem nečinnosti orgánů k neodůvodněným průtahům při procesu pořizování územního plánu.⁸⁹ Tento problém novela odstranila. Nově je tedy stanoveno, že se dotčený orgán, a to i krajský úřad jako nadřízený správní orgán, může k uplatněným připomínkám a námitkám vyjádřit do 30 dnů od obdržení návrhu rozhodnutí o námitkách nebo o návrhu na rozhodnutí vypořádání připomínek.⁹⁰ Nově zde ale platí následující pravidlo, které je obsaženo v § 53 odst. 1. Pokud dotčený orgán či krajský úřad ve lhůtě 30 dnů od obdržení návrhů neuplatní svá stanoviska, má se za to, že s návrhy pořizovatel souhlasí. Jinými slovy, zákon zde s marným uplynutím lhůty spojuje fikci souhlasu.

O přijetí územního plánu pak při zachování veškerých procesních požadavků a nalezení optimálního kompromisu rozhoduje ve své působnosti příslušné zastupitelstvo obce.

2.1.2.3 Regulační plán

Regulační plán je posledním z trojice uvedených institutů územně plánovací dokumentace. Oproti zásadám územního rozvoje a územnímu plánu má ještě jednu funkci, která je pro něj specifická. Regulační plán má totiž blízký funkční vztah k územnímu rozhodování. Regulační plán představuje také nástroj, kterým lze dle stavebního zákona umístit například stavbu.⁹¹ *„Zatímco územní plán se soustředí na základní urbanistickou koncepci, koncepci veřejné infrastruktury a určování funkčního vymezení ploch, úkolem regulačního plánu je podrobněji regulovat podmínky v určité lokalitě pro tzv. řešenou plochu.“*⁹²

Postavení institutu regulačního plánu je v rámci hierarchie územně plánovací dokumentace tedy specifické. Pro jeho pořízení je nutný soulad s politikou územního rozvoje. Zvláštností regulačního plánu je dále skutečnost, že zákonodárce přiznává

⁸⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 204.

⁹⁰ Ibidem, str. 204.

⁹¹ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 238.

⁹² Ibidem, str. 242.

pravomoc pro jeho vydání jak zastupitelstvu kraje, tak zastupitelstvu obce.⁹³ Regulační plán, který je schválený zastupitelstvem kraje, plní poté funkci závazné územně plánovací dokumentace pro územní plány vydávané obcemi, ale případně zároveň také pro regulační plány, které vydalo zastupitelstvo obce ve své působnosti. Může tedy jednoduše nastat situace, kdy regulační plán určité obce musí být v souladu s regulačním plánem vydaným krajem.⁹⁴ V neposlední řadě je nezbytné zdůraznit, že regulační plán je vydáván fakultativně.

Regulační plán, jak již bylo shora naznačeno, má blízký vztah k územnímu rozhodování. „*Platí totiž, že pro území, pro které je vydán regulační plán, se již územní rozhodnutí nevydává, a to v rozsahu, v jakém regulační plán příslušná územní rozhodnutí nahrazuje.*“⁹⁵ V ustanovení § 61 odst. 2 v poslední větě je přímo uvedena možnost nahrazení územního rozhodnutí právě regulačním plánem. Citované ustanovení se nově mění tak, že z dřívější povinnosti nahradit některá nebo všechna územní rozhodnutí regulačním plánem, se nově zakládá na možnosti tak učinit. Jinými slovy, z dřívější povinnosti se po účinnosti novely stala možnost.

Autoři komentáře z nakladatelství C.H. Beck jdou ve výkladu tohoto institutu ještě dále, když s jistým zjednodušením označují regulační plán za tzv. hromadné územní rozhodnutí.⁹⁶ Dalším znakem tohoto úzkého vztahu je například vymezení okruhu osob oprávněných vznést proti návrhu regulačního plánu námitky nebo také výčet hledisek jeho přezkumu.⁹⁷

Zcela nově je po novele upraveno posuzování vlivů na životní prostředí u regulačního plánu. Jak píše Tomáš Sklenář „*posuzování vlivů u regulačního plánu je odlišné a ne ve všech případech je spojováno s projednáváním návrhu v jeden proces.*“⁹⁸ Cílem autorů novely bylo snížit počet procesních rozdílů při pořizování jednotlivých regulačních plánů týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí.⁹⁹ Celý proces byl navíc komplikován skutečností, že se úprava lišila jak u regulačních plánů pořizovaných na žádost, tak u regulačních plánů z podnětu. Důvodová zpráva zdůrazňuje mimo výše uvedené problémy i následující nedostatky v dané úpravě.

⁹³ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 238.

⁹⁴ Ibidem, str. 239.

⁹⁵ Ibidem, str. 240.

⁹⁶ Ibidem, str. 241.

⁹⁷ Ibidem, str. 241.

⁹⁸ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*,: op.cit., str. 6.

⁹⁹ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 245.

Existuje nepoměr mezi typy regulačního plánu a požadavky procedury EIA (Environmental Impact Assessment) a „*netransparentností ustanovení stavebního zákona upravující společné kroky obou postupů (tj. EIA a pořizování regulačního plánu)*“.¹⁰⁰ Koncepčním problémem této úpravy byl také fakt, že ustanovení stavebního zákona se zaměřovala na jednotlivé odlišnosti, tedy na to, co je řešeno jinak, než společnou obecnou úpravou pořizování a posuzování.¹⁰¹ V krátkosti lze shrnout, že původní úprava byla zbytečně složitá, poskytovala nepřehledné množství různých variantních řešení, která v praxi působila aplikační problémy.

Autoři novely přistoupili k radikálnějšímu řešení úpravy postupů a procesů souvisejících s regulačním plánem a ubrali se cestou úplné integrace procedury posuzování regulačního plánu do postupů při jeho pořizování.¹⁰² Ustanovení § 72 až § 75 byla proto z těchto důvodů zcela zrušena a uvedený postup byl zapracován do předešlých ustanovení upravující institut regulačního plánu. Přestože daná varianta nejvýznamněji zasahovala do této oblasti stavebního zákona, nabídla tím zároveň možnost preciznější a přehlednější úpravy při snížení časové a finanční náročnosti pro následnou aplikační praxi.¹⁰³ Záměrem autorů novely bylo snížit transakční náklady jak subjektům z řad veřejnosti, tak správním orgánům, které se podílejí na tvorbě a vydávání regulačního plánu.¹⁰⁴

Jak již bylo shora naznačeno, některá ustanovení dotýkající se institutu regulačního plánu jsou nově upravena tak, aby bylo dosaženo jasnějšího propojení se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Ustanovení § 61 odst. 3 nově zavádí následující princip; „*pokud část regulačního plánu nahrazuje územní rozhodnutí pro záměr, který je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, posuzují se vlivy toho záměru*“.¹⁰⁵ Takový postup se nově bude aplikovat jak pro regulační plán z podnětu, tak pro regulační plán vydaný na žádost.

Procesní postupy se při posuzování vlivů na životní prostředí a pořizování regulačního plánu podle ustanovení § 61 odst. 3 spojují u následujících záměrů; (i) u záměru uvedeného v příloze č. 1 kategorii II zákona o posuzování vlivů na životní

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 116.

¹⁰¹ Ibidem, str. 116.

¹⁰² Ibidem, str. 119.

¹⁰³ Ibidem, str. 120.

¹⁰⁴ Ibidem, str. 120.

¹⁰⁵ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 7.

prostředí, (ii) u záměru, u kterého je příslušným úřadem krajský úřad, a (iii) u záměrů, u kterého proběhlo zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojení těchto postupů nevyloučil. Ve výše uvedených případech a navíc také u záměru, vyžadující posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky, se posudek o vlivech záměru na životní prostředí nezpracovává.¹⁰⁶ Dále také platí, že pokud regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí pro jeden z výše uvedených záměrů, nepoužijí se zvláštní ustanovení stavebního zákona upravující posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí.¹⁰⁷

Důvodová zpráva zdůrazňuje, že „regulační plán buď upřesňuje řešení, které bylo obsahem zásad územního rozvoje nebo územního plánu a které bylo v rámci těchto dokumentací v případě vlivů na životní prostředí posouzeno (SEA), anebo pokud regulační plán na uvedenou dokumentaci nenavazuje, nemůže měnit charakter území, ani vymezovat nové zastavitelné plochy.“¹⁰⁸ Z výše uvedených důvodů není proto nutné v částech nenahrazujících územní rozhodnutí řešit posuzování jeho vlivů na životní prostředí.

Novela upřesnila také některé procesní postupy v případech, kdy se pořízení regulačního plánu zahajuje z podnětu. Oproti úpravě před účinností novely se upřesňuje vztah návrhu zadání k oznámení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Oproti zásadám územního rozvoje a územního plánu, které jsou posuzovány podle speciální procedury upravené ve stavebním zákoně, je nutné v případě regulačního plánu respektovat rozdíly v zákonných požadavcích na oznámení záměru a na návrhu zadání.¹⁰⁹ V případě oznámení se však bude jednat pouze o ty případy regulačního plánu, které nahrazují územní rozhodnutí.

Nad výše uvedené platí nově pravidlo, které je obsaženo v ustanovení § 64 odst. 2, které stanoví, že pokud „není zadání regulačního plánu se závěrem zjišťovacího řízení součástí územního plánu nebo zásad územního rozvoje, zpracuje pořizovatel současně s návrhem zadání i oznámení záměru.“¹¹⁰ Takový návrh zadání s oznámením záměru pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou a zašle dotčeným orgánům a příslušnému

¹⁰⁶ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 7.

¹⁰⁷ Ibidem, str. 7.

¹⁰⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 206.

¹⁰⁹ Ibidem, str. 207.

¹¹⁰ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 7.

úřadu, který je bezodkladně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹¹¹ Taková úprava postupu zveřejňování je nezbytná vzhledem ke skutečnosti, že se některé dotčené orgány podle stavebního zákona fakticky nekryjí se správními orgány podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.¹¹² Úprava správného a dostatečného zveřejnění je z podstaty věci pro věrohodnost a legitimitu územně plánovací dokumentace stěžejní.

Platí, že každý může uplatnit u pořizovatele do 15 dnů ode dne doručení návrhu zadání regulačního plánu s oznámením záměru své písemné požadavky na obsah zadání a vyjádření k oznámení záměru.¹¹³ Příslušný úřad poté dle ustanovení § 64 odst. 4 ve lhůtě do 10 dnů ode dne předání požadavků, stanovisek a vyjádření vydá závěr zjišťovacího řízení, jenž následně zašle samotnému pořizovateli a zveřejní ho způsobem umožňující dálkový přístup.¹¹⁴

Pořizovatel na základě podnětů z výše uvedených podkladů (vyjádření, stanoviska a závěry zjišťovacího řízení) návrh zadání regulačního plánu upraví a předloží ho příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Součástí návrhu zadání je také vyhodnocení, které stanoví, jak bylo s jednotlivými podněty naloženo a které z nich byly zároveň do návrhu zadání regulačního plánu zapracovány. Závěr zjišťovacího řízení dle kterého záměr předvídaný regulačním plánem nepodléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí, musí být náležitě odůvodněn, což potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2010, č.j. 9 Ao 4/2009-111, jenž konstatoval, že „*stanovisko k zadání musí obsahovat jasný závěr buď o nutnosti komplexního posouzení vlivů řešení předložené dokumentace na životní prostředí, nebo o jeho ukončení závěrem zjišťovacího řízení. Pokud posouzení vlivů na životní prostředí není požadováno, musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat odůvodnění.*“

Posledním krokem v této fázi řízení je pak schválení zadání regulačního plánu zastupitelstvem obce nebo kraje, které rozhodlo o jeho pořízení. Na základě takového schválení zadání pořizovatel dle ustanovení § 65 odst. 1 pro obec či kraj zajistí zpracování stěžejních dokumentů (návrh regulačního plánu, dokumentaci vlivů záměrů na životní prostředí, případně posouzení vlivů záměru na evropsky významnou lokalitu

¹¹¹ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 7.

¹¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 207.

¹¹³ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*.,: op.cit., str. 7.

¹¹⁴ *Ibidem*, str. 7.

a ptačí oblast), aby bylo možné dosáhnout společného jednání o návrhu regulačního plánu. „Účast veřejnosti formou připomínek k návrhu regulačního plánu a vyjádření k dokumentaci vlivů na životní prostředí byla v etapě společného jednání doplněna z důvodu přesnějšího naplnění požadavků Aarhuské úmluvy a z důvodu zajištění všech potřebných podkladů pro vydání stanoviska k vlivům regulačního plánu na životní prostředí v závěru této etapy.“¹¹⁵

Podobně jak tomu bylo i v případě úpravy zásad územního plánování, je do procesu vydávání regulačního plánu zakomponován nový procesní krok – vydání stanoviska k posouzení vlivů regulačního plánu na životní prostředí. Stanovisko příslušného úřadu je vydáno do 15 dnů od dne obdržení kopií stanovisek, připomínek a vyjádření na základě návrhu těchto dokumentů a dále na základě regulačního plánu, dokumentace vlivů na životní prostředí a na území Natura 2000 (pokud se zpracovávají).¹¹⁶

Ustanovení § 67 a § 68 upravuje samotný postup pro řízení o regulačním plánu včetně jeho vlivů na životní prostředí. Novela umožňuje veřejnosti a účastníkům řízení ve smyslu § 85 uplatnit své připomínky a námítky do 7 dnů po veřejném projednání. Původní zásada koncentrace, kterou obsahovalo znění stavebního zákona před účinností novely, vykazovala často mnohé nedostatky, protože neposkytovala veřejnosti ani účastníkům řízení dostatečný časový prostor pro přípravu svých podnětů. Z těchto důvodů umožnili autoři novely veřejnosti, aby se mohla dostatečně a bez časové tísně vyjadřovat ke specifickým problémům prostřednictvím svých připomínek a námitek.¹¹⁷

Další novum, které novela zavedla, je doba platnosti regulačního plánu pořízeného z podnětu, který nenahrazuje územní rozhodnutí. Nově není takový regulační plán časově omezen, protože jej může zastupitelstvo obce či kraje, jež ho vydalo, kdykoli změnit.¹¹⁸ V případě, že se změní podmínky, zajistí příslušná obce či kraj jeho změnu případně ho také může celý zrušit.¹¹⁹ U regulačních plánů z podnětu, které nahrazují územní rozhodnutí, byla lhůta stanovena na 3 roky ode dne nabytí účinnosti takového plánu (v odůvodněných případech může být lhůta prodloužena až na

¹¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 208.

¹¹⁶ Ibidem, str. 208.

¹¹⁷ Ibidem, str. 209.

¹¹⁸ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*,: op.cit., str. 15.

¹¹⁹ Ibidem, str. 15.

5 let).¹²⁰ Autoři novely přistoupili k prodloužení původní dvouleté lhůty, která je typická pro územní rozhodnutí, o jeden rok z toho důvodu, že regulační plán nahrazující územní rozhodnutí řeší v praxi často rozsáhlejší a problematičtější území.¹²¹

V případě změny či zrušení regulačního plánu pořízeného z podnětu novela zakotvila nový procesní postup. Důvodová zpráva nový postup odůvodňuje následujícími slovy: „*na rozdíl od zásad územního rozvoje nebo územního plánu, které musí být aktualizovány nebo nahrazeny novou dokumentací, je přípustné regulační plán v odůvodněných případech zrušit bez náhrady. Protože však mohl obsahovat např. ochranu důležitých veřejných zájmů, je třeba, aby možnost zrušení byla řádně projednána a posouzena.*“¹²² O změně či zrušení regulačního plánu rozhodne příslušné zastupitelstvo. Platí princip deklarovaný v ustanovení § 71 odst. 4, kdy je obec povinna uvést regulační plán z podnětu do souladu s následně schválenou územně plánovací dokumentací kraje a schválenou politikou územního rozvoje či územním plánem.¹²³ Při nutnosti změny postupuje obec nebo kraj jako při změně z vlastního podnětu.

Co se týká regulačního plánu pořízeného na žádost, i zde se úprava po 1. 1. 2013 změnila. Doba platnosti regulačního plánu pořízeného na žádost se stanoví na 3 roky. Oproti výše popsanému regulačnímu plánu z podnětu se případné pozbytí platnosti vztahuje na celý regulační plán, nikoli pouze na ustanovení regulačního plánu nahrazující územní rozhodnutí.¹²⁴ Dále dle ustanovení § 71 odst. 6 lze regulační plán pořízený na žádost měnit či zrušit rozhodnutím příslušného zastupitelstva pouze na žádost toho, komu přísluší vykovávat práva z něj vyplývající. „*Bez takové žádosti lze regulační plán pořízený na žádost změnit nebo zrušit z důvodů nesouladu s později vydanou nadřazenou územně plánovací dokumentací nebo později schválenou politikou územního rozvoje, a to jen v záležitostech týkajících se veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření.*“¹²⁵ Při změně či zrušení regulačního plánu na žádost se pak postupuje stejně jako při změně či zrušení regulačního plánu pořízeného z podnětu.

¹²⁰ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 312.

¹²¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 210.

¹²² Ibidem, str. 210.

¹²³ SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*: op.cit., str. 16.

¹²⁴ Ibidem, str. 16.

¹²⁵ Ibidem, str. 16.

2.2 Posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení

2.2.1 Důvody přijetí novely a její cíle

V oblasti posuzování vlivů životního prostředí v územním řízení se novela značně přičinila k odbourání mnohých duplicitních procesů, které dříve nedůvodně prodlužovaly řízení na měsíce, někdy dokonce i na několik let. Některé procesní postupy v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí a procesy v územním řízení byly shodné a autoři novely usilovali o jejich odstranění. Stěžejním problémem byla hlavně nedostatečná provázanost stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a jejich vysoká procesní i obsahová autonomie vynucující si na některých místech dokonce opakování stejných postupů a úkonů.¹²⁶ Vlivem této skutečnosti představoval tento zvláštní typ územního řízení významnou zátěž nejen pro žadatele, kteří usilovali o vydání územního rozhodnutí, ale také finanční zátěž pro státní rozpočet, který financuje provoz veřejné správy.¹²⁷

Dle důvodové zprávy způsobovaly výše uvedené nepropojené a nepřehledné legislativní úpravy obtíže převážně investorům, kteří díky jejich existenci přicházeli o investice a v konečném důsledku i o svoji konkurenceschopnost, když jejich stavby nebyly vlivem dlouhých procesů v územním řízení včas dokončeny.¹²⁸ Některé osoby mohly naopak cíleně po delší dobu blokovat taková řízení. Tento stav byl neudržitelný a bylo nezbytné ho změnit.

Stěžejním cílem autorů novely bylo zjednodušit proces posuzování vlivů na životní prostředí a zároveň posílit ochranu práv obyvatel. Připravovaná novela měla zefektivnit celý proces, snížit jeho administrativní náročnost, zkrátit lhůty při posuzování vlivů na životní prostředí, zvýšit právní jistotu adresátů právních norem jak v oblasti stavebního práva, tak práva životního prostředí a umožnit veřejnosti zasahovat do územního řízení v jeho počátečních ranních fázích.¹²⁹ Některé postupy podle stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí měly být spojeny do společného procesního postupu a některé instituty výrazně omezeny.

Na druhou stranu nebylo záměrem autorů novely zasahovat do celkového konceptu posuzování vlivů na životní prostředí a nenarušit tím tak dosavadní

¹²⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 133.

¹²⁷ Ibidem, str. 135.

¹²⁸ Ibidem, str. 133.

¹²⁹ Ibidem, str. 134.

rozhodovací praxi jednotlivých úřadů. V rámci zachování určité míry právní kontinuity nebylo proto zvláštní územní řízení koncepčně měněno.¹³⁰ Jinými slovy, záměrem bylo zachovat funkčnost dosavadní struktury tak, aby byla omezena rizika při provádění těchto postupů a zároveň, aby se zvýšila srozumitelnost a přehlednost této právní úpravy.¹³¹

Přestože požadavek na zvýšení rychlosti celého procesu byl jedním ze základních cílů novely, její autoři si plně uvědomovali limity potenciálních možností. Řešení, které pouze zkrátí lhůty u jednotlivých úkonů v rámci celé procedury posuzování při zachování kvalitativních standardů, nebylo možné. Lhůty totiž nebyly zpravidla neodůvodněně dlouhé a jediným výsledkem by tak byla pouze snížená kvalita jednotlivých úkonů ze strany zainteresovaných orgánů.¹³²

Naopak správným postupem se ukázalo být úplné vypuštění případně zjednodušení některých kroků v rámci procedury posuzování vlivů na životní prostředí. Autoři novely si byli dobře vědomi toho, že proces posuzování je v některých místech neodůvodněně dlouhý a složitý, což s sebou logicky neslo vyšší administrativní, finanční a časovou náročnost. Navíc i zde, podobně jako v jiných částech úpravy, platí pravidlo, že čím náročnější a složitější úprava, tím se také otvírá větší prostor pro obstrukční jednání.

Dále je nezbytné dodat, že dosavadní úprava posuzování vlivů na životní prostředí vycházela z velké části z komunitárního práva, které tyto postupy velmi komplexně upravuje. Jedná se zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, jež nahradila směrnici 85/337/EHS.¹³³ Dle mého názoru je také důležité zdůraznit, že vyjednávací prostor autorů a dalších osob, kteří se podíleli na tvorbě novely, k uplatnění změn, byl omezen právě obligatorními požadavky a podmínkami, které vycházely z komunitárního práva.¹³⁴ Jinými slovy, autoři novely měli při tvorbě novely do určité míry „svázané ruce“ podmínkami, které vycházely z uvedených evropských předpisů.

¹³⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 134.

¹³¹ Ibidem, str. 134.

¹³² Ibidem, str. 134.

¹³³ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 227.

¹³⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 135.

Stěžejní změny, které byly novelou zapracovány, stojí na dvou hlavních předpokladech, na které se autoři novely odvolávali. Prvním předpokladem bylo harmonizovat postupy podle stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů (v ideálním případě do společného postupu) a druhým předpokladem bylo vypustit či zjednodušit některé instituty a postupy, které neodůvodněně prodlužují celý proces.¹³⁵

V souvislosti s připravovaným návrhem novely vznikly tři možné varianty budoucí podoby dané úpravy. První variantou bylo upravit územní řízení s využitím posudku ke společné dokumentaci bez stanoviska orgánu EIA vydávaného v odděleném kroku.¹³⁶ Negativem takové úpravy byla nutnost vysokých odborných nároků na jednotlivé stavební úřady, což by se současně promítlo i do výrazně vyšších finančních nákladů na vzdělávání příslušných osob. Navíc se odhaduje, že předpokládaná délka společného postupu, tj. od podání žádosti do vydání územního rozhodnutí, by byla přibližně 120 dní, což je oproti ostatním řešením stále příliš dlouhé období.¹³⁷

Druhým možným řešením bylo územní řízení bez posudku k dokumentaci, zároveň však se stanoviskem orgánu EIA v mezích vymezené působnosti. Pozitivem takové úpravy je výrazné zkrácení lhůt při společném postupu, které by od podání žádosti o územní rozhodnutí do vydání takového rozhodnutí trvalo přibližně 60 dní.¹³⁸ Dalším kladným účinkem takové úpravy by bylo snížení administrativní náročnosti, zpřehlednění postupu a povinností žadatelů před vydáním územního řízení a snížení nákladů na posuzování vlivů životního prostředí o náklady na zpracování posudku.¹³⁹

Třetí variantou, která byla nakonec novelou realizována, upravuje územní řízení bez posudku a bez stanoviska orgánu EIA, který je vydáván v samostatném procesním kroku, avšak se stanoviskem EIA do územního řízení.¹⁴⁰

2.2.2 Ustanovení § 91

Původní úprava současného stavebního zákona, která se nacházela v § 91, umožňovala propojení postupu posuzování vlivů na životní prostředí s územním

¹³⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 136.

¹³⁶ Ibidem, str. 136.

¹³⁷ Ibidem, str. 140.

¹³⁸ Ibidem, str. 140.

¹³⁹ Ibidem, str. 140.

¹⁴⁰ Ibidem, str. 140.

řízením.¹⁴¹ Stěžejní problematickou částí této úpravy bylo „rozlišení, která ustanovení obecné úpravy posuzování vlivů na životní prostředí jsou nahrazena speciální úpravou v § 91 SZ a v jakém rozsahu, a která zůstávají současně v platnosti.“¹⁴²

Autoři novely se současně shodli v tom, že tzv. podlimitní záměry a následná zjišťovací řízení nebudou novelou nijak zasažena a jejich podoba zůstane i po účinnosti novely stejná. Důvodem pro takový přístup byla skutečnost, že tyto záměry nemají obdobu v postupech podle stavebního zákona.¹⁴³

Novela částečně přepracovala podobu úpravy ustanovení § 91, kde nově spojuje územní řízení s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí. Podmínkou pro takový postup je fakt, že příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení nevyločil spojení výše popsaných postupů. Stěžejní skutečností pro spojení výše uvedených procesů je tedy závěr příslušného úřadu ve zjišťovacím řízení ohledně toho, zda tyto postupy nevyločí.¹⁴⁴ Jedná se dle ustanovení § 91 odst. 1 o následující druhy záměrů: (i) záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, (ii) záměry, u kterých příslušným úřadem je krajský úřad, a (iii) záměry, u kterých proběhlo zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Dle druhého odstavce téhož ustanovení je spojení územního řízení s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí vyloučeno u záměrů, pro něž je příslušným úřadem Ministerstvo životního prostředí a u záměrů, u kterých je vyžadováno mezistátní posuzování, tedy posuzování vlivů životního prostředí přesahující hranice České republiky.¹⁴⁵ Poslední doplňující skutečností je pak pravidlo, které stanoví, že při spojení územního řízení nelze vést zároveň řízení stavební.¹⁴⁶

Samotný procesní postup žadatele o vydání územního rozhodnutí je následující. Dle ustanovení § 91 odst. 4 si žadatel podá žádost o vydání územního rozhodnutí, ke které přiloží dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a zároveň dokumentaci vlivů záměrů na životní prostředí. Tímto úkonem je územní řízení zahájeno. Povinností

¹⁴¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 133.

¹⁴² Ibidem, str. 133.

¹⁴³ Ibidem, str. 136.

¹⁴⁴ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 227.

¹⁴⁵ MAREČEK, J., *K vybraným institutům po novele stavebního zákona*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 38.

¹⁴⁶ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 227.

stavebního úřadu, který je na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, oznámí zahájení řízení a zároveň nařídí veřejné ústní jednání, přičemž zveřejní žadatelovu žádost a současně obě dokumentace.¹⁴⁷ Dále stavební úřad vyrozumí dotčené orgány a vyzve je zároveň k podání stanoviska.¹⁴⁸

Vzhledem k tomu, že stanovisko příslušného úřadu je vydáváno v průběhu územního řízení a nikoli před jeho zahájením, kdy je možné okruh účastníků vymezit, museli autoři novely zapracovat a vymezit širší okruh účastníků pro územní řízení, ve kterém jsou posuzovány vlivy záměrů na životní prostředí.¹⁴⁹ Tuto problematiku upravuje nově ustanovení § 91 odst. 7, kdy jsou za účastníky územního řízení považovány osoby vymezené v § 85 a navíc občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem (předmětem činnosti) je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek.¹⁵⁰ Rozšíření okruhu účastníků o občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti bylo vzhledem k spojování postupů nezbytné, protože bylo nutné zachovat podmínky pro účast těchto subjektů tak, jak to požaduje ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁵¹

V případě, že navrhovaný záměr shledá orgán EIA za komplikovaný či rozsáhlý, má možnost opatřit si tzv. odborné posouzení (odborné posouzení není posudkem ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), ve kterém si tento orgán sám určí rozsah a náležitosti takového posouzení.¹⁵² Úprava územního řízení, ve kterém jsou posuzovány záměry na životní prostředí, neobsahuje požadavek na vypracování posudku ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Právo podat připomínky na základě společné dokumentace může podat každý nejpozději při veřejném ústním jednání. Účastníci a dotčené orgány mohou ve stejné lhůtě uplatnit své námitky a závazná stanoviska.¹⁵³ Stavební úřad po veřejném ústním jednání bezodkladně předá orgánu EIA v kopii všechny námitky, připomínky a stanoviska pro potřeby vydání stanoviska EIA.¹⁵⁴ Stanovisko EIA obsahuje „*podmínky*

¹⁴⁷ MALÝ, S.: op.cit., str. 190.

¹⁴⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 218.

¹⁴⁹ Ibidem, str. 218.

¹⁵⁰ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 227.

¹⁵¹ MALÝ, S.: op.cit., str. 190.

¹⁵² Ibidem, str. 190.

¹⁵³ MAREČEK, J., *K vybraným institutům po novele stavebního zákona*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 39.

¹⁵⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 218.

pro přípravu a provedení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí a kontrolu splnění podmínek ze závěru zjišťovacího řízení, úplnosti a věcné správnosti zdůvodnění variant a řádného zdůvodnění záměru u hlediska jeho vlivů na životní prostředí.“¹⁵⁵

Orgán EIA následně ve lhůtě 30 dnů od předání výsledků projednání, připomínek a stanovisek k dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí uplatněných při veřejném ústním jednání vydá stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a předá je zpět stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.¹⁵⁶ V případě, že orgán EIA nestihne ve výše uvedené lhůtě vypracovat stanovisko, určí mu stavební úřad dodatečnou lhůtu pro jeho vydání, která nesmí být kratší než 15 dnů.¹⁵⁷ Pokud ani po této dodatečné lhůtě nevydá orgán EIA uvedené stanovisko, stavební zákon zde zakládá fikci jeho vydání. Jinými slovy, pokud orgán EIA promešká i dodatečnou lhůtu, má se za to, že orgán EIA se záměrem souhlasí.¹⁵⁸ Navíc, pokud orgán EIA bude nečinný a stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí nevydá, má stavební úřad možnost posoudit žádost sám, což ale spolu nezbytně nese odpovědnost, protože náležité a důkladné posouzení je následně důležitou podmínkou v rámci územního rozhodnutí.¹⁵⁹ Účastníkům řízení se ještě před vydáním územního rozhodnutí umožňuje vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí (převážně se stanoviskem příslušného úřadu) ve lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů.¹⁶⁰

Stavební úřad po této lhůtě a na základě výše uvedených podkladů vydá územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí musí mimo jiné obsahovat podmínky pro provedení záměrů, které vycházejí ze stanoviska orgánu EIA k vlivu na životní prostředí. Pokud územní rozhodnutí takové podmínky neobsahuje, musí stavební úřad uvést důvody, pro které tak neučinil, případně učinil jen částečně.¹⁶¹ Přestože stanovisko orgánu EIA není závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, musí se přesto stavební úřad s jeho obsahem náležitě vypořádat a veškeré odchylky od takového stanoviska odůvodnit.¹⁶² K ostatním podmínkám stanoviska, které vyšly v rámci územního řízení najevo, bude

¹⁵⁵ MALÝ, S.: op.cit., str. 189.

¹⁵⁶ MAREČEK, J.: op.cit., str. 39.

¹⁵⁷ MALÝ, S.: op.cit., str. 190.

¹⁵⁸ Ibidem, str. 190.

¹⁵⁹ MAREČEK, J.: op.cit., str. 39.

¹⁶⁰ MALÝ, S.: op.cit., str. 190.

¹⁶¹ Ibidem, str. 194.

¹⁶² MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 228.

přihlédnuto až v pokročilejší fázi rozhodování, tj. při stavebním povolení nebo při uvádění záměru do provozu.¹⁶³

V poslední fázi územního řízení, ve kterém jsou posuzovány vlivy záměru na životní prostředí, stavební úřad vydané územní rozhodnutí zveřejní a individuálně doručí také dotčeným orgánům, včetně orgánu EIA.¹⁶⁴

Pozitivem v nové úpravě posuzování vlivů na životní prostředí dle ustanovení § 91 je tedy zkrácení lhůt společného postupu o přibližně půl roku oproti úpravě před účinností novely. Nově se předpokládá, že od podání žádosti o územní rozhodnutí uplyne přibližně 60 dní. Zároveň se výrazně snižují náklady a administrativní náročnost, které jsou spojené s vypracováním podkladů pro posouzení vlivů na životní prostředí, protože se, pokud je tak předpisem uloženo, zpracovává pouze dokumentace EIA, která je součástí společné dokumentace a společně se také projednává.¹⁶⁵ Výše uvedená opatření mají mimo jiné za cíl přilákat investory, kteří institut integrovaného procesu EIA s územním řízením doposud nepřilíši využívali.¹⁶⁶

Graf, který je uveden v příloze č. 1 této práce, jenž byl vydán Ministerstvem pro místní rozvoj v rámci informační kampaně, týkající se velké novely stavebního zákona, srovnává obě územní řízení a jejich jednotlivé postupy v časové ose. Dle údajů, které zveřejnilo Ministerstvo pro místní rozvoj v této publikaci, lze očekávat časovou úsporu po účinnosti novely v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení až 6 měsíců.¹⁶⁷

¹⁶³ MALÝ, S.: op.cit., str. 191.

¹⁶⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 218.

¹⁶⁵ Ibidem, str. 140.

¹⁶⁶ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 380.

¹⁶⁷ Pohled MMR na prostředí pro investory a stavebníky. In: [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, březen 2012, str. 9, [cit. 2013-1-3]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/bcf83835-7ffc-4c05-96a2-59b5984d3607/Forum-stavebnictvi_Brozura.pdf.

3. Účast veřejnosti a postavení občanských sdružení

3.1 Požadavky vyplývající z Aarhuské úmluvy

Vzhledem k tomu, že bylo v této práci hned na několika různých místech odkazováno na tzv. Aarhuskou úmluvu, domnívám se, že je na místě tuto úmluvu blížeji představit. V následujících řádcích se pokusím stručně charakterizovat důležité body této mezinárodní úmluvy a její postavení v českém a evropském kontextu.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí nebo také tzv. Aarhuská úmluva je důležitým mezinárodním dokumentem, který obsahuje základní a stěžejní principy účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí.¹⁶⁸ V českém znění ji nalezneme ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 124/2004. Aarhuská úmluva byla přijata 25. 6. 1998 v dánském městě Aarhus na čtvrté ministerské konferenci Životního prostředí pro Evropu.¹⁶⁹ Úmluva vstoupila v účinnost o 3 roky později a v současné době ji podepsalo více jak čtyři desítky subjektů, mezi kterými bylo i Evropské společenství (v současné době Evropská unie).¹⁷⁰ Přestože Česká republika podepsala smlouvu již v roce 1998, k její ratifikaci došlo až 6. července 2004 a v platnost vstoupila dne 10. října 2004.¹⁷¹

Vedle tzv. zasedání stran Aarhuské úmluvy je nejdůležitějším orgánem tzv. Komise nebo také Výbor pro sledování plnění úmluvy (Compliance Committee), jejímž úkolem je zabezpečovat dodržování pravidel úmluvy.¹⁷² V případě porušování pravidel, vyplývajících z Aarhuské úmluvy, se na Komisi mohou obrátit její signatáři. Způsobů, jak kontaktovat Komisi, je hned několik. Nejvíce stížností pro porušování úmluvy tak tradičně podávají subjekty z řad veřejnosti prostřednictvím tzv. communications (dále jen sdělení).¹⁷³ Pakliže Komise uzná podnět uvedeného subjektu za důvodný, vydá zprávu zpracovanou pro zasedání stran úmluvy a případně se uchýlí i k vlastnímu

¹⁶⁸ BĚLOHRADOVÁ, J., Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Brno, 2012. Disertační práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., str. 23.

¹⁶⁹ DAMOHORSKÝ, M., DROBNÍK, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 239.

¹⁷⁰ BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 24.

¹⁷¹ Ibidem, str. 24.

¹⁷² Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism. In: [online] United Nations Economic Commission For Europe [cit. 2013-5-8]. Dostupné z:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf.

¹⁷³ Communications From the Public. In: [online]. United Nations Economic Commission For Europe [cit. 2013-8-10]. Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

monitoringu situace.¹⁷⁴ Problémem, který ostatně doprovází mnohé mezinárodní smlouvy, je vynutitelnost práva při porušení příslušné mezinárodní úmluvy. Jinými slovy, v současné době neexistují účinné mechanismy, které by zajistily dodržování principů, které vycházejí z Aarhuské úmluvy, což je v aplikační praxi problém zcela zásadní.¹⁷⁵

Chceme-li charakterizovat cíle Aarhuské úmluvy, domnívám se, že je důležité vymezit základní pojmy tohoto dokumentu. Stěžejním klíčovým pojmem úmluvy je „veřejnost“ s jejími následujícími definičními znaky. Úmluva rozeznává dle článku 2 dva typy veřejnosti: (i) veřejností se ve smyslu odstavce 4 rozumí jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny,¹⁷⁶ (ii) dotčenou veřejností (případně zainteresovanou veřejností) se ve smyslu odstavce 5 rozumí *„veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“*¹⁷⁷

Dalším stěžejním pojmem je tzv. environmentální informace nebo také "informace o životním prostředí", která je definována v článku 2 odstavec 3 Aarhuské úmluvy jako *„informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě, o: (a) stavu složek životního prostředí, jako je ovzduší a atmosféra, voda, půda, krajina a přírodní stanoviště, biodiverzita a její složky, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakcích mezi těmito složkami; (b) faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí uvedené v pododstavci (a), jako jsou např. látky, energie, hluk a radiace, a činnosti nebo opatření, včetně opatření administrativních, smluv, politik, legislativy, plánů a programů týkajících se životního prostředí, a o analýze nákladů a přínosů a o jiných ekonomických analýzách a předpokladech, z nichž se vychází při rozhodování v oblasti životního prostředí; (c) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, o kulturních a*

¹⁷⁴ BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 26.

¹⁷⁵ Ibidem, str. 26.

¹⁷⁶ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí: Aarhuská úmluva. In: [online]. [cit. 2013-6-7]. Dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43czech.pdf>.

¹⁷⁷ Ibidem.

architektonických památkách, pokud jsou, nebo mohou být, ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo pokud je prostřednictvím těchto složek ovlivňují faktory, opatření nebo činnosti uvedené v pododstavci (b).“¹⁷⁸

Aarhuská úmluva je vystavena na tzv. třech pilířích, které jsou mezi sebou do určité míry provázány. Prvním pilířem je právo na přístup k výše definovaným environmentálním informacím, druhým pilířem je účast veřejnosti a dotčené veřejnosti na rozhodování a třetím pilířem je přístup k právní ochraně.¹⁷⁹

3.1.1 Právo na informace

Prvním pilířem Aarhuské úmluvy je právo na informace, které je upraveno v článcích 2, 4, a 5. Jak již bylo uvedeno výše, článek 2 Aarhuské úmluvy obsahuje definici tzv. environmentální informace a co vše lze pod tento pojem zahrnout. Články 4 a 5 pak dále rozvádějí samotné právo na tyto informace, jehož obsahem je jak právo na přístup k informacím, tak právo na rozšiřování informací o životním prostředí, což se bezprostředně dotýká otázky aktivního a pasivního zpřístupňování informací.¹⁸⁰

Požadavek aktivního zpřístupňování informací, který je obsažen v článku 4 Aarhuské úmluvy, je vymezen jako povinnost státních orgánů zpřístupnit veřejnosti informace, aniž by musel být uveden důvod nebo prokázán zájem či nárok žadatele. Takové informace pak musí být bez zbytečných odkladů zpřístupněny a to nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti.

Poskytování informací veřejnosti má na druhou stranu logicky i své limity, které jsou vymezeny v odstavcích 3 a 4 zmiňovaného čtvrtého článku Aarhuské úmluvy. Takovými limity, kdy lze žádost o environmentální informaci zamítnout, je například skutečnost, že poskytnutí daných informací může nepříznivě ovlivnit obranyschopnost státu, veřejnou bezpečnost, průběh soudního řízení, práva duševního vlastnictví či ochranu osobních údajů. Na druhou stranu Aarhuská úmluva zdůrazňuje, že „*důvody pro odmítnutí žádosti budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu*

¹⁷⁸ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí: Aarhuská úmluva. In: [online]. [cit. 2013-6-7]. Dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43czech.pdf>.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 27.

*zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí.*¹⁸¹

Z výše uvedenými skutečnostmi dále souvisí i uzákoněná možnost sbírání a rozšiřování informací o životním prostředí, které zakotvuje článek 5 Aarhuské úmluvy. Článek se zaměřuje na povinnost státních orgánů aktualizovat informace o životním prostředí a dále zřídit povinné systémy, které zajistí přiměřený tok informací ke státním orgánům o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí. Uvedené informace mají být pak zpřístupňovány v elektronických databázích prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí.

Principy, zásady a požadavky prvního pilíře Aarhuské úmluvy byly v České republice následně promítnuty v zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí bez jakýchkoliv doprovodných problémů.¹⁸²

3.1.2 Účast veřejnosti a dotčené veřejnosti na rozhodování

Druhý pilíř, který zakotvuje právo účasti veřejnosti a dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy na rozhodování o otázkách dotýkající se životního prostředí, je z pohledu této diplomové práce nejdůležitější a o jeho uplatnění ve stavebním zákonu bude pojednáno níže, především v souvislosti s otázkou účasti veřejnosti v územním a stavebním řízení.

Dle dikce pátého článku Aarhuské úmluvy jde o účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech, které jsou uvedené v příloze I. Aarhuské úmluvy. Jedná se například o činnosti v oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů a zpracování nerostů.¹⁸³ Dále se bude jednat také o činnosti, které nejsou uvedeny v dané příloze, ale mohly by mít na životní prostředí významný vliv.¹⁸⁴

Odstavec 2 téhož článku pak zakotvuje stěžejní pravidlo, které stanoví, že veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením, nebo individuálně v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování o navrhované činnosti, povaze možných rozhodnutí, předpokládaném postupu v dané věci a v neposlední řadě také o tom, zda navrhovaná aktivita bude podléhat proceduře

¹⁸¹ Článek 4, odstavec 4 Aarhuské úmluvy.

¹⁸² BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 27.

¹⁸³ Příloha č. I Aarhuské úmluvy.

¹⁸⁴ Článek 5, odstavec 1, písm. b) Aarhuské úmluvy.

posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Vedle účasti veřejnosti na rozhodování je dále nutná účast veřejnosti na přípravě a tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí.¹⁸⁵

Pravidlo, ke kterému se nově novela stavebního zákona blíže přiblížila a které bylo do procesů územního řízení novelou nově zapracováno, se vztahuje k lhůtám. V článku 5 odst. 3 je zakotveno, že jednotlivé fáze postupů musí obsahovat rozumné lhůty, které poskytnou dostatečný časový prostor veřejnosti k přípravě a k účinné účasti v environmentálním rozhodování. Jak již bylo uvedeno dříve, právě z důvodů nedostatečné implementace zásad Aarhuské úmluvy přistoupili autoři novely k zapracování delších lhůt pro veřejnost. Konkrétně se jedná o ustanovení § 39 stavebního zákona, které se vztahuje k řízení o zásadách územního rozvoje, do kterého byla nově zapracovaná 7 denní lhůta pro podání námitek ze strany dotčené veřejnosti, která plyne teprve ode dne veřejného projednání.

Zároveň je nezbytné dodat, že účast veřejnosti musí být zajištěna v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a jiné alternativy otevřeny a kdy je účast veřejnosti nejúčinnější.¹⁸⁶ Vztáhneme-li tento požadavek na stavební zákon, podle části důvodové zprávy, která posuzovala právní stav před účinností novely, nebyl tento požadavek v oblasti procesu přijímání územně plánovací dokumentace naplněn. „*Příprava opatření obecné povahy, kterým je také ÚPD, je však v zákoně o správním řádu a v souladu s ním i ve stavebním zákoně upravena tak, že se nejprve projednává s dotčenými orgány a pak se vybraná varianta postoupí do řízení o vydání opatření obecné povahy, které je veřejné a veřejnost v něm může uplatnit své připomínky. Je tedy zřejmé, že z hlediska uvedených mezinárodních závazků je při přípravě opatření obecné povahy veřejnost zapojena pozdě, v době, kdy už bylo rozhodnuto o výběru jedné varianty.*“¹⁸⁷

Dle důvodové zprávy je dokonce nutností upravit jednotlivé procesy stavebního zákona tak, aby vyhovovaly požadavkům včasné účasti veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy, potažmo směrnice EU, která vychází právě ze zásad Aarhuské úmluvy. V případě, že by k zapracování výše uvedených požadavků nedošlo, vystavil by tento právní stav Českou republiku možnosti žalob na neplnění požadavků vycházejících

¹⁸⁵ BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 30.

¹⁸⁶ Článek 6, odstavec 4 Aarhuské úmluvy.

¹⁸⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 109.

z práva EU včetně možnosti uložit České republice náhrady za zkrácení práv poškozených stran.¹⁸⁸

Ve své disertační práci se problematice nedostatečné implementace druhého pilíře Aarhuské úmluvy do českého řádu částečně věnuje Jitka Bělohradová.¹⁸⁹ Je nutné zdůraznit, že práva deklarovaná v druhém pilíři Aarhuské úmluvy, která nejsou dostatečně promítnuta a zapracována do českého právního řádu, jsou často a zcela na místě předmětem největší kritiky. Jak již bylo uvedeno v této diplomové práci, autoři novely si deficity stavebního zákona, související s včasností účasti veřejnosti v jeho procesních postupech, dobře uvědomovali a snažili se rozšířit a zlepšit postavení veřejnosti právě tím, že jejich participaci přesunou do počátečních fází a některé lhůty prodlouží, případně jejich počátek stanoví od jiného okamžiku.

3.1.3 Přístup k právní ochraně

Třetím pilířem Aarhuské úmluvy je zajištění přístupu k právní ochrany. Článek 8 odstavec 1 Aarhuské úmluvy zakládá pravidlo, že každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o environmentální informace byla ignorována či neprávem zamítnuta, má možnost dosáhnout přezkoumání takového postupu nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona (v českém pojetí tedy soudem). Přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí ustanovuje eventuální možnost napadat „*správní akty či opomenutí správních úřadů i soukromých osob u nezávislého a nestranného orgánu.*“¹⁹⁰ Aarhuská úmluva chápe možnost soudní ochrany ve třech směrech. Jedná se za prvé o soudní ochranu přístupu k informacím, za druhé o soudní ochranu účasti veřejnosti a za třetí o obecnou zbytkovou soudní ochranu životního prostředí.¹⁹¹

Speciální procesní postavení přiřkla Aarhuská úmluva zejména dotčené veřejnosti, kterou v českém pojetí představují převážně občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti. Navíc odst. 3 téhož článku přikazuje členským státům zajistit členům veřejnosti přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet

¹⁸⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 111.

¹⁸⁹ BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 209.

¹⁹⁰ Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí: Pilíře Aarhuské úmluvy a jejich naplnění. In: [online]. [cit. 2013-7-6]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/#pravo-na-soudni-ochranu>.

¹⁹¹ Ibidem.

námítky proti jednáním, aktům nebo opomenutím ze strany soukromých osob či státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními práva na životní prostředí.¹⁹²

Výklad a aplikace Aarhuské úmluvy v českém právním prostředí není bez problémů a často naráží na limity českých úprav, které mají zpracovávat principy vycházející z Aarhuské úmluvy. Ke vztahu Aarhuské úmluvy a její pozici v českém právním systému se již dříve soudy několikrát vyjádřily. K přímé použitelnosti Aarhuské úmluvy se například vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 18.9.2008, č.j. 9 Ao 1/2008-34, Nejvyšší správní soud. V daném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k „závěru, že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, pokud však jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, připomněl Nejvyšší správní soud, že je nezbytné zkoumat rovněž podmínku přímé aplikovatelnosti ustanovení této úmluvy (obecně je používán pojem „self-executing treaty“).¹⁹³ Zároveň však soud došel k závěru, že jednotlivá ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou „konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.“¹⁹⁴ Nad výše uvedené uvádí, že Aarhuská úmluva tak „není přímo použitelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti Aarhuské úmluvy před zákonem.“¹⁹⁵

Jak již bylo naznačeno v úvodu této kapitoly, jednotlivé subjekty mohou ke Komisi zasílat tzv. sdělení, jehož cílem je upozornit na nedostatečné uplatňování Aarhuské úmluvy ve vnitrostátních předpisech. Celkově byla na Českou republiku podána tři taková sdělení, přičemž dvě byly vypracovány Ekologickým právním servisem.¹⁹⁶

Ve sdělení označeném jako ACCC/C/2010/50 z června roku 2010 byly výše uvedeným českým občanským sdružením, jejichž předmětem činnosti je především ochrana životního prostředí, shrnuty hlavní oblasti českého právního řádu, které nejvíce kolidují s požadavky vycházejícími z Aarhuské úmluvy.¹⁹⁷ Kritika obsažená v tomto

¹⁹² Článek 9, odstavec 3 Aarhuské úmluvy

¹⁹³ 9 Ao 1/2008-34.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Communications From the Public. In: [online]. United Nations Economic Commission For Europe [cit. 2013-8-10]. Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

¹⁹⁷ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. In: [online]. Economic Commission for Europe, 2. 10. 2012 [cit.

historicky prvním sdělení upozorňovala převážně na kolizi české úpravy s druhým a třetím pilířem Aarhuské úmluvy.¹⁹⁸

V krátkosti lze shrnout, že sdělení Ekologického právního servisu obsahovalo následující body: (i) nejednotnost právní úpravy v oblasti účasti veřejnosti v různých řízeních týkající se ochrany životního prostředí, (ii) skutečnost, že proces EIA není součástí integrálního povolovacího procesu a jeho stanoviska jsou pouze nezávazného a doporučujícího charakteru, (iii) omezení možnosti účasti veřejnosti v některých specifických správních řízeních, a (iv) omezení aktivní žalobní legitimace pro dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy.¹⁹⁹ Na výše uvedené sdělení poté reagovala Česká republika vyjádřením, v němž některé body popřela a deklarovala konformitu Aarhuské úmluvy s českým právním řádem.

Přestože se výše uvedené výtky v oblasti non-konformity Aarhuské úmluvy nevztahují pouze k úpravě stavebního zákona, některé důležité body novely se její autoři pokusili upravit tak, aby se stavební zákon k žádoucí konformitě alespoň přiblížil. Jinými slovy, do novely mělo být také mimo jiné zapracováno odstranění nedostatků, které byly vytýkány ve výše uvedeném sdělení Ekologickým právním servisem.

3.2 Účastníci územního řízení

Významnou změnou, kterou měla novela stavebního zákona přinést, mělo být rozšíření institutu občanských sdružení ve správních řízeních jako účastníků řízení se všemi procesními právy a povinnostmi.²⁰⁰ Obecně lze říci, že cílem začlenění těchto subjektů mezi účastníky řízení bylo posílit ochranu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Požadavek, týkající se účasti veřejnosti na jednotlivých procesech, vychází ze shora podrobněji popsané Aarhuské úmluvy.²⁰¹

V současné době je ve stavebním zákonu účast veřejnosti v ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) zajištěna občanským sdružením a to prostřednictvím § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a prostřednictvím § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na

2013-10-7]. ECE/MP.PP/C.1/2012/11. Dostupné z:
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf.

¹⁹⁸ BĚLOHRADOVÁ, J., op.cit., str. 42.

¹⁹⁹ Ibidem, str. 43.

²⁰⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 142.

²⁰¹ Ibidem, str. 143.

životní prostředí.²⁰² „U významných staveb z hlediska vlivu na životní prostředí se účast veřejnosti realizuje v procesu posuzování vlivů, následně v územním řízení, ve vodoprávním řízení nebo v řízení o vydání integrovaného povolení, následně ve stavebním řízení, přičemž je zde potencionální předchozí účast ve zvláštních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. výjimky z druhové a územní ochrany, povolování kácení stromů rostoucích mimo les).“²⁰³ Ke specifickým otázkám, týkající se postavení těchto subjektů jak v územním, tak ve stavebním řízení prostřednictvím výše uvedených zákonů, odkazují na následující kapitolu, která podrobněji popisuje jejich vzájemné propojení, zejména prostřednictvím judikatury Nejvyššího správního soudu.

Autoři novely vycházeli původně z toho, že účastenství občanských sdružení a veřejnosti musí být systémově vyřešeno tím, že těmto subjektům nová úprava zajistí širší práva, než měly doposud. Měly být zajištěny základní principy účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí s možností jejich aktivní účasti, což současně zahrnuje i například zajištění informační povinnosti a povinnost úřadů přihlížet k připomínkám a stanoviskům od těchto subjektů.²⁰⁴ Zároveň měly být výše popsané principy účasti veřejnosti při rozhodování začleněny do počátečních fází přípravy záměrů tak, jak to požaduje Aarhuská úmluva.²⁰⁵

Autoři novely si také uvědomovali, že přehlednější vymezení účastenství občanských sdružení v jednotlivých fázích stavebního procesu je důležité i z opačných důvodů, než byly naznačeny výše. Občanská sdružení mohou totiž uplatňovat svá práva v podobě připomínek za cílem zbrzdit, případně dokonce zcela zablokovat některá řízení. Účastníci řízení také někdy cíleně uplatňují připomínky, které byly v předchozích fázích řízení již vypořádány, což v konečném důsledku nepřiměřeně prodlužuje příslušná řízení a poškozuje například investory a stavebníky.²⁰⁶ Dlouhodobým předmětem kritiky ze strany Evropské komise je také fakt, že občan jako fyzická osoba, který se domnívá, že „rozhodnutím o umístění záměru může být porušeno jeho právo na životní prostředí tak za stávající situace nemá možnost své připomínky

²⁰² PRŮCHOVÁ, I., a kolektiv. Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2011, str. 108.

²⁰³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 143.

²⁰⁴ Ibidem, str. 144.

²⁰⁵ Ibidem, str. 144.

²⁰⁶ Ibidem, str. 144.

*vznést jinak, než-li prostřednictvím některého z občanských sdružení. Tento stav působí nerovné postavení veřejnosti a občanských sdružení v rámci řízení vedeném správním orgánem.*²⁰⁷

Je nezbytné zdůraznit, že definice veřejnosti, respektive „dotčené veřejnosti“ podle významu Aarhuské úmluvy, je širší pojem, pod kterým je nutné chápat účast nejen občanských sdružení, ale účast každého.²⁰⁸ Není tedy nezbytně důležité pouze procesní postavení účastníka řízení, ale Aarhuská úmluva klade také důraz na formu účasti, která zajišťuje například poskytnutí informací, zajištění účasti veřejnosti v počátečních stádiích rozhodování, uplatnění a hlavně zohlednění připomínek v rámci rozhodování.²⁰⁹

Autoři novely stáli v dané oblasti před důležitým rozhodnutím, protože se nabízely pouze dvě možné varianty, jak upravit institut účastenství veřejnosti ve stavebním zákoně. První variantou bylo ponechat současnou úpravu ve stávající formě, což s sebou neslo negativa v podobě nerovnosti účastníků řízení tak, jak bylo výše popsáno. Druhou možnou variantou bylo vypuštění občanských sdružení z procesního postavení účastníků územního řízení a zajištění širší podoby účasti veřejnosti, což by sebou přineslo pozitiva v podobě výrazného zkrácení povolovacích procesů a zrovnoprávnění občanů (veřejnosti) a občanských sdružení tak, jak to požaduje Aarhuská úmluva.²¹⁰ Negativem druhé varianty by pak byl s velkou pravděpodobností zvýšený nápad soudní přezkumné agendy.²¹¹ *“Přímý přístup k soudnímu přezkumu na základě obecné žalobní legitimace může způsobit nárůst počtu žalovaných rozhodnutí na jedné straně, ale rovněž zvýšení počtu rušených rozhodnutí proto, že nebyla dána možnost odstranit případné vady v předchozích řízeních.*²¹²

Z důvodové zprávy je zřejmé, že se autoři novely „spokojili“ se současnou podobou institutu účasti veřejnosti prostřednictvím občanských sdružení a obecně prospěšných společností v územním řízení a nepřistoupili ke změně tohoto institutu, přestože negativní důsledky takového kroku jim byly dobře známé.

²⁰⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 144.

²⁰⁸ Ibidem, str. 144.

²⁰⁹ Ibidem, str. 144.

²¹⁰ Ibidem, str. 146.

²¹¹ Ibidem, str. 146.

²¹² Ibidem, str. 146.

Domnívám se, že se zde autoři novely vydali spíše cestou „menšího zla“, než že by cíleně bránili zkvalitnění institutu účasti veřejnosti v územním řízení. V případě druhé varianty, o které bylo výše pojednáno, by bylo totiž nutné koncepčně zasáhnout nejen do stavebního zákona, ale současně i do dalších zákonů, které postavení občanských společností upravují. Těmito zákony by byly například zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění.²¹³ Zároveň by musela být výrazně rozšířena aktivní žalobní legitimace pro soudní přezkum proti rozhodnutím, kterými je porušováno právo na životní prostředí, což by výrazně zatížilo již tak zahlcené soudy.²¹⁴

Do určité míry lze konstatovat, že se autoři novely shodli na tom, že současná úprava účastenství veřejnosti v územním řízení je dostatečná, přestože požadavky vyplývající z Aarhuské úmluvy, o kterých bylo pojednáno výše, nejsou zcela naplněny. Autoři komentáře z nakladatelství C.H. Beck jdou se svými názory ještě dále, když konstatují, že novelou došlo dokonce k významné redukci participace veřejnosti v procesech územního plánování, která se v současné podobě stavebního zákona omezuje pouze na případy uvedené v § 87 odst. 2.²¹⁵ Dané ustanovení připisuje právo veřejnosti (tj. každému) účastnit se veřejného ústního jednání a vznášet zde připomínky k záměru, které musí být následně vypořádány v odůvodnění územního rozhodnutí.²¹⁶

Podle výše uvedeného tedy docházíme k závěru, že nejenže se po účinnosti novely nezlepšilo postavení veřejnosti jako účastníků územního řízení tak, jak to požaduje Aarhuská úmluva, ale paradoxně byla dokonce do budoucna některá dřívější práva veřejnosti ještě více omezena.

3.3 Účastníci stavebního řízení

V souladu s naplněním zásad Aarhuské úmluvy, přesněji druhého a třetího pilíře, bylo přistoupeno i ve stavebním řádu k určitým změnám v oblasti identifikace účastníků tohoto řízení. V § 109 jsou upraveni noví účastníci stavebního řízení. Na úvod je důležité zdůraznit, že věci, které byly řešeny a vyřešeny pravomocným rozhodnutím

²¹³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 145.

²¹⁴ Ibidem, str. 145.

²¹⁵ ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 349.

²¹⁶ Ibidem, str. 349.

v oblasti územního řízení, nemohou být řešeny opět v řízení stavebním.²¹⁷ Někteří účastníci, jakými jsou například obce, mají v územním řízení dokonce poslední příležitost uplatnit svá stanoviska k navrženému záměru, protože účastníky navazujícího stavebního řízení již nebudou.²¹⁸

Otázky vztahující se například na „*umístění stavby na pozemku, její odstupy od hranic pozemku, od dalších staveb – navrhovaných či stávajících a v souvislosti s tím i umístění oken, orientace stavby vzhledem ke světovým stranám, výška stavby, tvar střechy – tím i zastínění sousedních staveb nebo pozemků, přístup ke stavbě, zajištění parkovacích stání pro vozidla a v neposlední řadě účel, kterému má stavba sloužit, jsou při podání žádosti o vydání stavebního povolení již vyřešené.*“²¹⁹ Touto skutečností je tedy determinován i výčet potenciálních účastníků stavebního řízení, který je taxativně vymezen v již uvedeném ustanovení § 109. Novelou bylo naopak vypuštěno postavení společenství vlastníků jednotek jako účastníka stavebního řízení podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů.²²⁰ Stalo se tak zejména z důvodů nadbytečnosti tohoto institutu.

Nově je v § 109 písm. g) vymezena jako účastník stavebního řízení osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Jedná se tedy většinou o občanská sdružení, která budou v řízení obhajovat veřejné zájmy zpravidla v oblasti ochrany životního prostředí.

Podle Jitky Bělohradové panovala před účinností novely ohledně účastenství občanských sdružení ve stavebních řízeních významná neshoda.²²¹ V teoretické rovině existovaly dokonce tři varianty jak původní ustanovení § 109 vykládat. První variantou bylo naprosté odmítnutí občanských sdružení jako účastníků stavebního řízení, protože je zákon ve výčtu účastníků výslovně neupravoval.²²² Druhou variantou bylo povolit jim účastenství v řízení podle zvláštních předpisů za předpokladu, že v něm mohou být

²¹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 226.

²¹⁸ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 349.

²¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., op.cit., str. 136.

²²⁰ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 278.

²²¹ PRŮCHOVÁ, I., a kolektiv: op.cit., str. 115.

²²² Ibidem, str. 115.

dotčeny veřejné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí.²²³ Třetí výkladovou variantou byla jakási „automatická“ účast občanských sdružení ve stavebním řízení, bez toho aniž by byly dotčeny veřejné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí.²²⁴ Nakonec bylo z judikatury, kterou níže uvádím, dovozeno, že účast občanských sdružení ve stavebním řízení byla dovozována podle druhé výše uvedené varianty.

Hlavním nástrojem dovozování účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení byl tak judiktorní výklad vedený zejména Nejvyšším správním soudem, který směřoval k tomu, že těmto subjektům bylo již před účinností novely stavebního zákona přiznáváno postavení účastníků stavebního řízení.²²⁵ Na některá zásadní rozhodnutí v této oblasti se pokusím upozornit níže v textu této práce. Domnívám se, že je nezbytné zdůraznit, že oproti územnímu řízení, kde mohla veřejnost uplatňovat své připomínky, v řízení stavebním tak veřejnost činit již nemohla. Nejen z výše uvedených důvodů autoři novely přistoupili k zapracování těchto subjektů do stavebního řádu jako účastníků stavebního řízení.

Jak již bylo uvedeno výše, judikatura Nejvyššího správního soudu dovozovala postavení účastníků řízení ve stavebním řízení i subjektům, které ze své podstaty chránily veřejné zájmy. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010, č.j. 5 As 41/2009-91, publikovaným ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2127/2010, soud dovodil, že „*občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, řádně a včas oznámí.*“²²⁶ Stěžejním argumentem rozsudku byla pak skutečnost, že uvedený zákon o ochraně přírody a krajiny je k stavebnímu zákonu ve vztahu speciálního předpisu vůči předpisu obecnému.²²⁷

Autoři novely respektovali tento rozsudek a začlenili do posledního písmene subjekty, jejichž členství vyplývá ze zvláštních předpisů s dovětkem, že účastenství takových subjektů je vyloučeno, pokud o zájmech, které zastupují, nebylo rozhodnuto

²²³ PRŮCHOVÁ, I., a kolektiv: op.cit., str. 115.

²²⁴ Ibidem, str. 115.

²²⁵ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 444.

²²⁶ 5 As 41/2009-91.

²²⁷ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 109.

v předchozím územním řízení.²²⁸ Dle Jana Marečka bude zkoumání uvedené podmínky pro stavební úřady velmi komplikované, protože jí budou muset zkoumat vždy podle okolností konkrétního případu.²²⁹ Dojde-li stavební úřad k závěru, že vylučující podmínka je splněna, nebude občanské sdružení účastníkem stavebního řízení a nebude tedy také nutné ze strany stavebního úřadu informovat dané občanské sdružení o zahájení stavebního řízení.²³⁰ Vylučující podmínka by mohla být kupříkladu splněna, pokud bylo „rozhodnuto o úplném konečném řešení ve vztahu k ochraně přírody a krajiny, například udělením výjimky z druhové nebo územní ochrany či vydáním povolení ke kácení dřevin.“²³¹

Jak vyplývá z výše uvedeného, postavení nových účastníků stavebního řízení vymezují zejména dva stěžejní právní předpisy, kterými jsou zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákonné ustanovení upravené v zákoně o ochraně přírody, prostřednictvím kterého se účastníci stávají, za splnění všech předpokladů, účastníky stavebního řízení je obsaženo v ustanovení § 70. Dle tohoto ustanovení může občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ve stanovách určena ochrana přírody a krajiny, požádat příslušný orgán, aby bylo toto sdružení informováno o všech řízeních, které se dotýkají oblasti ochrany přírody a krajiny.²³² Po obdržení takové informace má uvedené občanské sdružení možnost ve lhůtě 8 dnů vyslovit souhlas s tím, že chtějí být účastníky daného řízení. Jako účastník řízení může poté občanské sdružení podávat námitky týkající se ochrany veřejného zájmu.²³³ S námitkami sdružení je následně příslušný správní orgán povinen se řádně vypořádat,

V této otázce bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2010, č.j. 7 As 2/2009-80, publikovaným ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2061/2010, judikováno, že „s námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s

²²⁸ ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 448.

²²⁹ MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M. VOBRÁTILOVÁ, Z.: op.cit., str. 278.

²³⁰ Ibidem, str. 278.

²³¹ Ibidem, str. 278.

²³² ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 109.

²³³ Ibidem, str. 109.

*ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem (srovnej zejména § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.*²³⁴ Jinými slovy, občanské sdružení může v řízení podávat námitky pouze takové, které se výslovně týkají oblasti ochrany veřejných zájmů, přesněji oblasti ochrany přírody a krajiny, nikoliv tedy oblasti jiné.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 10/2011, se vyjádřil k samotnému smyslu a účelu postavení dotčené veřejnosti ve stavebním řízení. V právní větě zdůraznil, že „*smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.*“²³⁵

Vedle zákona o ochraně přírody a krajiny, mají občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a například také obce možnost vstoupit do stavebního řízení prostřednictvím § 23 odst. 9. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, týká-li se řízení záměru podléhajícímu posouzení vlivů na životní prostředí.²³⁶ Uvedené subjekty se stanou účastníky stavebního řízení poté, co podaly vyjádření v procesu EIA, které bylo zapracováno do stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, tak jak to vyžaduje § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.²³⁷ Na druhou stranu i zde může stavební úřad některé účastníky ze stavebního řízení vyloučit, domnívá-li se, že jimi zastupované zájmy nejsou v daném řízení dotčeny.²³⁸ Požadavek účasti některých subjektů ve stavebním řízení vyplývá z již zmiňované směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.²³⁹ V krátkosti lze konstatovat, že cílem uvedené směrnice je přiřknout příslušníkům

²³⁴ 7 As 2/2009-80.

²³⁵ 7 As 2/2011-52.

²³⁶ ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 448.

²³⁷ Ibidem, str. 448.

²³⁸ Ibidem, str. 448.

²³⁹ Ibidem, str. 448.

dotčené veřejnosti taková práva, aby byli schopni dosáhnout soudní přezkoumatelnosti hmotné nebo procesní zákonnosti některých rozhodnutí.²⁴⁰

Domnívám se, že je na místě zmínit důležitý rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 10. 6. 2010 ve věci Evropská komise proti České republice (C-378/09), týkající se právě nedostatečné implementace výše uvedené směrnice do českého právního řádu.²⁴¹ Řízení Evropské komise č. 2006/2271 bylo zahájeno formálním upozorněním dne 4. 7. 2006, ve kterém byla České republice vytýkána skutečnost, že dle tehdejšího znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, vymezuje tento zákon příliš omezený okruh účastníků řízení, kteří mají možnost dosáhnout přezkumu zákonitosti rozhodnutí.²⁴² Po tomto upozornění bylo České republice doručeno odůvodněné stanovisko a následně dne 30. 9. 2009 samotná žaloba.²⁴³ Jako problematické se na straně České republiky ukázalo být nejasné propojení tří zákonů (stavební zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a soudní řád správní), v kterých byla nedostatečně propojena některá důležitá ustanovení.²⁴⁴ Na obhajobu České republiky lze naopak uvést fakt, že Evropský soudní dvůr posuzoval výše uvedené skutečnosti podle stavu z roku 2009 a dále se již nezabýval novelou, jež včlenila do § 23 odstavec číslo 10, který založil aktivní žalobní legitimaci pro občanská sdružení právě proti rozhodnutím navazujícím na proces posuzování vlivů na životní prostředí.²⁴⁵

V souvislosti s výše uvedeným je nezbytné upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.9.2009, č.j. 1 As 40/2009-251, který konstatoval, že k „založení aktivní žalobní legitimace musí občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v řízení před soudem tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení. Procesní práva žalobce v sobě přitom zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jeho námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly.“ Jinými slovy, účastníci stavebního řízení dle § 109

²⁴⁰ ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 449.

²⁴¹ DUPLÁKOVÁ, D., Posuzování vlivů na životní prostředí [online]. Srovnávací studie č. 4.021: Parlamentní institut, 2010, str. 17, [cit. 2013-6-7]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67732> .

²⁴² Ibidem, str. 17.

²⁴³ Ibidem, str. 17.

²⁴⁴ Ibidem, str. 17.

²⁴⁵ Evropský soudní dvůr k účasti veřejnosti [online]. [cit. 2013-6-8]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/priklady-z-praxe/pravo-na-ucast-verejnosti-pri-rozhodovani/evropsky-soudni-dvur-k-ucasti-verejnosti/>.

stavebního zákona mají právo podat žalobu proti rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení podle § 65 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nicméně se jejich námitky v žalobě zúží, a to pouze na procesní porušení práv.²⁴⁶

Domnívám se, že nejobširněji a nejjasněji se k právu občanských sdružení na přístup k soudní ochraně vyjádřil ve svém dřívějším rozsudku ze dne 19. 6. 2007 Nejvyšší správní soud, čj. 5 As 19/2006-59, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1483/2008. Dle právní věty rozsudku má „*občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s. ř. s. za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, avšak pouze za splnění podmínek předepsaných v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zejména musí oznámit svou účast v řízení před správním orgánem), a dalších podmínek předepsaných soudním řádem správním [zejména § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků]. Při nesplnění uvedených podmínek se občanská sdružení nemohou domáhat přezkumu rozhodnutí správních orgánů na základě § 66 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 nebo 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., nebo ve spojení s čl. 10a Směrnice Rady ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), neboť tato ustanovení předpokládají splnění výše uvedených podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy.*“²⁴⁷

Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že postavení občanských sdružení a obecně prospěšných společností ve stavebním řízení bylo již před účinností novely realizováno prostřednictvím judikatury. Zapracováním těchto subjektů novelou do stavebního řízení bylo tak spíše formálně upraveno to, co se před účinností novely pouze judikatorně dovozovalo.

²⁴⁶ ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L.: op.cit., str. 449.

²⁴⁷ 5 As 19/2006-59.

Závěr

V závěru diplomové práce bych chtěl shrnout stěžejní oblasti, kterých se velká novela stavebního zákona, zejména pak v oblasti územního plánování, dotkla. Zároveň se pokusím odpovědět na otázku, zda bylo obecně dosaženo stěžejních cílů novely, tak jak byly popsány na konci první kapitoly této diplomové práce.

Domnívám se, že významného posunu bylo prostřednictvím velké novely dosaženo zejména v oblasti posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. V souladu se základními cíli velké novely bylo zkráceno a zefektivněno mnoho procesních postupů, což sebou současně přineslo i významné snížení administrativní náročnosti uvedených procesů. Zpřehledněním a odstraněním některých duplicitních ustanovení v různých předpisech byly mnohé procesní postupy výrazně časově zkráceny. Z důvodové zprávy k velké novele stavebního zákona jasně vyplývá, že zpřehlednění a zrychlení administrativních postupů upravených zejména ve stavebním zákoně, byly právě stěžejními a primárními cíli autorů velké novely, protože v těchto oblastech narážel stavební zákon při své aplikaci na největší kritiku jak ze strany správních orgánů, tak ze strany veřejnosti.

Zpřehledněním některých institutů a procesních postupů bylo sekundárně dosaženo i odstranění dalšího neudu stavebního zákona před účinností velké novely, což byly časté interpretační a ve svém důsledku tedy i aplikační problémy a nejasnosti. Jinými slovy, tím, že se některé procesní postupy zpřehlednily a vyjasnily, nejenže se takové procesy významně časově zkrátily, ale jejich interpretace a následná aplikace byla pro dotčené subjekty jasnější a přehlednější.

Do mnohých institutů, jakými jsou například politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán či nově zcela přepracovaný regulační plán, byly velkou novelou zapracovány jednotlivé změny, které do těchto institutů přinesly pro veřejnou správu, účastníky řízení a širší veřejnost větší přehlednost.

Současně se prostřednictvím novelizačních změn rozšířila některá práva dotčených subjektů a zlepšilo se jejich postavení v procesních postupech podle stavebního zákona. Základním předpokladem pro takový postup byly v třetí kapitole této práce charakterizované zásady, které vyplývají z tzv. třech pilířů Aarhuské úmluvy. Právo přístupu veřejnosti k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k

právní ochraně v záležitostech životního prostředí jsou stěžejní a základní práva, která měla být novelou v procesech souvisejících s územním a stavebním řízením posílena.

V oblasti územního plánování byly výše uvedené principy zapracovány na příslušných místech stavebního zákona a bylo tak v určité míře dosaženo toho, že veřejnost může nově svými podněty výrazně dříve zasáhnout například do procesu tvorby politiky územního rozvoje, než tomu bylo před účinností velké novely.

Důležitou otázkou zůstává, do jaké míry novela změnila postavení veřejnosti, občanských sdružení či obecně prospěšných společností jako účastníku územního a stavebního řízení. Celkově lze konstatovat, že v oblasti vymezení účastníků územního řízení nebylo z důvodů, které uvádím v třetí kapitole této práci, přistoupeno. Naopak nově novela zapracovala a rozšířila vymezení účastníků stavebního řízení o občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti. Je nutné zdůraznit, že obzvláště vlivem judikatury Nejvyššího správního soudu, který již před účinností novely dovozoval postavení těchto subjektů jako účastníků stavebního řízení, byla pozice zmíněných subjektů výslovně v příslušném ustanovení stavebního zákona konstituována. Jinými slovy, v daném případě novela zapracovala do stavebního zákona subjekty, které byly dříve za subjekty dovozovány pouze judikaturou Nejvyššího správního soudu.

V závěru této diplomové práce lze konstatovat, že velká novela stavebního zákona do určité míry naplnila očekávání a cíle, které si její autoři před jejím vznikem stanovili. Zapracovala do stavebního zákona významné změny, které stavební právo a v důsledku i právo na ochranu životního prostředí přiblíží ideálu, které konstruuje Aarhuská úmluva. Zároveň je ale nezbytné jedním dechem dodat, že některé instituty spojené s ochranou životního prostředí nejsou stále v naprostém souladu s výše uvedenými principy mezinárodní úmluvy a lze tedy očekávat, že se příští novely stavebního zákona budou některými „nedostatky“ tohoto předpisu opět zabývat.

Použitá literatura

Monografie

DAMOHORSKÝ, M., DROBNÍK, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 629.

MALÝ, S., Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 1. 2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, STR. 852.

MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z., Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 838.

MAREK, K., PRŮCHA, P., Stavební právo v teorii a praxi. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, str. 400.

PLOS, J., Stavební zákon s komentářem. 1 vydání. Praha: nakladatelství Grada Publishing, 2013, str. 768.

PRŮCHOVÁ, I., a kolektiv. Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2011, str. 488.

ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. Stavební zákon: komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 842.

Odborné články a kapitoly v knihách

Communications From the Public. In: [online]. United Nations Economic Commission For Europe [cit. 2013-8-10]. Dostupné z: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

DUPLÁKOVÁ, D., Posuzování vlivů na životní prostředí [online]. Srovnávací studie č. 4.021: Parlamentní institut, 2010, str. 17, [cit. 2013-6-7]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67732>.

Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. In: [online]. Economic Commission for Europe, 2.10.2012 [cit. 2013-10-7]. ECE/MP.PP/C.1/2012/11. Dostupné z: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf.

Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism. In: [online] United Nations Economic Commission For Europe [cit. 2013-5-8]. Dostupné z: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf.

MAREČEK, J., *K vybraným institutům po novele stavebního zákona*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 35-42.

PAVLOVÁ, P., *Zaměření a důvody přijetí novely stavebního zákona na úseku územního rozhodování a stavebního řádu*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 22-24.

SKLENÁŘ, T., *Novela stavebního zákona na úseku územního plánování*, Stavební právo: bulletin. Praha: Arch. ISSN 12116386, 3/2012, str. 1-21.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí: Aarhuská úmluva. In: [online]. [cit. 2013-6-7]. Dostupné z:

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43czech.pdf>.

Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí: Pilíře Aarhuské úmluvy a jejich náplň. In: [online]. [cit. 2013-7-6]. Dostupné z:

<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/#pravo-na-soudni-ochranu>

Další materiály

BĚLOHRADOVÁ, J., *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí*. Brno, 2012. Disertační práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., str. 209.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (částka 130, rozeslaná dne 22. 10. 2012). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 4. 2013].

Pohled MMR na prostředí pro investory a stavebníky. In: [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, březen 2012, [cit. 2013-1-3]. Dostupné z:

http://www.mmr.cz/getmedia/bcf83835-7ffc-4c05-96a2-59b5984d3607/Forum-stavebnictvi_Brozura.pdf.

Seznam použitých soudních rozhodnutí

Rozhodnutí Ústavního soudu

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10

Rozhodnutí Evropského soudního dvora

Rozsudek SDEU ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09, *Komise vs. Česká republika*

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č.j. 5 As 41/2009-91 [2127/2010 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 4.2.2010, č.j. 7 As 2/2009-80 [2061/2010 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č.j. 7 As 2/2011–52 [10/2011 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, č.j. 5 As 19/2006-59 [1483/2008 Sb. NSS]

Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009-59 [2009/2010 Sb. NSS]

Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103

Rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č.j. 9 Ao 1/2008-34

Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, č.j. 1 As 40/2009-251

Usnesení NSS ze dne 7. 1. 2010, č.j. 9 Ao 4/2009-111

Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č.j. 2 Ao 2/2008-62

Rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2010, č.j. 1 Ao 2/2009-86

Seznam příloh

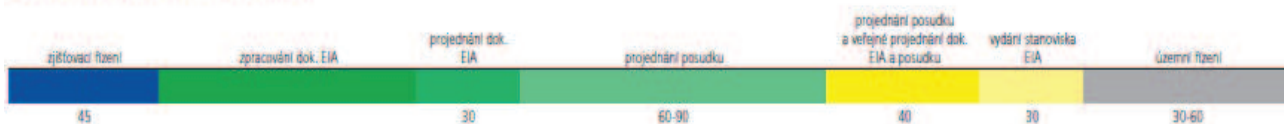
Příloha č. 1 : Posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení (časová osa)

Příloha č. 1 : Posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení (časová osa)

§ 91 - posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení (časová osa v počtech dnů)

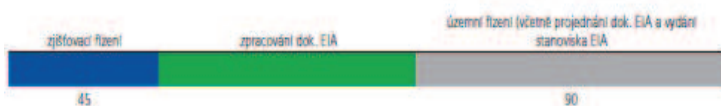
Podle stávající právní úpravy

- § 91 není využíván
- územnímu řízení předchází samostatně proces EIA



Podle novely stavebního zákona

- zkrácení lhůt při společném procesu
- snížení celkové administrativní náročnosti
- snížení nákladů - nemusí být posudek



Zdroj: Pohled MMR na prostředí pro investory a stavebníky. In: [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, březen 2012, str. 9, [cit. 2013-1-3]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/bcf83835-7ffc-4c05-96a2-59b5984d3607/Forum-stavebnictvi_Brozura.pdf.

Abstrakt

Diplomová práce analyzuje dopady velké novely do stavebního zákona, zejména do oblasti územního plánování. Práce je rozdělena na tři kapitoly. První kapitola se zaměřuje na stěžejní cíle novely a na důvody, které vedly zákonodárce k jejímu přijetí. Druhá kapitola popisuje změny, které byly novelou provedeny v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Třetí kapitola se zabývá změnami, které velká novela přinesla do oblasti účastenství veřejnosti v územním a stavebním řízení. Diplomová práce v závěru hodnotí dopady změn, které novela do stavebního zákona zavedla.

Abstract

The thesis analyzes impacts of the Great Amendment to the Building Act, especially to the area of town and country planning. The thesis is composed of three chapters. Chapter One concentrates on main goals of the Amendment and on reasons that led lawmakers to adopt such a large amendment. Chapter Two describes changes that have been made in the area of environmental impact assessment, development policy and planning documentation. Chapter Three deals with changes which have been made in the area of public participation in building and town and country plan proceedings. In conclusion, the thesis evaluates impacts of changes that have been done into the Building Act by respective Amendment.

Summary

The purpose of my thesis is to analyze impacts of the Amendment to institutes of the Building Act and other legislation. The reason for my research is that there have been several discussions about the needs and changes in abovementioned legislation. The aim of this thesis is to analyze impacts of respective changes with regards to the area of town and country planning.

The thesis is composed of three chapters, each of them dealing with different aspects of impacts not only on the Building Act. Chapter One concentrates on the Great Amendment and is further subdivided into two parts. Part One describes the impact of respective Amendment to other relevant legislation and focuses on reasons that led lawmakers to adopt such a large Amendment. Part Two deals with main goals of the Amendment both in the area of country and building planning.

Chapter Two consists of two parts and attempts to analyze relevant legislation changes that have been incorporated into the area of town and country planning. Part One focuses on changes that have been made in the area of environmental impact assessment, development policy and planning documentation. Part Two addresses the changes having been implemented after the effectiveness of the Amendment in the area of planning permission proceedings and environmental impact assessment.

Chapter Three is subdivided into three parts and concentrates on the issue of participation of the public in the permission proceedings under the Building Act. Part One analyzes the rights grounded in three pillars of Aarhus Convention which are the right to access to environmental information, the public right to participation in decisions on specific activities and the right to access to justice. Part Two that directly links to the First part refers to changes that have been done by the Amendment in the area of public participation in town and country plan proceedings. Part Three concentrates on changes that have been done in the area of the building proceedings. In this part, I concentrate on the reasons that led lawmakers to adopt other new subjects into the building proceedings, as participants of respective procedure. The crucial role in abovementioned procedure played the Czech Supreme Administrative Court and his cases which constituted main reasons for the adoption of respective changes.

In conclusion I try to evaluate the impact of changes that have been done into the Building Act by respective Amendment. At the same time I answer the question if

abovementioned Amendment reaches its original goals which have been set before its effectiveness.

Název práce v anglickém jazyce

The amendment of the Building Act and environmental protection

Klíčová slova/ Keywords

novela/Amendment

stavební zákon/Building Act

územní plánování/Town and Country Planning