

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Filip Šimák

**Ochrana životního prostředí ve vybraných
řízeních podle stavebního zákona**

Disertační práce

Školitel: Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 25.6.2019

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 696.438 znaků včetně mezer.

disertant

V Praze dne 25.6.2019

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval mému školiteli **doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D.** za cenné rady a připomínky při tvorbě této práce a také za odborné vedení a komplexní podporu během doktorského studia.

Děkuji mým nejbližším a také kolegům a přátelům, bez jejichž podpory by tato práce nikdy nemohla vzniknout.

„*Neminem ledere.*“ (Domitius Ulpianus)

Digesta 1.1.10

OBSAH

1	ÚVOD	1
1.1	CÍLE A OBSAH DISERTAČNÍ PRÁCE	3
1.2	METODY ZPRACOVÁNÍ DISERTAČNÍ PRÁCE	9
1.3	HYPOTÉZY DISERTAČNÍ PRÁCE	11
1.4	SYSTEMATIKA A ROZSAH DISERTAČNÍ PRÁCE	13
2	OBEČNÁ VÝCHODISKA OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	19
2.1	LEGISLATIVNĚ-PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ.....	19
2.1.1	Ústavněprávní předpisy.....	20
2.1.2	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí	23
2.1.3	Složkové zákony.....	24
2.1.4	Jiné zákony.....	25
2.2	ZÁKLADNÍ ZÁSADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	26
2.2.1	Zásada nejvyšší hodnoty.....	27
2.2.2	Zásada trvale udržitelného rozvoje	27
2.2.3	Zásada prevence.....	28
2.2.4	Zásada komplexní a integrované ochrany.....	28
2.2.5	Zásada předběžné opatrnosti	29
2.2.6	Zásada přípustné míry znečišťování.....	29
2.2.7	Zásada odpovědnosti původce.....	30
2.2.8	Zásada informovanosti a účasti veřejnosti	31
2.3	DÍLČÍ ZÁVĚR KAPITOLY	31
3	LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍCH POSTUPŮ A JEJICH VAZBY NA JINÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY	34
3.1	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY V KONTEXTU MEZINÁRODNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA	37
3.2	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K STAVEBNÍMU ZÁKONU A SPRÁVNÍMU ŘÁDU	40
3.2.1	Společný předmět úpravy	40
3.2.2	Používané pojmy a definice.....	42
3.2.3	Základní zásady činnosti stavebních úřadů.....	42
3.2.4	Jiná ustanovení.....	45
3.3	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K VODNÍMU ZÁKONU	47
3.3.1	Předmět úpravy vodního zákona ve vztahu ke stavebnímu řádu	47
3.3.2	Delikttní odpovědnost na úseku vodního hospodářství a staveb	49
3.3.3	Vodoprávní řízení a realizačně-povolovací postupy	50
3.4	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K ZÁKONU O POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH	52
3.4.1	Postavení speciálního stavebního úřadu	53
3.4.2	Zvláštní užívání a speciální podmínky stavebních záměrů	56
3.4.3	Delikttní odpovědnost v oblasti staveb v působnosti zákona o pozemních komunikacích	59
3.5	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K ZÁKONU O DRÁHÁCH	61
3.5.1	Stavby drah a na dráze a jejich ochrana.....	61
3.5.2	Postavení drážního správního úřadu a Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře	63
3.5.3	Další povinnosti spojené s ochranou veřejného zájmu a životního prostředí	65
3.5.4	Delikttní odpovědnost na úseku staveb v působnosti zákona o dráhách	66
3.6	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K ZÁKONU O CIVILNÍM LETECTVÍ	68
3.6.1	Ochranná ustanovení a podmínky u leteckých staveb	68
3.6.2	Delikttní odpovědnost v oblasti leteckých staveb	70
3.7	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K ZÁKONU O URYCHLENÍ VÝSTAVBY	71
3.7.1	Vydávání závazných stanovisek a související procesní otázky	72
3.7.2	Další specifika postupů dle zákona o urychlení výstavby.....	73
3.7.3	Infrastrukturní projekty společného zájmu.....	75
3.8	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K DALŠÍM ZÁKONŮM	77
3.8.1	Zákony v jurisdikci Ministerstva pro místní rozvoj	77

3.8.2	Zákony v jurisdikci Ministerstva životního prostředí	78
3.8.3	Zákony v jurisdikci Ministerstva zemědělství	81
3.8.4	Zákony v jurisdikci Ministerstva dopravy	82
3.8.5	Zákony v jurisdikci Ministerstva průmyslu a obchodu	83
3.8.6	Zákony v jurisdikci Ministerstva zdravotnictví	84
3.8.7	Zákony v jurisdikci Ministerstva práce a sociálních věcí	84
3.8.8	Zákony v jurisdikci Ministerstva financí	85
3.8.9	Zákony v jurisdikci Ministerstva kultury	86
3.8.10	Zákony v jurisdikci Ministerstva spravedlnosti	86
3.8.11	Zákony v jurisdikci Ministerstva vnitra	86
3.8.12	Zákony dotýkající se činnosti Českého statistického úřadu	89
3.8.13	Zákony dotýkající se činnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost	90
3.8.14	Zákony dotýkající se činnosti Českého báňského úřadu	90
3.8.15	Zákony dotýkající se činnosti Českého úřadu zeměměřického a katastrálního	90
3.9	REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ POSTUPY VE VZTAHU K PODZÁKONNÝM PŘÁVNÍM PŘEDPISŮM	91
3.9.1	Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu	91
3.9.2	Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb	92
3.9.3	Vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech	93
3.9.4	Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb a Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby	93
3.9.5	Jiné vyhlášky ministerstev a ústředních správních úřadů	96
3.10	DÍLČÍ ZÁVĚR KAPITOLY	98
4	SPOLEČNÉ INSTITUTY REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍCH POSTUPŮ	108
4.1	PŘEDMĚT REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍCH POSTUPŮ	109
4.1.1	Definice pojmu „stavba“	110
4.1.2	Terénní úpravy, zařízení a udržovací práce	113
4.2	STAVEBNÍ ÚŘADY	114
4.2.1	Obecné stavební úřady	116
4.2.2	Speciální stavební úřady	117
4.2.3	Vojenské a jiné stavební úřady	119
4.2.4	Místní příslušnost stavebních úřadů	120
4.3	DOTČENÉ ORGÁNY	122
4.3.1	Veřejný zájem a jeho právní vymezení	123
4.3.2	Právní vymezení dotčených orgánů	125
4.3.3	Působnost dotčených orgánů	126
4.3.4	Činnost dotčených orgánů v souvislosti s realizačně-povolovacími postupy	128
4.3.5	Vydávání vyjádření, posudků, stanovisek a závazných stanovisek	129
4.3.6	Závazná stanoviska	131
4.3.7	Řešení sporů mezi dotčenými a jinými orgány	134
4.3.8	Výkon dozoru	136
4.3.9	Oprávnění a povinnosti dotčených orgánů	137
4.4	DÍLČÍ ZÁVĚR KAPITOLY	138
5	„REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ“ POSTUPY PODLE STAVEBNÍHO ŘÁDU	145
5.1	ÚVODNÍ KONTEXTUÁLNÍ POZNÁMKY	145
5.2	SYSTEMATIKA A VZTAHY VYBRANÝCH POSTUPŮ	147
5.3	STAVBY, TERÉNNÍ ÚPRAVY, ZAŘÍZENÍ A UDRŽOVACÍ PRÁCE NEVYŽADUJÍCÍ STAVEBNÍ POVOLENÍ ANI OHLÁŠENÍ	150
5.4	OHLAŠOVÁNÍ STAVEB	152
5.5	STAVEBNÍ ŘÍZENÍ	162
5.5.1	Fáze stavebního řízení	165
5.5.2	Účastníci stavebního řízení	186
5.6	VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVA	196
5.7	OZNÁMENÍ STAVEBNÍHO ZÁMĚRU S CERTIFIKÁTEM AUTORIZOVANÉHO INSPEKTORA	206
5.8	DÍLČÍ ZÁVĚR KAPITOLY	214

6	STAVEBNÍ ŘÍZENÍ V KOMPARATIVNÍM NÁHLEDU PRÁVA AMERICKÉHO STÁTU OREGON	228
6.1	HISTORICKÝ EXKURZ A KONTEXT POVOLOVÁNÍ STAVEB VE STÁTĚ OREGON.....	228
6.2	ŽÁDOST O VYDÁNÍ STAVEBNÍHO POVOLENÍ A OZNÁMENÍ ZAHÁJENÍ STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ.....	230
6.3	OZNÁMENÍ O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ	231
6.4	VEŘEJNÉ ÚSTNÍ JEDNÁNÍ	233
6.5	ROZHODNUTÍ O ŽÁDOSTI A VYDÁNÍ STAVEBNÍHO POVOLENÍ	234
6.6	ODVOLÁNÍ A SOUSTAVA ODVOLACÍCH ORGÁNŮ	235
6.7	DÍLČÍ ZÁVĚR KAPITOLY	236
7	ZÁVĚR	240
7.1	ZHDNOCENÍ HYPOTÉZ DISERTAČNÍ PRÁCE A SJEDNOCUJÍCÍ ZÁVĚRY	252
7.2	ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY, VYUŽITÍ VÝSTUPŮ DISERTAČNÍ PRÁCE A NAZNAČENÍ SMĚRŮ DALŠÍHO VÝZKUMU	256
	SEZNAM POUŽITÝCH POJMŮ A ZKRATEK.....	258
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	260
I.	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	260
	<i>Monografie</i>	260
	<i>Sborníky a jejich vybrané příspěvky</i>	265
	<i>Jiné odborné články.....</i>	267
	<i>Kvalifikační práce</i>	268
II.	SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ	269
III.	SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	271
	<i>Mezinárodní a evropské právní předpisy.....</i>	271
	<i>Zákony</i>	272
	<i>Podzákonné právní předpisy</i>	277
	<i>Důvodové zprávy k zákonům</i>	279
IV.	SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY	280
	<i>Rozhodnutí Ústavního soudu</i>	280
	<i>Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu.....</i>	280
	<i>Rozhodnutí ostatních soudů.....</i>	281
	<i>Rozhodnutí soudů a správních orgánů amerického státu Oregon</i>	282
	ABSTRAKT	283
	ABSTRACT	285

1 ÚVOD

Ochrana životního prostředí versus stavební činnost. Věčný boj trpaslíka s obrem? Lze nalézt rozumnou míru koexistence či snad dokonce harmonickou vyrovnanost procesu realizace staveb na straně jedné a minimalizace škod na životním prostředí na straně druhé?

Proces výstavby neodmyslitelně provází existenci člověka od chvíle, kdy poprvé opustil jeskyni a počal budovat přístřeší na svou ochranu a obranu. Jeho význam vzrostl ve chvíli, kdy se účel staveb rozšířil na zajištění soukromí a demonstraci moci či ideologie. V každé době však provázel budovatelskou činnost úbytek potenciálu přírody a krajiny, a to jak ztrátou či přetvářením nerostného bohatství a přírodních materiálů ve stavební hmotu, tak poškozováním či znečišťováním okolí zastavěné plochy faktickou realizací staveb.

Nekontrolovaná stavební činnost může poškodit přírodní zdroje a rozmanité složky životního prostředí nezvratným či obtížně napravitelným způsobem, a tím znemožnit další vývoj či dokonce přežití obyvatel planety. Ochrana životního prostředí před negativními účinky neuvážené lidské činnosti tak tvoří a musí tvořit neodmyslitelnou součást pragmatického i morálního přístupu k existenci každé rozvinutější společnosti. Pragmatický přístup je nasnadě: zničí-li člověk životodárné přírodní zdroje, poškodí-li životní prostředí nezvratným či obtížně napravitelným způsobem, znemožní tím další rozvoj a přežití živých bytostí, a v krajním důsledku celé lidské rasy. Také mravní imperativ se neúprosně dožaduje zachování přírodních krás a životního prostředí v nezhoršeném stavu pro příští generace¹ a současně nesobeckého zacházení s přírodním bohatstvím, které bylo člověku svěřeno do užívání.

Úvodní sousloví „*Neminem ledere*“ (Nikomu neškodit) nebude váženému čtenáři jistě neznámé. Již v římském právu platilo toto pravidlo² za jednu ze základních složek spravedlnosti. Nadčasovost jeho významu zasahuje i do společenského diskurzu 21. století, neboť s sebou nese morální požadavek zasahující bez nadsázky veškeré oblasti související s lidskou činností. Ve vztahu k tématu disertační práce jsem jej zvolil s vědomím, že každý nás potřebuje k plnohodnotnému životu příznivé podmínky neodmyslitelně spojené s kvalitou složek životního

¹ Odkazují se zejména na definici udržitelného rozvoje („takový rozvoj, který naplňuje potřeby přítomných generací, aniž by ohrozil schopnost budoucích generací naplňovat potřeby své“), jak byla přijata ve zprávě „Naše společná budoucnost“ (Our common future) vydané v roce 1987 Komisí pro životní prostředí a rozvoj Organizace spojených národů (United Nations World Commission on Environment and Development – WCED) - dle norské předsedkyně vlády, pod jejímž vedením byla zpráva sepsána, Gro Harlem Brundtland, známé také pod názvem „Brundtland report“.

² Běžně se cituje v triádě „*Honeste vivere, neminem ledere, suum cuique tribuere*.“

prostředí (ovzduší, vody, půdy apod.). Je tedy nejen právním, ale též mravním imperativem neškodit a nezasahovat svou vlastní činností do příznivých životních podmínek jiným bytostem. Ulpiánovo pravidlo tak tematicky, obsahově i významově zasahuje přímo oblast ochrany životního prostředí a přeneseně proces výstavby jako lidské činnosti, jíž jsou negativní environmentální zásahy imanentní.³

V průběhu dějin došlo k markantním změnám podmínek pro realizaci staveb, včetně objevu nových stavebních materiálů, technologií i ideálů architektury obecně. Díky nejmodernějším inovacím jsou dnešní stavitelé dál než kdykoliv předtím a jejich díla dosahují nebývalých rozměrů i krás. Avšak bezmyšlenkovité, nezodpovědné a neregulované stavební zásahy mohou vést k tragickým dopadům na životní prostředí. Z těchto důvodů byl proces plánování, umístování a realizace staveb společností upraven, a to systémem psaných pravidel zakotvených v právním řádu.

Právo provádět výstavbu neodmyslitelně patří k ústavně zaručenému právu vlastnickému, jehož obsahem je mj. možnost předmětem svého vlastnictví disponovat, užívat ho a požívat jeho plody či přírůstky. Vlastník (popřípadě jím zmocněná osoba) tak může v rámci dispozičního oprávnění vystavět na svém pozemku stavbu, upravit terén a zařízení, provést jejich změny či je odstranit. To vše v regulativní dikci stavebního zákona a souvisejících právních předpisů, které v duchu principu *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* a společensko-právní zásady „*svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého*“ stanovují pravidla a podmínky pro stavební činnost. Právní úprava tak nese nelehký úkol - zajistit svou normativní silou vyvážený postup při vzniku, změnách i zániku stavebních těles. Do úvahy totiž vstupuje jak zájem na ekonomické výhodnosti, efektivitě a účelnosti výstavby, tak potřeba minimalizace zásahů do jednotlivých složek životního prostředí a zachování funkčnosti přírody jako celku. O to větší díl odpovědnosti dopadá na správní orgány, které autoritativně rozhodují a jejichž cílem by mělo být

³ V občansko-právní rovině se pravidlo promítlo do tzv. obecné prevenční povinnosti obsažené v občanském zákoníku: „*Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného*“: (§ 2900 občanského zákoníku). Historicky byla prevenční povinnost zakotvena v zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku, a to v jeho ustanovení § 415, dle kterého byl „*každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí*.“ Ani vový občanský zákoník imperativ prevence vůči přírodě a životnímu prostředí neopouští, neboť jej subsumuje právě pod římskoprávní pravidlo „*neminem leadere*“, které tak explicitně činí součástí českého právního prostředí. (Srov. k tomu § 2900 Důvodové zprávy k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. Právo životního prostředí: obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 668. ISBN 978-80-210-8366-0.)

usměrňování činnosti stavebníka a (zpravidla protichůdných) zájmů ostatních účastníků nejrůznějších povolovacích procesů.

Rozhodování správních orgánů a participaci dotčených osob či veřejnosti na stavebních procesech lze považovat za etablovaný nástroj v ochraně životního prostředí. Přesto však prochází tyto instituty neustálým vývojem, vyvolaným jak poznatky z mimoprávních vědních disciplín, tak měnící se společenskou situací. V právní úpravě je tak třeba reflektovat inovativní technické postupy, vznik nových materiálů i technologií, ale i aktuální potřeby státu a jeho obyvatel. Svou roli hrají také nároky nejrůznějších zájmových skupin a organizací. Dlouhodobě se tak objevují významné problémy a otázky, které se navíc mění s časem i měnícími se podmínkami klimatu Země. Problematika tak zůstává neustále živou, vhodnou ke zkoumání a uplatňování poznatků vědy do praxe. Tato práce tak pojednává o jedné z výšečí onoho odpovědného přístupu ke stavební činnosti, a to její administrativně-právní regulaci v podobě vybraných postupů upravených veřejným stavebním právem.

1.1 Cíle a obsah disertační práce

Hlavním cílem disertační práce je analyzovat stěžejní instrumenty ochrany životního prostředí uplatňované ve vybraných řízeních dle stavebního zákona. Jak název napovídá, zabývám se v této práci pouze některými postupy, a to s vědomím rozsáhlosti problematiky všech postupů a procesů stavebního zákona v návaznosti na ochranu životního prostředí. Písemný výstup skutečně komplexní analýzy environmentálních vlivů na veřejné stavební právo, která by zahrnovala vyčerpávajícím způsobem také veškeré právní vazby mezi všemi relevantními předpisy a řízeními, by objemností a mírou obsažených problematik odpovídala spíše lexikonu či přinejmenším almanachu. Důkazem budiž existence souborných děl z pera autorského kolektivu Právnické fakulty Masarykovy univerzity, která se v letech 2010⁴ a 2011⁵ věnovala environmentální ochraně v rámci jednotlivých procesů veřejného stavebního práva.

Ve stejné době a v letech následujících byly také vydávány obsáhlejší publikace, zabývající se více či méně komplexně postupy stavebního práva veřejného⁶ nebo postupy práva životního

⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 412 s. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek 329. ISBN 978-80-210-5362-5.

⁵ Tamtéž, s. 396.

⁶ Řazeno od nejnovější publikace zpětně: PRŮCHA, Petr. *Veřejné stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 158 s. ISBN 978-80-2107-062-2; MAREK, Karel; PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges,

prostředí⁷. Zejména u některých dříve datovaných publikací je s odkazem na běh času a turbulentní vývoj právního prostředí (viz dále) nutno považovat část zpracované materie za již ne zcela aktuální. Naopak za recentní lze považovat zdařilou monografii Dominika Židka, zabývající se zkoumáním fenoménu environmentalizace veřejného stavebního práva.⁸ Jeho publikace, ač komplexním způsobem vyčerpává průřezové pojetí zkoumaného jevu „environmentalizace“, necílí na detailní úpravu všech postupů stavebního zákona. Domnívám se, že v tomto ohledu může mnou předkládaná práce výše uvedenou monografií vhodně doplnit a souhrnně utvořit ucelenější přehled o jinak velmi širokém tématu.

V této práci se podrobně věnuji vybraným procesům, které jsem pro tento účel nazval jako „**realizačně-povolovací postupy**“. Za takové považuji postupy upravené stavebním řádem, tj. čtvrtou⁹ částí stavebního zákona, vedené za účelem vzniku veřejného subjektivního práva provést zamýšlený stavební záměr. Pojem „postup“ se nemusí zdát jako nutně korespondující s pojmem „řízení“ *stricto sensu*. Pro potřebu této práce jsem však „řízení“ pojal v jeho nejširším slova smyslu, zahrnující také jiné postupy v oblasti stavebního práva veřejného. Jinými slovy, tato práce pojednává o postupech povolujících nebo aprobujících individuální stavební záměr v některém z režimů **zakotvených v ustanoveních § 103 až § 117 stavebního zákona**. Jmenovitě se jedná o postupy dotýkající se:

- [I] záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení (§ 103),
- [II] ohlášení a souhlasu s ohlášeným záměrem (§ 104 až § 107),
- [III] stavebního řízení a stavebního povolení (§ 108 až § 115),
- [IV] veřejnoprávní smlouvy (§ 116) a
- [V] oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117).

2011. 400 s. ISBN 978-80-8757-600-7; MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 29. ISBN 978-80-210-4419-7.

⁷ Řazeno od nejnovější publikace zpětně: JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8366-0; TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého. ISBN 978-80-247-5464-2; JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6; DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁸ Za všechny ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. Právní monografie. ISBN 978-80-7598-353-4.

⁹ Respektive v části první, druhé a páté stavebního zákona, které upravují některé společné instituty a pravidla aplikovatelné také na postupy zakotvené v části čtvrté (stavebním řádu) stavebního zákona.

Hovořím o této kategorii procesů jako o „postupech“, ačkoliv jen stavební řízení lze ze striktně právněformálního hlediska považovat za „správní řízení“ dle § 9 správního řádu.

Výše vymezenou skupinu postupů považuji za procesy vedoucí k *originárnímu* realizačnímu povolení stavebních záměrů. Označení „originární“ má ve vztahu k zamýšlenému stavebnímu záměru, pro něj stavebník žádá či jinak se aktivně bere o možnost následně zahájit stavební činnost, odlišit povolovací postupy *sekundární*. Sekundární (druhotné) postupy směřují k opakovanému či následnému povolení stavebního záměru - například prostřednictvím institutu změny stavby před dokončením (§ 118), dodatečného povolení stavby¹⁰ (§ 129 odst. 3), opakovaného stavebního řízení¹¹ (§ 129 odst. 5), a dále míří na povolení odstranění již realizovaného stavebního záměru (§ 129 a násl.). Tyto (mnou nazývané) sekundární povolovací postupy však práce podrobněji nezkoumá.

Mezi vybranými postupy věnuji zvláštní pozornost stavebnímu řízení zakotvenému v ustanoveních § 108 až § 115 stavebního zákona. Důvodem detailního rozboru je specifické postavení mezi ostatními originárními realizačně-povolovacími postupy, a to jako obecně použitelný proces, na který ostatní postupy často odkazují a jehož právní úprava se subsidiárně použije v případech úmyslných i neúmyslných právních mezer. Zkoumání institutu stavebního řízení je též nezbytné pro praktické přesahy práce, neboť se jedná v praxi o nejčastěji využívaný postup pro povolování realizace stavebního záměru.

Předkládaný text také analyzuje instituty, které sice nejsou přímo součástí originárních realizačně-povolovacích postupů vyjmenovaných výše, ale bezprostředně se jich dotýkají a z hlediska environmentální ochrany představují stěžejní nástroj uplatňování veřejných zájmů v jejich průběhu. Prostor bude tedy věnován dotčeným orgánům, a to z hlediska vydávání závazných stanovisek, rozhodnutí a jiných aktů podle zvláštních předpisů a výkonu dozoru nad dodržováním environmentálních podmínek jimi stanovených.

Pravidla chování dotýkající se originárních realizačně-povolovacích postupů se nacházejí, kromě stavebního zákona, také v jiných předpisech (např. ve vodním zákonu, zákonu o pozemních komunikacích, zákonu o civilním letectví, zákonu o dráhách apod.). V nich jsou obsaženy normy upravující povolování a realizaci staveb se specifickými vlastnostmi (např. staveb vodních děl,

¹⁰ O institutu pojednává například odborný článek Zuzany Adamusové: ADAMUSOVÁ, Zuzana. Dodatečné povolení stavby a jeho soudní přezkum. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 131-137. ISBN 978-80-87975-85-5.

¹¹ O institutu pojednává například odborný článek ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, roč. 50, č. 2, s. 57-72. ISSN 0139-6005.

staveb pozemních komunikací a letišť, staveb drah a na dráze apod.). Postupy zakotvené ve zvláštních předpisech ve vysoké míře navazují na postupy ve stavebním zákoně (a stavebním řádu, jenž je jeho součástí). Pravidla, která se váží k realizaci stavebních záměrů v těchto předpisech na sebe odkazují a vzájemně se doplňují. I zkoumání těchto vazeb je dle mého názoru podstatné, a to z pohledu možností uplatňování environmentální ochrany u záměrů, které podléhají těmto zvláštním předpisům.

Uvedené postupy jsou analyzovány z pohledu dosahu principů a zásad práva životního prostředí a jejich faktického naplňování v konkrétních instrumentech ochrany životního prostředí. Zkoumání konkrétních prvků environmentální ochrany v rámci vybraných povolovacích postupů představuje hlavní zaměření této disertační práce. Ta si přitom neklade za cíl vyčerpávající analýzu všech nástrojů environmentální ochrany, předpisů práva životního prostředí ani veškerých postupů souvisejících se stavebním zákonem (či se všemi relevantními zvláštními právními předpisy).

Pro přehlednost shrnuji, že jejím záměrem je provedení podrobného rozboru vybraných stavební-záměry-povolujících postupů, které jsou obecně upraveny ve stavebním řádu a dále ve zvláštních právních předpisech, které na normy stavebního řádu (a obecně stavebního zákona) navazují. Jedná se tedy o postupy, které nejsou ve formálním smyslu vždy považovány za „správní řízení“, ale jde o širší skupinu procesů primárně zakotvených v ust. § 103 až § 117 stavebního zákona, přičemž na tyto postupy navazují i ustanovení zvláštních zákonů a podzákoných předpisů, které obsahují případné odchylky či úpravy dle specifického zaměření povolovaných stavebních záměrů.

Disertační práce částečně čerpá z poznatků získaných předchozí akademickou činností, publikovaných článků, právních stanovisek a zkušeností ze stavební praxe v České republice i v zahraničí. Za všechny uvádím diplomovou práci na katedře Práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity úspěšně obhájenou v roce 2013¹², a publikovaný článek v americkém právním periodiku¹³. Již v diplomové práci jsem si dal za cíl pojednat o stěžejních instrumentech ochrany životního prostředí uplatňovaných ve stavebním řízení, tj. v procesu upraveném zejm. v části čtvrté stavebního zákona a prováděcích předpisech.

¹² ŠIMÁK, Filip. *Ochrana životního prostředí ve stavebním řízení*. Brno, 2013. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Fakulta právnická. Vedoucí práce Ivana Průchová. 100 s. Dostupný z také z WWW: <https://is.muni.cz/th/ro8ah/Filip_Simak_Diplomova_prace.pdf?lang=cs>.

¹³ ŠIMÁK, Filip. Public Participation and Environmental Protection in the Building Permit and Land Use Process - Comparison of Oregon and Czech Law. *Journal of Environmental Law and Litigation*, roč. 32, 2017, č. 2. s. 247-270. ISSN 1049-0280. Dostupný také z WWW: <<https://law.uoregon.edu/images/uploads/entries/Simak.pdf>>.

Zaměřil jsem se na jednotlivé fáze stavebního řízení a v jejich mezích na možnosti uplatnění environmentálních institutů. Zvláštní pozornost jsem věnoval postavení účastníků řízení a možnostem jejich aktivní participace na rozhodování o stavebních záměrech. Zdůraznil jsem také klíčovou úlohu environmentálních občanských sdružení (dnes spolků) a zhodnotil věcné i procesní prostředky při uplatňování jejich společensky prospěšných zájmů. Nevyhnul jsem se ani působnosti dotčených orgánů a složkového prosazování veřejného zájmu při rozhodování stavebních úřadů. Na závěr jsem učinil stručný vhled do institutu „zkráceného stavebního řízení“ a jeho vazby na řízení „klasické“, přičemž nebyla opomenuta kritika jeho nedostatků a časté zneužívání v reálném světě. Neopomenutelným prvkem celé diplomové práce byla komparace tehdy účinné právní úpravy s novelou stavebního zákona (č. 350/2012 Sb.), se kterou jsem spojil hodnotící analýzu a vlastní náměty *de lege ferenda*. Teoretické poznatky jsem se také pokusil obohatit četnými praktickými zkušenostmi, které jsem nabyl v rámci více jak dvouleté studijně-pracovní stáže na stavebním úřadě.

V předkládaném textu navazuji na své dosavadní poznatky v oblasti práva stavebního a práva životního prostředí. Musím na tomto místě konstatovat, že v době zvolení tématu disertační práce nečelilo veřejné stavební právo tolika zvratům jako tomu bylo právě v uplynulých letech. Od tehdy aktuální novely stavebního zákona č. 350/2012 (s účinností od 1.1.2013) se udála řada dalších změn, které rozhodně nelze označit termínem *dílčí*, ba naopak se je odvážím označit za *turbulentní*. Jen do dne odevzdání disertační práce prošlo legislativním procesem celkem 11 dalších novel (poslední ze dne 18. července 2018 pod číslem 169/2018 Sb., též rapidně měnící zákon o urychlení výstavby). V průměru se jedná o novelu stavebního zákona přijatou každých 6 měsíců.¹⁴ Do této frekvence jsem úmyslně nezahrnul novely souvisejících právních předpisů, které se významně dotýkají veřejného stavebního práva a povolovacích postupů stavebních záměrů.¹⁵

Dílčím cílem je tedy zhodnotit dopad dvou tzv. velkých novel stavebního zákona (č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.) na možnosti uplatňování ochrany životního prostředí ve zkoumaných postupech. Dílčí (i když nikoliv zanedbatelné) změny právního oboru však nic nezměnily na současném stavu roztržitosti právní úpravy, který je odbornou veřejností i praxí vnímán jako komplikovaný a nevyhovující. V souvislosti s vlnou četných rekonstrukcí jiných

¹⁴ Ohledně dalších časových souvislostí k tomu srov. DAMOHORSKÝ, Milan. Nové a novější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. In STAŠA, Josef a JIRÍ RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 153. ISBN 978-80-87975-85-5.

¹⁵ Za všechny zmíním novelu č. 326/2017 Sb. měnící zákon EIA v oblasti výčtu tzv. navazujících řízení a dopadů na účast veřejnosti v povolovacích řízeních.

právních oborů posledních let¹⁶ je součástí soudobých snah také rekodifikace veřejného stavebního práva. Ta slibuje mimo jiné sjednocení postupů dle zvláštních předpisů a hmotného stavebního práva do užší skupiny zákonů a prováděcích předpisů.¹⁷ Tam, kde to neukončené odborné debaty a legislativní vývoj¹⁸ dovolí, budu rekodifikační snahy analyzovat a pokusím se poukázat na možné nástrahy a nedostatky s vlastním navrhovaným řešením *de lege feranda*.

Jak plyne z výše uvedeného textu, předkládaná disertační práce navazuje na poznatky diplomové práce, z níž přebírá některé pasáže¹⁹ a tyto dále aktualizuje dle platného právního stavu a vzhledem k posunu v doktrinárních názorech i soudní judikatuře. Neodpustím si též srovnání návrhů učiněných tam *de lege feranda* a přijatými novelami. Východiska diplomové práce jsou v rámci této práce podrobeny kritickému přezkumu, a to na podkladě nově získaných vědomostí i praktických zkušeností v oboru.

Již v úvodu této práce se musím čtenáři pokorně přiznat, že jsem svým zaměřením spíše praktik než teoretik. Ačkoliv neustále hloubající a hladovějící po nových znalostech a informacích z oboru práva, fyziky, přírodovědy, sociologie, ale i architektury, nových technologií a ekonomie, nestavím na piedestal pouhé „vědění“ či teoretické diskuse, ale právě konkrétní praktické přínosy a pozitivní dopady na společnost a ideálně planetu jako celek. Vycházím z předpokladu, že komplexnost reality dalece přesahuje záběr jednoho oboru (byť tak pestrého jakým ten právní bezpochyby je). Avšak právě tento jeden obor bezprostředně zasahuje do každodenního života nás všech a jeho regulační (nebo naopak „ne-regulační“) funkce bezprostředně ovlivňuje prostředí, ve kterém bydlíme, pracujeme či odpočíváme. Kvalita složek životního prostředí (ovzduší, voda, půda), klima, ochrana zdraví a života, to vše je právem ovlivňováno. Z tohoto důvodu je multi-oborový přístup ke zkoumání a hodnocení právní úpravy stavební (ale také územně-plánovací) agendy, dle mého názoru, nezbytný.

¹⁶ Přijetí „nového“ občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), jehož příprava trvala dlouhou řadu let, dále nová úprava přestupkového práva (zákony č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů a č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, současné přípravné práce na zákonu zahrnující občanské právo procesní, probíhající diskuze nad novým trestním řádem apod.

¹⁷ Viz Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace* [online], srpen 2018 [cit. 2019-04-01]. Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>.

¹⁸ Dle materiálu *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online], Ministerstvo pro místní rozvoj. [cit. 14.3.2019] Dostupný z WWW:

<https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>, respektive naposledy dle materiálu: *Věcný záměr stavebního zákona* [online], Úřad vlády České republiky 2019. [cit. 2019-05-18]. Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.

¹⁹ Částečně převzaté pasáže lze nalézt v druhé kapitole, části třetí a čtvrté kapitoly předkládané práce.

Do textu této disertační práce jsem včlenil několikaletou praxi v daném oboru stavebního práva a práva životního prostředí. Považuji za velké privilegium, že jsem měl možnost nahlédnout na problematiku postupů při povolování a realizování staveb z mnoha úhlů, jmenovitě z veřejné sféry, neziskového sektoru, akademického prostředí i korporátní oblasti. Zakomponovány jsou tak praktické zkušenosti z působení na stavebních úřadech v České republice a Spojených státech amerických, z četných zastupování ve stavebně-právních sporech (včetně sousedských tzv. „NIMBY“ - *Not In My Backyard*“), z poskytování podpory při ochraně životního prostředí v městském plánování a u developerských projektů, stejně jako z absolvování početných zahraničních studijních pobytů (ve Spojených státech amerických, Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku, Norsku či Německu).

Na základě výše uvedených snah o analýzu tématu a konstruktivního přístupu k problematickým pasážím právní úpravy by tato disertační práce měla podávat ucelený odborný text shrnující jednotlivé zkoumané instituty, postupy a jevy. Její výsledky by měly sloužit pro další teoreticky zaměřené rozvíjení způsobů povolování realizace stavebních záměrů, vnášet odborné podněty a inspirující úvahy do probíhající diskuse o rekonstrukci veřejného stavebního práva, ale též představovat další z pramenů pro aplikační praxi, zejména v případech judikaturou doposud neřešených nebo interpretovaných s různými přístupy, a tedy naznačujících jisté aplikační deficity. Odborný text by tak měl být přínosem nejen pro právní vědu zkoumající předmětné oblasti, zejména tedy vědu správního práva, práva životního prostředí a stavebního práva, ale též pro aplikační praxi subjektů přicházejících s danými normami do styku, především stavebních úřadů, stavebníků, účastníků a dalších osob, jichž se povolování stavebních záměrů může dotýkat.

1.2 Metody zpracování disertační práce

Šíře tématu a různorodé možnosti jeho uchopení nabízí využití různých metod zpracování. Zvolené metody odpovídají jednotlivým cílům práce tak, aby komplexně uchopily zkoumané jevy a dosahovaly uvažovaných výsledků zkoumání. Jak napovídá název a obor zvoleného tématu, patří disertační práce do kategorie teoreticky zaměřených akademických monografií s převažující vědeckou metodou *analýzy*. Analytickým přístupem jsou zpracovány zejména ty části práce, které se věnují jednotlivým instrumentům environmentální ochrany a jejich vazeb na povolenací postupy směřující k realizaci stavebního záměru. Také samotné postupy zakotvené ve stavebním

řádu a v souvisejících předpisech budou podrobeny analytické metodě zkoumání, která se bude v rámci práce prolínat s *komparací*.

Komparovány jsou postupy jak mezi sebou navzájem, tak v rámci změn právního řádu, a to například s úpravami před „velkými“ novelami stavebního zákona a vůči připravované rekodifikaci veřejného stavebního práva. Dobrým příkladem použití obou metod je také šestá kapitola této práce, ve které analyzuji právní úpravu procesu povolování realizace stavebních záměrů v zahraničí. Konkrétně ve státě, kde jsem téměř dva roky žil, studoval a pracoval a který je mnohými charakteristikami srovnatelný s Českou republikou – v americkém státě Oregon. Současně provedená komparace obou právních úprav vyústí v rámci provedení *syntézy* v řadu doporučujících závěrů, kterými by se český zákonodárce mohl inspirovat (prozradím, že oregonský systém již využívá některé systematické prvky podobné těm, které plánuje do českého veřejného stavebního práva zavést připravovaná rekodifikace).

Jelikož těžiště práce přeci jen tvoří teoretické zkoumání daných jevů, nelze se částečně vyhnout metodám u obdobných prací typických – tedy metodě popisné (*deskriptivní*), a to zejména u rozebíraných právních institutů a pravidel chování jimi upravených, a metodě *kompilační*, zejména u doktrinálních názorů zakotvených v komentářové a učebnicové literatuře. Vedle metody deskriptivní a kompilační, které se v akademických pracích právního zaměření pochopitelně často vyskytují, bude okrajově využito také metod vycházejících z výrokové logiky – *indukce*, *dedukce* a (např. pro stanovení hypotéz) *abdukce*. Výklad právních norem předznamenává též použití různých *interpretačních* metod práva – gramatické (jazykové), systematické, logické, historické a samozřejmě též, pro právo životního prostředí typické, teleologické. Četnost metod odpovídá významu zkoumaných jevů a jejich zkotvení v českém právním řádu.

Pomocí metody *syntézy* budou v závěru práce souhrnně zhodnoceny parciální poznatky a dílčí závěry z jednotlivých kapitol, a to zejména ověřováním hypotéz uvedených v úvodu práce. Tím bude čtenář seznámen s celkovým přehledem odborných zjištění, závěrů a doporučení pro další směřování zkoumané problematiky.

1.3 Hypotézy disertační práce

Zkoumané téma dosahuje značné šíře a jeho uchopitelnost je ovlivněna různorodostí možných přístupů. Jak jsem uvedl výše, stěžejní motivací pro sepsání této práce bylo kromě teoretického bádání také praktické uplatnění z (nejen komparativního) výzkumu vycházejících poznatků. Pro zjednodušení (a lepší orientaci) jsem rozdělil obsah celého tématu do tří hypotéz, jejichž ověřování a vyvrácení postupuje jednotlivě všemi kapitolami a v závěru této práce vyúsťuje v resultující stanoviska.

Úvodní hypotéza otevírá pomyslnou diskusi nad tématem z hlediska obecných zásad a principů práva životního prostředí a jejich prolínání s veřejným stavebním právem:

„Principy a zásady ochrany životního prostředí ve vysoké míře ovlivňují regulaci stavební činnosti v rámci veřejného stavebního práva.“

Tato hypotéza je relevantní ve vztahu k fenoménu, o kterém se v oblasti veřejného stavebního práva začíná hovořit zejména v posledních letech, a to tzv. „environmentalizaci“.²⁰ Proces ověřování hypotézy směřuje ke zjištění, zda vědecké poznatky a jejich implementace v rovině obecně platných pramenů práva životního prostředí skutečně hraje zásadní roli také v oblasti výstavby. Těžiště ověřování úvodní hypotézy lze nalézt zejména v druhé kapitole této práce, zasahuje však průřezově i kapitoly ostatní.

Druhá hypotéza směřuje k ústřední části tématu a analyzuje míru environmentální ochrany ve zkoumaných povolovacích postupech vycházejících z norem stavebního zákona, respektive stavebního řádu:

„Vybrané postupy vycházející ze stavebního řádu a směřující k povolení realizace stavebních záměrů jsou silně dotčeny uplatňováním široké skupiny zájmů souvisejících s ochranou životního prostředí.“

²⁰ Komplexnímu náhledu na tento fenomén se věnovaly zejména následující odborné publikace: ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2019. Právní monografie. ISBN 978-80-7598-353-4; PRŮCHOVÁ, Ivana. *Environmentalizace právního řádu ČR*. In: HURDÍK, Jan, Josef FIALA a Markéta SELUCKÁ. *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26.9.2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. Acta Universitatis Masarykianae Brunensis. Iuridica = Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická. s. 118-127. ISBN 80-210-4182-X.

Hypotéza vychází z předpokladu, že stavební činnost nespadá, a z podstaty věci nemůže spadat, pod okruh zcela neregulovaných lidských činností, neboť každý stavební záměr se ve větší či menší míře dotýká právních i faktických podmínek existence subjektů vyskytujících se v jeho okolí. Ověřovat tuto hypotézu budu v rámci stěžejních částí disertační práce, zejména její třetí, čtvrté a páté kapitole. Pomocí metody syntézy dílčích závěrů k jednotlivým kapitolám dojdou v závěrečné části práce k posouzení šíře a efektivity environmentálních nástrojů a jimi prosazovaných zájmů na ochraně životního prostředí ve zkoumaných postupech.

Poslední hypotéza odkazuje na současný legislativní stav veřejného stavebního práva a míří na možnost jeho zlepšení i v rámci uvažovaných rekodifikačních snah:

„Právní úpravu povolovacích postupů směřujících k realizaci stavebních záměrů lze považovat za roztržštěnou a pro adresáty nepřehlednou, je však možné ji upravit tak, aby zajišťovala stavebně-technické standardy a zároveň umožňovala širokou míru uplatňování environmentálních zájmů při zachování rozumné délky povolovacích postupů.“

Ověření této hypotézy směřuje k velmi aktuálním snahám o rekodifikaci veřejného stavebního práva, které přináší kromě možnosti značného zkvalitnění a zpřehlednění právní úpravy (zejména pro její adresáty), také prostor pro inspiraci pozitivními prvky zahraničních právních úprav. K ověření hypotézy využiji znalostí z právní komparace českého práva a zahraniční úpravy amerického státu Oregon, jenž již v současné době používá systematiku stavebních procesů, ke kterým současný rekodifikační záměr směřuje. Následování pozitivních příkladů a naopak vyvarování se negativních zkušeností je tak z pohledu *de lege ferenda* nabíledni.

Uvedené hypotézy směřují k rozebrání zkoumaného tématu, přičemž jejich ověřování se prolíná jednotlivými částmi disertační práce a ve výsledku ústí ve formulaci nejen teoreticky uchopitelných, ale také v praxi využitelných závěrů. Tři výše naznačené hypotézy budou podrobeny vědeckým metodám vyjmenovaným výše ve snaze vyčerpat jejich podstatu a pokud možno alespoň zčásti uspokojit čtenářova očekávání.

1.4 Systematika a rozsah disertační práce

Disertační práce je systematicky rozčleněna, kromě dvou základních kapitol - úvodu (**první kapitola**) a závěru (**sedmá kapitola**), do pěti samostatných kapitol. Dále text obsahuje náležitosti tímto druhem akademické práce vyžadované (seznam pojmů a zkratk, seznam použitých zdrojů, abstrakt apod.). Z věcného hlediska obsahuje **druhá kapitola** obecná východiska ochrany životního prostředí, základní environmentálně-právní zásady a jejich zakotvení v českém právním řádu, a slouží jako uvedení do problematiky zkoumané v dalších kapitolách. **Třetí kapitola** uspořádává skladbu mezinárodních, evropských a vnitrostátních právních pramenů veřejného stavebního práva a analyzuje jejich vzájemné vazby a vlivy na zkoumané realizačně-povolovací postupy. **Čtvrtou kapitolu** lze považovat za předstupeň kapitoly po ní následující, a to v tom smyslu, že shrnuje instituty a nástroje environmentální ochrany, které se týkají realizačně-povolovacích postupů. Jednotlivé postupy a možnosti uplatňování environmentální ochrany jsou konečně analyzovány v **kapitole páté**. Mezi ostatními postupy je zvláštní pozornost věnována v praxi nejvíce využívanému povolovacímu procesu – stavebnímu řízení. Právě stavební řízení je jeden z mála institutů, u kterého je možné učinit komparaci s cizozemským právním systémem. Jako určitou zajímavost tedy **kapitola šestá** shrnuje výstupy z výzkumu porovnávajícího českou právní úpravu stavebního řízení s povolováním výstavby v právním systému amerického státu Oregon.

Pokud bych měl systematiku práce podrobněji rozebrat, pak **druhá kapitola** shrnuje v rámci dvou podkapitol obecná východiska ochrany životního prostředí, jejichž správné pochopení je esenciální pro následné zkoumání míry a potřeby jejich uplatnění v intencích veřejného stavebního práva.

Tato uvozující kapitola nejprve předkládá stručný náhled na nejdůležitější prameny práva životního prostředí, jejichž prostřednictvím zákonodárce prioritizoval standardy environmentální ochrany. Mezi nejvyššími prameny lze samozřejmě jmenovat Ústavu a Listinu základních práv a svobod, které obsahují řadu ustanovení deklarativní povahy (včetně povinnosti dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství) i přímo nárokovatelných práv souvisejících s životním prostředím (například právo na příznivé životní prostředí). Kromě ústavního pořádku zmiňuje kapitola také další zákonné normy s environmentálním přesahem, mezi jinými především zákon o životním prostředí, rozvádějící vybrané instituty a pojmy dále v oboru

používané (včetně esenciálního pojmu *ochrana životního prostředí*). Konečně jsou do první podkapitoly zařazeny další předpisy environmentální povahy, na jejichž základě se v rámci postupů veřejného stavebního práva uplatňují nástroje a opatření zmírňující detrimetální dopady stavební činnosti.

Druhá z podkapitol pojednává o základních zásadách práva životního prostředí. Široce uznávané axiomy prostupují celým právním řádem, přičemž usměrňují výklad a aplikaci norem veřejného stavebního práva. Napomáhají též použití jednotlivých nástrojů environmentální ochrany, zejména při vydávání aktů hájících veřejné zájmy v rámci realizačně-povolovacích postupů vedoucích ke vzniku práva realizovat stavební záměry. Na základní zásady je pohlíženo také z hlediska jejich uplatnění ve vybraných stavebně-právních postupech, které jsou předmětem dalších kapitol.

Ačkoliv si tato práce, tak jako mnoha jiných, neklade za cíl učinit podrobný exkurz do zkoumaných jevů, vzhledem k četným vazbám a potřebě nahlížet na téma realizačně-povolovacích postupů veřejného stavebního práva v širších souvislostech, obsahuje **kapitola třetí** detailní přehled mezinárodních, evropských a vnitrostátních právních pramenů, které dané postupy či jejich jednotlivé elementy ovlivňují či se jich jinak dotýkají.

Pro vyšší systematickou přehlednost je kapitola dělena do devíti podkapitol. První z nich pojednává o míře internacionalizace a europeizace českých právních norem v oblasti povolování a realizace stavební činnosti. Vzhledem k členství České republiky v Evropské unii se kapitola zabývá zejména ingerenčními vlivy práva EU do oblasti veřejného stavebního práva.

Druhá podkapitola se zabývá postavením stavebního řádu a postupů zahrnutých v jeho ustanoveních ve vztahu k ostatním ustanovením stavebního zákona a dále k obecnému předpisu správního práva - správnímu řádu. Vzájemné návaznosti činí z problematiky složitou právní oblast, která však obsahuje některé obecné funkcionality, které je důležité blíže představit pro práci s jednotlivými realizačně-povolovacími postupy stavebního práva.

Podkapitoly třetí, čtvrtá, pátá a šestá analyzují návaznosti stavebního řádu na zvláštní předpisy, upravující odchylky od stavebního řádu u stavebních záměrů spadajících do kompetence tzv. *speciálních* stavebních úřadů. S odkazem na pořadí kapitol se jedná o stavební agendy upravené vodním zákonem, zákonem o pozemních komunikacích, zákonem o dráhách a zákonem o civilním letectví. Nad rámec skupiny stavebních záměrů spadající pod dohled speciálních stavebních úřadů analyzuje podkapitola sedmá zvláštní režim zákona o urychlení výstavby. Zvláštní zákony a k nim příslušné prováděcí předpisy obsahují více či méně samostatná pravidla

pro vedení realizačně-povolovacích postupů specifických stavebních záměrů a v zásadě o nich platí postavení *lex specialis* vůči obecné úpravě stavebního řádu.

Poslední dvě podkapitoly (osmá a devátá) doplňují mozaiku právních předpisů zákonné a podzákonné úrovně, které za dohledu několika ministerstev a ústředních správních úřadů spravují specializované agendy v jejich odborné působnosti. Každý z těchto dalších předpisů v sobě nese pravidla více či méně se dotýkající realizačně-povolovacích postupů stavebního řádu. Přesto, že vzájemné souvislosti jsou značně komplikované a obsáhlé, považuji za přínosné o nich alespoň rámcově pojednat.

Vybraným postupům jsou společné některé hmotněprávní i procesněprávní instituty a nástroje, jejichž analýzu provádí **kapitola čtvrtá** a její tři podkapitoly. Úvodní z nich rozebírá předmět stavební regulace, tj. pojmy jako stavba, terénní úprava, udržovací práce či zařízení. Prostřední a závěrečná podkapitoly se věnují vykonavatelům veřejné správy, stavebním úřadům a dotčeným orgánům, zajišťujícím v oblasti stavebně-právní regulace ochranu environmentálních veřejných zájmů. Stavební úřady vedou příslušná řízení a dozorující správné užití dalších realizačně-povolovacích postupů stavebního řádu, když prostřednictvím finálních aktů autoritativně rozhodující v oblasti výstavby o jednotlivých stavebních záměrech. Dotčené orgány poté se stavebními úřady spolupracují tak, že pro finální rozhodnutí vypracovávají závazné podklady dle své specializace vycházející ze zvláštních předpisů. Vydávání a vymáhání podmínek závazných stanovisek patří mezi hlavní nástroje ochrany životního prostředí právě v realizačně-povolovacích postupech dle stavebního řádu, jež jsou předmětem následující kapitoly.

Kapitola pátá představuje klíčovou část práce, tedy analýzu vybraných realizačně-povolovacích postupů vycházejících z ustanovení § 103 až § 117 stavebního zákona, jejichž cílem je zajistit veškeré podmínky a požadavky na realizaci výstavby individuálního stavebního záměru. Detailně jsou rozebrány jednotlivé (v praxi alternativně použitelné) postupy zakotvené v § 103 až § 117 stavebního zákona. Mezi ostatními postupy zaujímá zvláštní místo stavební řízení jako z teoretického pohledu nejkomplexnější a v praxi nejčastěji využívaný realizačně-povolovací postup. Institut stavebního řízení rozebírám nejen z hlediska jeho návaznosti na ostatní procesy a postupy dle stavebního zákona a zvláštních právních předpisů, ale zejména se zabývám jeho jednotlivými charakteristikami a náležitostmi. Zvláštní pozornost je věnována otázce účastníků, a omezení jejich participačních práv vlivem legislativních změn posledních let. Detailněji rozebrány jsou jednotlivé fáze řízení a možnosti zajištění environmentální ochrany v jeho finálním výstupu – stavebním povolení.

Šestá kapitola se zabývá komparativně-právní analýzou stavebního řízení a možnostmi uplatňování environmentálních zájmů v české právní úpravě s úpravou zahraniční – amerického státu Oregon. Úvodem je pojednáno o historickém pozadí a právním kontextu povolování staveb v Oregonu. Jejich pochopení je nezbytným předpokladem pro komparativní závěry obou právních úprav stavebního řízení. Kapitola se dále zabývá jednotlivými fázemi stavebního řízení. Komparativní důraz je dán zejména na účast veřejnosti a dotčených osob a možnostem, jak na řízení participovat a hájit v oblasti výstavby zájem na ochranu životního prostředí. V poslední řadě se věnují procesním otázkám souvisejícím s přezkumem vydaných rozhodnutí v rámci specifické soustavy odvolacích orgánů. Komparace obou právních úprav vyúsťuje v řadu doporučujících závěrů, kterými by se český řád mohl i pro současnou rekonstrukci inspirovat.

Závěrečná **sedmá kapitola** shrnuje dosavadní poznatky a analytické výsledky disertační práce a snaží se potvrdit či vyvrátit hypotézy naznačené v kapitole první. Dále je jejím obsahem vymezení přínosů a negativ řešených novelizací relevantních ustanovení stavebního zákona a souvisejících předpisů, a to zejména poslední „velké“ novely č. 225/2017 Sb.

Jednotlivé kapitoly jsou systematicky rozděleny do podkapitol, a ty dále do oddílů a výjimečně pododdílů. Záměrem je, aby témata v nich obsažená byla obsahově provázána a směřovala k naplnění cílů této disertační práce a k ověření hypotéz.

V rámci jednotlivých kapitol se vyskytují a prolínají jednotlivé nástroje veřejnoprávní regulace, zejména administrativní nástroje (povolení, souhlasy, příkazy, zákazy, nařízení, závazná stanoviska a jiné akty podmiňující stavební činnost) a okrajově také koncepční nástroje (zejména územně plánovací dokumentace, jako podklad pro vydání povolujícího aktu k realizační fázi stavebního záměru).

Jak z výše uvedené systematiky částí a kapitol vyplývá, zabývá se tato práce vybranými postupy stavebně-realizační problematiky. Nezahrnuje tedy vyčerpávající výčet a podrobnou analýzu všech nástrojů ochrany životního prostředí v rámci uplatňovaných postupů. Důvodem je rozvětvenost a rozmanitost procesů povolovacích postupů a nástrojů environmentální ochrany, přičemž zpracování všech jejich aspektů, charakteristik a vazeb by v rozsahu standardní disertační práce bylo jen obtížně možné. Výběr postupů však nebyl učiněn arbitrárně, nýbrž s ohledem na fakt, že to jsou právě tyto povolovací procesy a vybrané instituty environmentální ochrany, které jsou v praxi nejvíce využívány a nejpřesněji odpovídají účelu i otázkám, které si práce klade výše.

Ač by si to jistě zasloužily, nejsou předmětem zkoumání (ačkoliv jsou v obecnosti zmíněny) jinak významné nástroje environmentální ochrany týkající se účasti veřejnosti, neboť by bylo obtížné dosáhnout kvality zpracování daného tématu jinými autory, zejména Vendulou Záhumenskou²¹ či Jitkou Bělohradovou²². Taktéž závazným environmentálním stanoviskům se již velmi detailně věnovala Marie Poláčková²³, proto se v této práci dotknu problematiky spíše obecně a s odkazy na recentní změny v právní úpravě a judikatuře.

Jak vyplývá z tématu práce, tvoří stěžejní pramen zkoumané materie zejména stavební zákon (zákon č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů) a obecný předpis správního práva – správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Záběr jednotlivých kapitol však neomezuje prameny pouze na tyto dva zákony, neboť problematiky se dotýká více než sto právních předpisů, od norem evropského a mezinárodního práva, přes průřezové či složkové zákony dotýkající se environmentální tematiky, až po podzákoné právní předpisy apod. Dále samozřejmě pracuji s odbornými publikacemi, odbornými články a rozhodnutími správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, a také s judikaturou Ústavního soudu. Do tématu disertační práce významně zasahuje také komentářová literatura, a to zejména ta k stavebnímu zákonu²⁴, správnímu řádu²⁵ a také k zvláštním předpisům²⁶.

²¹ ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/61384/pravf_d_b1/>.

²² BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/107743/pravf_d/>.

²³ POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/108122/pravf_d/>.

²⁴ Řazeno od nejnovější publikace: MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9; MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0; PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9; BLAŽEK, Jiří. *Stavební zákon s komentářem a souvisejícími předpisy 2018*. 4. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2017. Právo. ISBN 978-80-7554-107-9; MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1.1.2013. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-985-2; *Stavební zákon: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9; HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7.

²⁵ Řazeno od nejnovější publikace zpětně: HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9; PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.7. 2017. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8; JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 655. ISBN 978-80-7400-607-4.

²⁶ Viz jednotlivé použití v této práci.

Disertační práce je sepsána v **právním stavu ke dni 1. dubna 2019**, nicméně ve vybraných pasážích reaguje na legislativní snahy v rámci uvažované rekodifikace stavebního práva. K tomu je třeba dodat, že výsledek legislativního procesu lze pro účely podrobnějšího vědeckého zkoumání jen obtížně předjímat. Tam, kde to je z hlediska záměru práce vhodné a přínosné, vycházím z věcného záměru nového stavebního zákona, který byl dne 30.4.2019 předložen vládě a podle kterého by po zahrnutí připomínek mělo být vypracováno paragrafované znění do konce února 2020, přičemž účinnost nového předpisu je plánována na 1.1.2023.²⁷

K citování právních předpisů a jejich ustanovení v mé práci si dovoluji technickou poznámku. Tam kde se v následujícím textu vyskytují čísla paragrafů bez dodatku, o který předpis se jedná, má za to, že jde o právní předpis, který je v rámci dané pasáže probírán jako hlavní.

²⁷ Dle materiálu *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online], Ministerstvo pro místní rozvoj. [cit. 14.3.2019] Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>, respektive naposledy dle materiálu: *Věcný záměr stavebního zákona* [online], Úřad vlády České republiky 2019. [cit. 2019-05-18]. Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.

2 OBECNÁ VÝCHODISKA OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

„Ochrana životního prostředí“ je sama o sobě neurčitým pojmem. Multi-kriteriální, širokospektrální, multi-dimenzionální... takový rozsah protektivních regulativů by odpovídal komplexnosti životního prostředí, respektive přírody jako takové. Propojenost a vzájemná podmíněnost přírodních ekosystémů na lokální, regionální, národní, kontinentální i globální úrovni vyžaduje pečlivé zhodnocování všech možných vlivů lidské činnosti i jejich kumulativních projevů. Rizika spojená s používáním chemických látek, nakládání s nebezpečnými odpady, znečišťování ovzduší, vody, půdy a další ohrožování zdraví a života žijících tvorů, přeměna přirozeně se vyvíjejícího území pro kulturně obhospodařovanou činnost – to je důvodem pro důslednou analytickou činnost rizik potenciálně ohrožující sféru životního prostředí v rámci nejrozličnějších právních nástrojů a institutů.

Disertační práce si vzala za cíl pojednat o způsobech environmentální ochrany ve vybraných „realizačně-povolovacích“ postupech, tj. právem upravených postupů předcházejících faktické provádění stavebních záměrů. Tato uvozující kapitola předkládá stručný náhled na obecná východiska ochrany životního prostředí, základní environmentálně-právní zásady a jejich zakotvení v českém právním řádu.²⁸

Ze systematického hlediska je kapitola rozdělena do dvou podkapitol. První z nich analyzuje předpisy práva životního prostředí z hlediska vazeb na předpisy veřejného stavebního práva, respektive jeho část věnující se povolování provádění staveb. Druhá podkapitola pak pojednává o základních zásadách ochrany životního prostředí, jejichž význam by měl být ve všech pádech brán v úvahu jak při rozhodovací činnosti povolující výstavbu, tak při přípravě stavebních projektů a zejména při jejich samotné realizaci.

2.1 Legislativně-právní zakotvení

Právní úprava ochrany životního prostředí představuje mozaiku, jejíž jednotlivé součástky nalezneme roztráštěné po celém právním řádu. Nelze tak v žádném případě mluvit

²⁸ Tato kapitola obsahově vychází z mé diplomové práce, avšak vzhledem k časovému odstupu byla modifikována a aktualizována o nové doktrinní i judikaturní výstupy.

o kodifikované oblasti práva. Z pohledu horizontálního rozvrstvení právních norem jsou prameny ochrany zastoupeny na všech úrovních - od ústavněprávních předpisů, přes četné zákony, po prováděcí předpisy či právní akty samosprávy.²⁹ Jelikož se jedná v čase o neuzavřený a neustále se měnící výčet pramenů, jejichž množství a šíře dosahují značných rozměrů, následuje výčet těch, pro účely této disertační práce nejpodstatnějších, mající souvislost se stavebním řádem a postupy jím primárně upravenými.

2.1.1 Ústavněprávní předpisy

Demokratické zřízení České republiky a přijetí principu ústavních zákonů jako pevného základu a obrany proti zákonodárné zvlášti přineslo do právního řádu pevnou hierarchii psaných regulativů. Na její pomyslné špičce dominují ústavní zákony, které vytyčují mantinely pro uplatňování práv a povinností. Totéž platí pro právní ochranu životního prostředí, jejíž základní myšlenky a principy nacházíme zejména v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a v usnesení předsednictva České národní rady č.2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR.

Ústava, představující základní a hierarchicky nejvyšší právní předpis českého právního řádu, vytyčuje mantinely a základní myšlenkovou linii pro všechny ostatní zákonné i podzákonné předpisy související s ochranou životního prostředí. Společně s ostatními ústavními zákony tvoří ústavní pořádek. Za stěžejní nutno považovat její čl. 7, který představuje princip odpovědnosti státu za příznivý stav životního prostředí.³⁰ Nejde pouze o odpovědnost právní, ale také o politickou a morální.³¹ Stát je tak v postavení hlavního garanta ochrany životního prostředí, tj. je povinen nejen vydat zákony k zmocnění konkrétních státních orgánů institucionálně zabezpečujících aplikaci příslušné právní úpravy, ale také určit konkrétní povinnosti, kterými budou tyto orgány dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství.³² Tento

²⁹ Srov. k tomu: DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnické učebnice. s. 33. ISBN 978-80-7400-338-7.

³⁰ K tomu JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 147-150. ISBN 978-80-210-8366-0.

³¹ Srov. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 98. ISBN 978-80-7380-140-3.

³² Srov. PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí. I. díl. 2.*, přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. S. 38. ISBN 978-80-210-4926-0.

článek je tedy neodmyslitelně spojen s výkonem moci ve státě a za určité dogma by ho měly přijmout státní orgány, jež svou činností mohou ovlivnit životní prostředí. Takovými jsou nesporně dotčené orgány a stavební úřady, které rozhodují, zajišťují ochranu veřejných zájmů (environmentální nevyjímaje) a jinak působí v realizačně-povolovacích postupech dle stavebního řádu.

S uplatňováním veřejné moci je spojena také zásada *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* (čl. 2 odst. 3 Ústavy) a *zásada legální licence* (čl. 2 odst. 4 Ústavy), které předurčují širší regulační činnosti státních orgánů a možnosti občanů zasahovat do životního prostředí tam, kde to není zakázáno. Práva i povinnosti účastníků v procesech a postupech upravených stavebním řádem jsou dány ustanoveními stavebního zákona a souvisejících předpisů, zvláštních zákonů, prováděcích předpisů apod.

Součástí ústavněprávního zakotvení ochrany životního prostředí je také Listina základních práv a svobod, která spíše než Ústava míří svými články k vymezení práv a povinností občanů a osob na území státu. I zde lze odkázat na stěžejní zásadu *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* (čl. 2 odst. 2 Listiny) a *legální licence* (čl. 2 odst. 3 Listiny).

Odhlédneme-li od dalších zakotvených zásad ukládání povinností adresátům vůči fyzickým osobám v soukromoprávním postavení (*secundum et intra legem*, nediskriminační zacházení, způsob omezování či ohýbání základních práv a svobod), určuje Listina ve svém čl. 35 právo každého na příznivé životní prostředí a na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.³³ Právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) je neodmyslitelnou součástí práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny), práva na soukromý a rodinný život

³³ Z recentních odborných publikací zabývajících se fenoménem práva na příznivé životní prostředí v českém kontextu i v mezinárodním srovnání lze uvést například: MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-34-0; dále STEJSKAL, Vojtěch. Právo na příznivé životní prostředí v judikatuře českých soudů. *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania: 6. – 7. septembra 2016, Bojnice, Slovenská republika: zborník príspevkov v medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Trnavská univerzita, 2016, s. 233-242. ISBN 978-80-8082-989-6; dále SNOPKOVÁ, Tereza. (NE)účasť spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2018, 21(2), s. 34-38. ISBN 1212-0855; dále FRANKOVÁ, Martina. Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, 45-74. ISSN 0323-0619; dále HUMLÍČKOVÁ, Petra. Ochrana práva na příznivé životní prostředí soukromoprávními prostředky. *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 197-207. ISBN 978-80-87975-10-7; případně JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 150-163. ISBN 978-80-210-8366-0.

(čl. 10 odst. 2 Listiny) a práva na zdraví (čl. 31 Listiny), pro které tvoří materiální předpoklady.³⁴ Jde o „*právo na prostředí určitých vlastností, a to takových, které člověku umožní uspokojovat nejen své základní biologické funkce, ale umožní mu život na úrovni, která odpovídá společenské povaze lidské existence a dosažené úrovni jejího vývoje – technického, technologického, sociálního a kulturního.*“³⁵

Proces povolování a realizace stavebních záměrů by měl být v duchu těchto práv veden tak, aby povolované stavby neohrožily nejen lidské životy a zdraví, ale také „*příznivé*“ prostředí lidí z hlediska společenského, rodinného, osobního apod.

Samotné právo na příznivé životní prostředí však nenáleží mezi práva, kterých se lze v souladu s čl. 41 Listiny dovolávat přímo odkazem na čl. 35 Listiny. Naopak může k tomu dojít pouze v mezích zákonů, které ho provádějí.³⁶ Až do nedávné doby platily judikaturní závěry Ústavního soudu, že právo na příznivé životní prostředí svědčí pouze fyzickým osobám, neboť jsou biologickými organismy, které, na rozdíl od právnických osob, podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.³⁷ Avšak dvěma pozdějšími nálezy (I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014 a IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. října 2015) se Ústavní připojil k trendu vyspělých světových demokracií v rámci uznání také subjektivních veřejných práv méně formálním skupinám jednotlivcům – spolkům (dříve občanským sdružením). Ústavní soud tak například konstatoval, že „*Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“³⁸ Spolkům (občanským sdružením) samozřejmě zůstávají i nadále zachována veřejná subjektivní práva procesní.³⁹ Tomu odpovídá právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí, bez kterého by v mnoha případech nebylo možno vůbec právo na příznivé životní prostředí uplatnit.

Výkon žádného základního práva, dokonce ani vlastnického, není a nesmí být zcela neomezený, a to v duchu zásady, dle které „*svoboda jednoho člověka končí tam, kde začíná svoboda druhého*“. Proto Listina stanovuje zákaz ohrožovat či poškozovat životní prostředí,

³⁴ Srov. PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí. I. díl. 2.*, přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. S. 40-41. ISBN 978-80-210-4926-0.

³⁵ Viz tamtéž, s. 41.

³⁶ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 10.7.1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

³⁷ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6.1.1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

³⁸ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 30.5.2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

³⁹ K tomu: BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 8, s. 479. ISSN 0139-6005.

přírodní zdroje a druhové bohatství přírody nad míru stanovenou zákonem (čl. 35 odst. 3 Listiny). Určitá míra zásahu tedy může být povolena, což se v právním řádu projevuje řadou nejrůznějších limitů pro přírodu poškozující látky, které člověk produkuje a vypouští či jiné činností, kterými *de facto* životní prostředí poškozují. V postupech dle stavebního řádu aplikují tato ustanovení dotčené orgány prostřednictvím svých stanovisek, přičemž konečná pravomoc o věci rozhodnout přísluší (na úrovni správních orgánů) stavebním úřadům.⁴⁰

2.1.2 Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Protože ústavněprávní předpisy lze považovat především za právní východiska neboli za vytyčení směru a krajních mezí právní úpravy, je třeba dále uvést řadu zákonných a podzákonných předpisů, které roztržštěnou materii ochrany životního prostředí obsahují.

Ačkoliv má svým názvem, není zákon o životním prostředí⁴¹ jediným zákonem, jehož předmětem je ochrana životního prostředí. Pro svou obecnou proklamativní dikci a jen neurčité vymezení práv a povinností z nich vyplývající bývají ustanovení zákona přirovnávána spíše k ústavněprávním normám.⁴² Zákon však neoddiskutovatelně zastává významnou a téměř ústřední úlohu mezi ostatními zákony dotýkajícími se předmětu práva životního prostředí. Obsahuje legislativní definice, které je možno považovat za základ pro vymezení předmětu práva životního prostředí, vymezuje některé zásady a principy atd. Podle § 2 ZŽP je životním prostředí „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“

Pokusem o definování těžko definovatelné „ochrany životního prostředí“ je § 9 ZŽP. Zákonodárce do ní zahrnul „*činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu*

⁴⁰ Svou úlohu mají také další osoby, které při rozhodování spolupůsobí, resp. poskytují stavebním úřadům a dotčeným orgánům různé druhy odborné součinnosti. Jde tak zejména o expertní součinnost dle § 174 stavebního zákona, či o méně využívaný znalecký posudek podaný znalcem na základě subsidiárního použití § 56 správního řádu. K tomu srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 174-176. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁴¹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.05.2006, č.j. 3 Ans 8/2005-52.

jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“

Kromě definic zmiňuje ZZP některé prostředky ochrany (únosné zatížení území v § 5, přípustná míra a limity znečištění v § 12, zásada předběžné opatrnosti v § 13 atd.), povinnosti osob (prevence znečištění a minimalizace nepříznivých důsledků své činnosti v § 17, použití nezbytných opatření při ohrožování životního prostředí atd.) či ekonomické nástroje. Do postupů se tento zákon promítá např. svými definicemi některých právních pojmů, stanovením některých specifických zásad apod.

2.1.3 Složkové zákony

Jednotlivé složky životního prostředí jsou chráněny zvláštními zákony, tzv. „složkovými předpisy“ nebo „složkovými zákony“.⁴³ Mezi ně patří vodní zákon⁴⁴, lesní zákon⁴⁵, zákon o ochraně přírody a krajiny⁴⁶, zákon o ochraně ovzduší⁴⁷, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu⁴⁸, zákon o veterinární péči⁴⁹, zákon o rostlinolékařské péči⁵⁰ apod.⁵¹ Složkové zákony zejména vymezují pravomoc dotčených orgánů, které chrání konkrétní veřejné zájmy v nich určené prostřednictvím závazných a jiných stanovisek, souhlasů, rozhodnutí, vyjádření apod.⁵² Detailní výčet (nejen) složkových předpisů, spolu s jejich stěžejními ustanoveními vztahujícími se k realizačně-povolovacím postupům dle stavebního řádu, je součástí třetí kapitoly této práce.

⁴³ V podrobnostech viz JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 122. ISBN 978-80-210-8366-0.

⁴⁴ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, který zrušil starý zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb.

⁴⁸ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právní učebnice. S. 36. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁵² Viz oddíl 4.3.1. nazvaný „Veřejný zájem a jeho právní vymezení“.

2.1.4 Jiné zákony

Poslední velkou skupinou zákonů na ochranu životního prostředí se vztahem k realizačně-povolovacím postupům dle stavebního řádu jsou předpisy o ochraně před specifickými zdroji ohrožení životního prostředí. Patří mezi ně např. atomový zákon⁵³, zákon o ochraně veřejného zdraví⁵⁴, zákon o odpadech⁵⁵, zákon o obalech⁵⁶, zákon o hnojivech⁵⁷, chemický zákon⁵⁸ a další. I tyto předpisy stanovují pravomoc jednotlivých dotčených orgánů, které v rámci stavebního řízení hájí veřejné zájmy.⁵⁹ Detailní soubor těchto předpisů, které vymezují postavení jednotlivých dotčených orgánů hájících veřejné zájmy v intencích realizačně-povolovacích postupů, je součástí podkapitoly 3.8 nazvané „Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k dalším zákonům“.

Na závěr nutno přidat zvláštní skupinu zákonů, které se svou působností vztahují k realizačně-povolovacím postupům nepřímou. Jedná se o předpisy řešící odpovědnost za poškození životního prostředí či prevenci před ním. Jde zejména o zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě⁶⁰, který upravuje povinnost osob (podnikatelů a osob vykonávajících rizikovou činnost uvedenou v příloze 1 k zákonu) předcházet ekologické újmě, resp. činit její nápravu.⁶¹ Odpovědnosti v ochraně životního prostředí se také dotýká trestní zákoník⁶², a to kriminalizací nejzávažnějších způsobů a dopadů poškozování životního prostředí, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravující správní trestání za přestupky⁶³, v neposlední řadě také

⁵³ Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů, respektive před vynětím nejstěžejních ustanovení do nového zákona také zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷ Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. s. 36. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁶⁰ Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Ekologickou újmu definuje zákon v § 2 písm. a) jako újmu, která je měřitelná a má závažné nepříznivé účinky na vybrané přírodní zdroje, tj. chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich přírodní stanoviště, podzemní a povrchové vody a půdu.

⁶² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zejména se zvláštními skutkovými podstatami trestných činů proti životnímu prostředí v § 293 až § 308.

⁶³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

občanský zákoník v příslušných pasážích o obecné odpovědnosti za škodu.⁶⁴ Lze tak dovodit postupující trend nazvaný „*environmentalizaci právního řádu*“, kterým se hlouběji zabývají jiní odborníci⁶⁵.

2.2 Základní zásady ochrany životního prostředí

Materiální stránky ochrany životního prostředí se úzce dotýkají specifické právní zásady a principy. Tyto obecné postuláty prosvítají právním odvětvím a vyjadřují základní cíle a myšlenky právní úpravy. Proto by ustanovení právních předpisů (nejen veřejného stavebního práva) měla být interpretována v jejich duchu a smyslu. Odborná veřejnost není v terminologickém rozlišování mezi zásadou a principem jednotná.⁶⁶ Osobně se přikláním k vymezení Bělohradové, která za princip označuje „*vůdčí ideje či nejobecnější pravidla chování, které jsou vlastní právnímu řádu jako takovému, popř. jsou společné pro všechna veřejnoprávní nebo soukromoprávní odvětví. Naproti tomu zásady jsou charakteristické pro jednotlivá právní odvětví*“⁶⁷, a proto budu nadále hovořit o „zásadách“ životního prostředí, jejichž aplikace je nezbytná též v postupech podle stavebního řádu.⁶⁸

⁶⁴ Zejm. § 2894 a násl. občanského zákoníku (do 31.12.2013 dle § 420 a násl. SOZ).

⁶⁵ Především PRŮCHOVÁ, Ivana. *Environmentalizace právního řádu ČR*. In *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26.9.2006*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 118-127, 10 s. ISBN 80-210-4182-X. a dále viz ŽIDEK, Dominik. *Environmentalizace veřejného stavebního práva – současný stav a perspektivy* [online]. Brno, 2018. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. [cit. 2019-03-30]. Dostupný z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/201377>>.

⁶⁶ Např. Pekárek dává přednost použití pojmu „*principy práva životního prostředí*“, stejně tak prof. Damohorský hovoří taktéž o principech, avšak dotyčnou kapitolu označuje za „*Hlavní zásady*“. Viz PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí. I. díl. 2., přeprac.* vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4926-0. s. 71 a DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí. 3. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2010. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7. s. 49-54. Případně lze právní principy uchopit jako „*pravidla vyjádřitelná kondicionální normativní větou, která jsou základem, zhuštěným vyjádřením normativního obsahu, právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku.*“. Viz WINTR, Jan. *Říše principů, obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006. s. 105. ISBN 80-246-1246-1.

⁶⁷ BĚLOHRADOVÁ, J. *Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 8, ISSN 0139-6005. s. 477.

⁶⁸ Obdobně pojímá pojem „*princip*“ autorský kolektiv brněnské právnické fakulty, i když v určité modifikaci, tak, že například princip trvale udržitelného rozvoje nebo princip ekologické únosnosti zatížení území řadí do kategorie pro ochranu životního prostředí „*všeobecně platných*“ respektive „*obecných*“, a následně rozvádí díleč a specifické zásady uplatitelné při posuzování vlivů na životní prostředí. Srov. JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 358–364. ISBN 978-80-210-8366-0.

2.2.1 Zásada nejvyšší hodnoty

Na vrcholném stupni pomyslného žebříčku základních zásad stojí „zásada nejvyšší hodnoty“. Jde o přímý odraz nepopíratelného faktu, že životní prostředí je zcela nepostradatelným předpokladem existence člověka a všech živých organismů, a proto je mu poskytována maximální ochrana. Zakotvení nalezneme v již zmiňovaných čl. 35 a čl. 11 odst. 3 Listiny a do určité míry také v čl. 7 Ústavy.⁶⁹ Zásada nejvyšší hodnoty také bývá nazývána jako „zásada nejvyšší ochrany“⁷⁰, neboť vyjadřuje snahu o vynaložení všech dostupných prostředků pro co nejmenší zásahy do ekologické stability a přírodních cyklů. Její promítnutí nacházíme na mnoha místech, zejména na zákonné a podzákonné úrovni právního řádu v ochranných ustanoveních stanovujících limity a veličiny přípustného znečištění a poškození životního prostředí. Je třeba uvést, že tato zásada se postupu dle stavebního řádu dotýká spíše okrajově, neboť její hlavní průmět lze nalézt především v územním plánování a územním řízení (či v jejich alternativních řízeních a spojených postupech). Jelikož ale stavební řád zakotvuje řízení navazující (a za určitých podmínek jsou některá řízení spojená s těmi jim dříve předcházejícími⁷¹), nelze tuto zásadu zcela opominout.⁷²

2.2.2 Zásada trvale udržitelného rozvoje

Zákonný podklad této zásady obsahuje § 6 ZZP a § 18 odst. 1 stavebního zákona. V obou ustanoveních je dán důraz na vyvážené řešení při střetu zájmu na ochranu životního prostředí a zájmu na hospodářském využití přírody tak, aby nebyl ohrožován život budoucích generací. To by v praxi mělo znamenat pečlivé vážení možného přínosu a hrozícího nebezpečí stavební činnosti v rámci rozhodovací praxe státních orgánů především ve fázi územního plánování a územního řízení (či v jejich alternativních řízeních a spojených postupech). Postupy zakotvené ve stavebním

⁶⁹ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. s. 50. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁷⁰ Srov. PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí*. I. díl. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 71. ISBN 978-80-210-4926-0.

⁷¹ Viz spojené územní a stavební řízení dle § 94j a násl. stavebního zákona, spojené územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí dle § 94q a násl. stavebního zákona.

⁷² Zde je nutno udělat logickou poznámku: Zásadu nejvyšší hodnoty nelze zaměňovat s podobně znějícím principem „vysoké úrovně ochrany“, jehož hlavním cílem je použití nejlepšího dostupného poznání a technického pokroku. Tento princip se promítl např. do tzv. nejlepších dostupných technik v ochraně ovzduší dle § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, přímo v rámci postupů dle stavebního řádu je však nenalezneme.

řádu tuto zásadu *apriori* neodráží, může však být použita při rozhodování tam, kde je dána správnímu orgánu možnost správního uvážení. Správní orgán by se poté měl přiklonit k variantě řešení, jež bude z dlouhodobého hlediska méně invazivní vůči svému okolí a u staveb bude více preferovat ekologické technologie, materiály i architekturu.

2.2.3 Zásada prevence

Ač obecná zásada právní, má prevenční zásada své zvláštní místo právě v ochraně životního prostředí. Stavební činnost často velmi tvrdě dopadá a mění přírodní hodnoty a zanechává nevratné důsledky. Z toho důvodu by všechny důležité povolovací a plánovací procesy měla doprovázet obezřetnost a pečlivá predikce možných škod. Těžiště uplatnění zásady se nachází zejména v tzv. koncepčních nástrojích ochrany, např. v územně plánovací dokumentaci (v zásadách územního rozvoje, v územním plánu). V povolovacích a realizačních postupech dle stavebního řádu se tato zásada uplatňuje prostřednictvím závazných stanovisek a závazných podmínek dotčených orgánů – např. orgánu ochrany přírody a krajiny.⁷³ Z hlediska praktického přístupu posuzují stavební úřady, zda jsou podklady k rozhodování dostatečné a stavba je k realizaci (postavení, změně, odstranění) způsobilá, naopak uplatňování veřejných zájmů nechávají spíše dotčeným orgánům.

V obecné rovině vyplývá prevenční povinnost správních orgánů také z dikce § 5 ZŽP, kde je definováno únosné zatížení území: „*únosné zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability*”.

2.2.4 Zásada komplexní a integrované ochrany

Životní prostředí není tvořeno pouze jednotlivými složkami přírody (voda, vzduch, půda atd.). Jde o sofistikovaný systém nejrůznějších vazeb mezi jednotlivými prvky, systém výměny látek a vzájemného ovlivňování. Proto i zaměření ochrany musí být komplexně cíleno na celek

⁷³ O dotčených orgánech bude podrobně pojednáno v podkapitole 4.3. Dotčené orgány.

jako takový. To představuje velmi náročnou koordinaci všech regulačních procesů a vzájemně harmonickou a efektivně sladěnou legislativní úpravu.

V postupech obsažených ve stavebním řádu se tato zásada uplatní především ve vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů chránících jednotlivé zájmy na ochranu životního prostředí. Je úlohou stavebního řádu, aby zajistil celkový soulad těchto stanovisek a v duchu zásady vtělil jejich podmínky do povolovacího aktu.

2.2.5 Zásada předběžné opatrnosti

Zásada předběžné opatrnosti, také nazývána jako *“zásada v pochybnostech ve prospěch životního prostředí”*⁷⁴, je svým způsobem modifikací obecné zásady prevenční. Legislativní zakotvení nachází v § 13 ZŽP a její interpretace není příliš jednoduchá. Lze stručně shrnout následovně: jestliže lze předpokládat, že hrozí negativní vliv uvažovaného záměru na životní prostředí, pak případná pochybnost o tomto vlivu nesmí být překážkou pro realizaci preventivního opatření.

Zásada předběžné opatrnosti by se velkou měrou měla uplatnit právě v povolovacích řízeních podle stavebního řádu při rozhodování správního orgánu o aprobaci realizování stavby. V praxi k ní pracovníci stavebních úřadů přihlížejí především v rozhodování „případů na hraně“ a ve sporných situacích. Její uplatnění je při rozhodování o to složitější, že důkazní břemeno prokázání hrozícího negativního vlivu stíhá jeho navrhovatele. Nejčastěji se prokazuje odbornými studii, např. akustickou, hlukovou, oslunění apod.

2.2.6 Zásada přípustné míry znečištění

V souvislosti s čl. 35 odst. 3 Listiny není žádoucí, aby veškerá lidská činnost zasahující a měnící životní prostředí byla zcela zakázána. Lidská (stále početnější) společnost má své (stále rostoucí) potřeby, které sama příroda dnes již bohužel nenaplní (nebo lidé nechtějí, aby nadále naplňovala). Proto Listina předpokládá přípustnou míru znečištění, kterou stanoví právní předpisy

⁷⁴ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 31. ISBN 978-80-210-5667-1.

zákonné síly. Půjde především o předpisy složkové, které určí závazné limity znečišťování. Pod tuto mez je tedy možné legálně znečišťovat.

V řadě postupů upravených ve stavebním řádu se tato zásada uplatňuje prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů. Zásadní vliv v tomto směru však mají předcházející procesy, zejm. územní plánování, územní řízení, proces posuzování vlivu na životní prostředí dle zákona EIA⁷⁵ (či jejich spojené alternativy) a vydávání integrovaného povolení (dle zákona IPPC⁷⁶), neboť většinou už v těchto procesech se závazné limity stanoví a stavební úřad pouze zajistí jejich „vtělení“ do stavebního povolení (či jeho alternativ).

Existují i případy, kdy tato zásada ovlivňuje přímo rozhodování o povolení realizace stavby tam, kde účastník neměl možnost podávat k záměru své námitky v územním řízení (či v jeho obměnách). Typicky půjde např. o změnu stavby (přístavba, nástavba apod.).

2.2.7 Zásada odpovědnosti původce

Tato obecná zásada práva životního prostředí platí za jednu z hlavních zásad uplatnitelných i v prostředí veřejného stavebního práva a realizačně-povolovacích postupech. Škodu na životním prostředí má primárně nahradit ten, kdo ji způsobil.⁷⁷ Zásada dopadá především na odpovědnostní vztahy osob činných v procesu povolování a realizace staveb. Pozice stavebníka, jakožto jednoho z hlavních účastníků postupů, je v tomto případě jednou z neodpovědnějších, neboť mu zákon ukládá hlavní povinnosti při přípravě a provádění staveb.⁷⁸ Tato odpovědnost se však přenáší i na další osoby, pokud stavební činnost provádějí – například na projektanta (srov. § 159 stavebního

⁷⁵ EIA (Environmental Impact Assessment) – je přímým právním prostředkem ochrany životního prostředí průřezového charakteru v podobě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon o posuzování vlivu na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů – viz PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí. I. díl. 2.*, přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 165. ISBN 978-80-210-4926-0.

⁷⁶ IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) – Integrované povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů je správním rozhodnutím, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení komplexně a v jednom aktu, místo řady rozhodnutí orgánů podle složkových předpisů, pokud tyto složkové předpisy umožňují. Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006. s. 739. ISBN 978-80-7273-134-3.

⁷⁷ Téma odpovědnosti za škodu v životním prostředí komplexním způsobem zpracovává publikace Odpovědnost v právu prostředí – současný stav a perspektivy: komentář z pera kolektivu Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Viz JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy: komentář. 2.*, aktualiz. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6594-9.

⁷⁸ Viz § 152 stavebního zákona.

zákona), stavebního podnikatele (srov. § 160 stavebního zákona), stavbyvedoucího a další osoby vykonávající stavební dozor (srov. § 153 stavebního zákona) nebo vlastníka stavby (srov. § 154 stavebního zákona). Naopak při odpovědnosti za pochybení správního orgánu této odpovědnosti využít takřka nelze. Jen v případech přímé souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu nebo jeho nesprávného postupu a následnou škodou lze teoreticky uplatnit náhradu vůči státu a samosprávným územním celkům.⁷⁹

2.2.8 Zásada informovanosti a účasti veřejnosti

Zásada informovanosti veřejnosti o ochraně životního prostředí je zmíněna v ustanovení čl. 35 Listiny a dále rozvedena v zákoně o právu na informace o životním prostředí⁸⁰. Vychází z pojetí ochrany životního prostředí jako základního práva každé osoby, které nelze fakticky uplatnit bez plného informování o stavu, vývoji a znečištění životního prostředí. Účast veřejnosti je specifická v každém procesu – od relativně širokého uplatnění v územním plánování, po užší v územním řízení. V postupech podle stavebního řádu (zejména ve stavebním řízení) se veřejnosti více a více zmenšují možnosti kvalifikovaně se zúčastnit rozhodovacího procesu. Ještě do nabytí účinnosti novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb. se mohla zapojit prostřednictvím spolků (dříve občanských sdružení) za použití § 70 odst. 3 ZOPK.⁸¹

2.3 Dílčí závěr kapitoly

Pro bližší zkoumání způsobů environmentální ochrany ve vybraných „realizačně-povolovacích“ postupech vedoucích k realizaci stavebních záměrů, jak činí následující kapitoly této práce, rozebírá tato část obecná východiska právní úpravy a základních zásad ochrany životního prostředí.

První podkapitola shrnuje stěžejní instituty a nástroje zakotvené v ústavním pořádku a páteřních pramenech práva životního prostředí, přičemž poukazuje na konkrétní případy přesahů

⁷⁹ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 33. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁸⁰ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ O (ne)účastenství spolků je šířeji pojednáno v pododdílu 5.5.2.3 nazvaném „Spolky jako (ne)účastníci“.

do veřejného stavebního práva. Za garanta ochrany životního prostředí platí nejen po právní, ale také politicko-morální stránce stát, jemuž Ústava ukládá pečovat o příznivý stav životního prostředí.⁸² K výkonu této povinnosti vydává stát zákonné a podzákonné předpisy a prostřednictvím svých orgánů zajišťuje uvádění environmentálních politik v život. V parametrech zásady *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* se výše řečené promítá například do nástrojů závazných stanovisek, rozhodnutí, souhlasů či jiných aktů tzv. dotčených orgánů, které v rámci realizačně-povolovacích postupů v oblasti výstavby hájí jednotlivé veřejné zájmy (environmentální nevyjímaje).⁸³

Součástí ústavního pořádku tvoří též Listina základních práv a svobod, zaručující právo na příznivé životní prostředí jako neodmyslitelnou součást práva na život a na zdraví, též někdy pokládané za úzce související s právem na soukromý a rodinný život. Proces povolování a realizace stavebních záměrů by měl být v duchu těchto práv veden tak, aby povolované stavby neohrožovaly nejen lidské životy a zdraví, ale také „příznivé“ prostředí lidí z hlediska společenského, rodinného, osobního apod.

Za velkým posun vpřed bezpochyby považují judikaturní vývoj v otázce „domáhání se“ výše uvedených základních práv tam, kde ingerence státních orgánů není (nebo se nezdá být) dostatečnou. Od procesualistického vnímání environmentálních spolků (dříve environmentálních občanských sdružení) se Ústavní soud připojil ke skutečně demokratickému diskurzu, kdy spolkům přiznal i možnost domáhat se subjektivního veřejného práva na příznivé životní prostředí. Jelikož účast environmentálních spolků byla v realizačně-povolovacích postupech novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. značně omezena,⁸⁴ ústavně přiznaná práva by se měla nadále v širší míře uplatnit v transparentním poskytování informací správními orgány, zejména dotčenými orgány a stavebními úřady ve věcech týkající se stavební činnosti.

Environmentální limity zakotvené v ústavním pořádku též vymezují výkon ostatních základních práv, včetně práva vlastnického. Dojde-li tak ke střetu mezi výkonem práva vlastnického a ochranou životního prostředí (k čemuž při stavební činnosti dochází v mnoha případech), stanovuje se nad míru stanovenou zákonem prioritou ochrany přírody. Je dále úlohou zejména dotčených orgánů a stavebních úřadů, aby na základě složkových zákonů a jiných

⁸² Srov. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 98. ISBN 978-80-7380-140-3.

⁸³ O veřejných zájmech a funkci dotčených orgánů je dále pojednáno v podkapitole 4.3. Dotčené orgány.

⁸⁴ K tomu více v pododdílu 5.5.2.3 nazvaném „Spolky jako (ne)účastníci“.

právních předpisů zákonné a podzákonné síly dohlížely na dodržování přiměřené míry zásahů do životního prostředí.

Druhá z podkapitol míří na rozbor základních zásad ochrany životního prostředí, jako obecných postulátů vyjadřujících výchozí cíle a myšlenky právní úpravy. Přes úvodní debaty ohledně odlišení kategorií „zásady“ a „principy“ práva environmentální ochrany docházím k závěru, že se každý z axiomů více či méně promítá do jednotlivých realizačně-povolovacích postupů dle stavebního řádu. Skupinu „více se promítajících“ jistě demonstrují zásada nejvyšší hodnoty (respektive zásada nejvyšší ochrany), zásada trvale udržitelného rozvoje, zásada prevenční, zásada přípustné míry znečištění či zásada odpovědnosti původce. Zejména u tří posledně jmenovaných pozoruji narůstající tendence jejich uplatňování, a to například zpřísnováním sankcí za porušení právních norem. Zásada, která vlivem legislativních změn posledních období naopak pomalu ztrácí na účinnosti, je zásada účasti veřejnosti. Toliko například snaha omezovat možnosti environmentálních spolků účastnit se správních řízení a jiných postupů veřejného stavebního práva.⁸⁵

⁸⁵ Tamtéž.

3 LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍCH POSTUPŮ A JEJICH VAZBY NA JINÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Cílem předkládané akademické práce je analyzovat stěžejní právní nástroje environmentální ochrany ve vybraných postupech dle stavebního zákona. Jak jsem zdůvodnil v úvodních pasážích, předmětný text se zaměřuje na tzv. realizačně-povolovací postupy, na jejichž podkladu vzniká konkrétní osobě veřejné právo realizovat individualizovaný stavební záměr. Tyto realizačně-povolovací postupy upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to ve své čtvrté části, legislativně označené názvem „stavební řád“. Stavební řád obsahuje nejdůležitější z hmotných a procesních norem vztahujících se k postupům v oblasti povolování výstavby a k činnostem s takovými postupy souvisejícím.

Legislativní vymezení rozsahu *stavebního řádu* zahrnuje část čtvrtou stavebního zákona, a to v paragrafovém rozmezí § 103 až § 157 stavebního zákona. Úprava stavebního řádu tak dle tohoto vymezení zahrnuje instituty stavebního práva v rámci čtyř hlav: Hlava I „Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce“ (§ 103 až § 118), Hlava II „Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu“ (§ 132 až § 142), Hlava III „Autorizovaný inspektor“ (§ 143 až § 151) a Hlava IV „Povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb“ § 152 až § 157), přičemž Hlava I se dále člení na 3 díly: Díl 1 „Povolení a ohlášení“ (§ 119 až § 127), Díl 2 „Kolaudace“ (§ 119 až § 127) a Díl 3 „Odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení“ (§ 128 až § 131a). Z historického hlediska upravuje stavební řád nově část týkající se povinností a odpovědnosti osob při přípravě, provádění a odstraňování staveb, tedy stavebníka, projektanta, zhotovitele, stavbyvedoucího, vlastníka stavby a vlastníka technické infrastruktury.⁸⁶

Stavební řád, jako čtvrtá část stavebního zákona, představuje pro zkoumané realizačně-povolovací postupy výchozí obsahový zdroj právních norem. Definice samotného pojmu *stavební řád* však v zákoně absentuje a na rozdíl od pojmu „územního plánování“ (tj. předcházejících procesů v oblasti územního rozvoje a výstavby) nejsou stanoveny ani jeho cíle a úkoly.⁸⁷ Nicméně v kontextu celého stavebního zákona a s přihlédnutím k jeho historii, lze stavebnímu řádu rozumět jako souboru pravidel na ochranu veřejných zájmů v rámci povolování, provádění, užívání a

⁸⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 2-3. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁸⁷ Tamtéž, s. 2.

odstraňování staveb.⁸⁸ Komentářová literatura považuje za záměr stavebního řádu „*zabývat se regulací a realizací výstavby na základě projektů staveb*“⁸⁹, případně ho považuje za „*oblast přímého uskutečňování výstavby a s tím spojených věcí*.“⁹⁰

Podrobně se vybraným postupům upraveným v ustanoveních § 103 až 117 stavebního zákona věnuje pátá kapitola této práce – jmenovitě režimům: nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení (§ 103), ohlášení a souhlasu s ohlášeným záměrem (§ 104 až § 107), stavebního řízení a stavebního povolení (§ 108 až § 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) a oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117).

Kromě zmíněných ustanovení stavebního řádu jsou však instituty v nich primárně upravené též předmětem mnohačetných norem jiných právních předpisů. Právní normy stojící vně stavebního řádu vybraná ustanovení doplňují, vyplňují případné právní mezery a předznamenávají jejich aplikaci na specifické situace, na které ustanovení stavebního řádu nepamatuje a pamatovat ani nemůže. Proto se tedy v následujících pasážích věnuji hmotněprávním i procesněprávním vazbám, odkazům a vzájemným souvislostem mezi výše uvedenými částmi stavebního řádu a relevantními právními předpisy stavebního práva veřejného dotýkající se realizačně-povolovacích postupů.

Úvodem analyzuji stěžejní vazby na mezinárodní a evropské právo (respektive právo Evropské unie), a to vzhledem k členství České republiky v mezinárodních organizacích a společenstvech, jejichž právní normy v různé míře a na různých úrovních aprobejuje do svého právního řádu. Již dopředu uvádím, že realizačně-povolovací postupy jsou doposud záležitostí především právních řádů jednotlivých států, a tak mezinárodní a evropské právo do vnitrostátního práva zasahuje zatím spíše okrajově.

Normy s četnými vazbami na realizačně-povolovací postupy tak sekundárně obsahují ostatní části stavebního zákona a ustanovení obecného předpisu správního práva – správního řádu. Realizačně-povolovací postupy z těchto dvou ústředních právních předpisů vycházejí z hlediska jejich legislativního předpokladu, používají pojmy, instituty, základní zásady z nich vycházející a také se použijí v procesních otázkách týkajících se průběhů jednotlivých řízení a postupů správních orgánů.

⁸⁸ MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 2-3. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁸⁹ Tamtéž.

⁹⁰ ROZTOČIL, A., Hrůšová, K., Lachmann, M., Potěšil, L. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. v Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. s. 3. ISBN 978-80-7400-462-9.

Kapitola dále rozebírá vzájemné vazby vybraných postupů a zvláštních právních předpisů. Tyto zvláštní předpisy neobsahují komplexní pravidla pro pod ně subsumovatelné skutkové případy, ale obsahují zpravidla odchylky od norem obecných (stavebního zákona, respektive správního řádu). Zvláštní právní předpisy (zejména tzv. složkové zákony a dále zákony upravující stavební záměry spadající pod působnost tzv. speciálních stavebních úřadů) obsahují právní úpravu realizačně-povolovacích postupů v oblasti specifických výsečí práva a v zásadě o nich platí postavení *lex specialis* vůči obecné úpravě stavebního řádu.

Předmětem této pasáže je tedy oblast právních úprav regulujících zvláštní druhy staveb vyjmenovaných v § 15 odst. 1 stavebního zákona a jejich vazby a instituty dotýkající se realizačně-povolovací postupů – konkrétně jde o oblasti upravené vodním zákonem (např. povolování vodních děl, vedení vodoprávního řízení, vydávání souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu apod.), zákonem o pozemních komunikacích (o povolování dálnic, silnic a veřejně přístupných účelových komunikací, působnost silničních správních úřadů, režim tzv. zvláštního užívání), zákonem o drahách (stavby drah a na dráze, působnost drážních správních úřadů a Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře), zákonem o civilním letectví (povolování staveb letišť a leteckých staveb, působnost Úřadu pro civilní letectví), zákonem o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (povolování infrastrukturních staveb pro dopravu silniční, vodní, energetický a elektro-komunikační transfer).

Kromě zvláštních zákonů upravujících režim *speciálních* stavebních záměrů se dále zabývám různorodou skupinou 60 zákonných předpisů a jejich právními instituty a návaznostmi na realizačně-povolovací postupy stavebního řádu. Heterogenní soubor norem je kategorizován podle jednotlivých ministerstev a ústředních správních úřadů, do jejichž jurisdikce ten který příslušný zákon spadá.

Konečně přináší tato komparativně-analytická část práce přehled podzákoných právních předpisů veřejného stavebního práva a práva životního prostředí, jejichž ustanovení se dotýkají zkoumaných realizačně-povolovacích postupů. Stěžejní místo zaujímají vyhlášky provádějící relevantní části stavebního zákona, a to konkrétně (řazeno dle textu) vyhláška č. 503/2006 Sb. (o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu), vyhláška č. 499/2006 Sb. (o dokumentaci staveb), vyhláška č. 498/2006 Sb. (o autorizovaných inspektorech), vyhláška č. 398/2009 Sb. (o obecných technických požadavcích), vyhláška č. 268/2009 Sb. (o technických požadavcích na stavby). Pasáž je zakončena výčtem dalších vyhlášek, které sice

nezaujímají tak významné zkoumání jako výše jmenované, avšak pro úplnost považují za podstatné jejich existenci zmínit.

Pochopení vzájemných vazeb a souvislostí je klíčové z několika hledisek. Jedním z nich je systematicko-analytický přehled nejčastěji se vyskytujících instrumentů, jevů, navazujících procesů, vzájemně na sebe odkazujících pravidel chování apod. Současná právní teorie neobsahuje indikativní inventář obdobného charakteru, což ten následující činí do jisté míry unikátním. Je zřejmé, že není možné úspěšně vést postupy vedoucí k povolení stavebního záměru bez důkladné znalosti souvisejících právních předpisů, zejména pak z oblasti práva životního prostředí, ale i z jiných oblastí správního práva (např. požární a památkové ochrany či problematiky obrany a státních hranic České republiky).

Analýza vazeb může být značným přínosem jak pro právní teorii, tak pro tvorbu nové legislativy veřejného stavebního práva, která může z níže uvedeného výčtu čerpat informace pro budoucí zlepšení současného stavu právního bludiště. Jsem tedy přesvědčen, že uvedený výčet může sloužit jako základní „rozcestník“ napomáhající praktickému využití pro reálné případy. Typickým příkladem budiž stavebník hledající seznam možných právních předpisů, kterým musí podřídit uvažovaný projekt, ale i orgán veřejné správy, vedený obdobnou snahou daný projekt komplexně posoudit.

3.1 Realizačně-povolovací postupy v kontextu mezinárodního a evropského práva

V souvislosti s členstvím České republiky v mezinárodních organizacích ovlivňuje vnitrostátní legislativu v oblasti stavebně-právní agendy a realizačně-povolovacích postupů právo mezinárodní a evropské, zejména ale právo Evropské unie. Ačkoliv bylo veřejné stavební právo historicky zásadně výsadou vnitrostátní právní úpravy a ve výsostné jurisdikci státu, internacionalizace a europeizace českého právního systému pozvolna ingeruje také do oblasti povolování a realizace staveb.

V souvislosti se svým členstvím v Evropské unii požívá Česká republika výhod čtyř základních svobod evropského prostoru, tj. svobody volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Stavebního práva veřejného se právo EU dotýká zejména tam, kde lze očekávat souvztažnost stavební činnosti se zmíněnými základními svobodami, např. k odstraňování bariér

obchodu se stavebními výrobky či sjednocení technických norem u konstrukcí a technologií staveb.⁹¹ Doposud se však jedná o právní regulaci minimalistickou, ponechávající tak majoritu úpravy v diki členských států.

Z nepočtených evropských regulativů lze zmínit zejména významné Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2018/540 ze dne 23. listopadu 2017, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, pokud jde o unijní seznam projektů společného zájmu (*PCI - Projects of Common Interest*). Toto nařízení pojímá projekty evropského významu následující environmentální agendu Evropské unie do roku 2020 tzv. 20-20-20 (o 20% snížit emise skleníkových plynů, na 20% zvýšit podíl obnovitelné energie v konečné spotřebě energie a dosažení 20% zvýšení energetické účinnosti).

Za další, neméně významný předpis pro stavební agendu, lze považovat Nařízení Evropského parlamentu a Rady 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh. Nařízení určuje podmínky a pravidla vlastností stavebních výrobků včetně označení CE⁹² u stavebních výrobků (článek 1 nařízení).⁹³ Nařízení bylo opraveno dne 12. dubna 2011 a dále novelizováno Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 568/2014 ze dne 18. února 2014 a Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 574 ze dne 21. února 2014. Nařízení nahradilo směrnici Rady 93/68/EHS ze dne 22. července 1993 a předcházející směrnici Rady 89/106/ES ze dne 21. prosince 1988 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků. Zmíněná evropská legislativa směřuje k odstraňování technických překážek obchodu a umožňuje usnadnit volný oběh stavebních výrobků na vnitřním trhu.⁹⁴ Směrnice se přitom vztahovaly na stavební výrobky zabudované trvale

⁹¹ MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 21. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁹² Viz čl. 8 a Příloha č. II Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 339/93. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0765&from=EN>.

⁹³ Nařízení je přímo aplikovatelné a použije se v souvislosti s § 156 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého lze stavby realizovat jen podle takových výrobků, materiálů a konstrukcí zaručujících z hlediska navrženého účelu stavby, že ta „při správném provedení a běžné údržbě budou po dobu předpokládané existence splňovat základní požadavky na stavby“. Tento paragraf byl však do stavebního zákona přidán již v důsledku směrnice Rady č. 89/206/EHS o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků ze dne 21.12.1988. K tomu PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 732. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁹⁴ MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 21. ISBN 978-80-7380-703-0.

do staveb pozemních i inženýrských, přičemž detailnější požadavky směrnic byly konkretizovány v interpretačních dokumentech, zejména rozhodnutích Evropské komise.⁹⁵

Mezi jinými evropskými předpisy lze uvést Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1108/2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 216/2008 v oblasti letišť, uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb a zrušuje směrnice 2006/23/ES, upravující okolnosti vývoje, projektování, výroby, zkoušky, instalace, údržby, opravy, modifikace nebo konstrukční změny zařízení nebo leteckých pozemních zařízení a dále Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004, o hygieně potravin z hlediska povinnosti provozovatelů potravinářských podniků k hygienickým standardům při stavbě, uspořádání a vybavení zařízení. V neposlední řadě lze uvést Rozhodnutí Evropské Komise č. 94/23/ES ze dne 17. ledna 1994 o společných pravidlech postupu pro evropské technické schvalování, rozhodnutí Evropské Komise ze dne 22. července 1997 o všeobecné úpravě evropského technického schválení pro stavební výrobky.

Další oblastí evropského práva dotýkající se realizačně-povolujících postupů je účast veřejnosti. Evropská legislativa stanovuje rámec pravidel a podmínek, za kterých by veřejnost měla mít plnohodnotný přístup k informacím a zároveň možnost uplatnit své postoje při rozhodování o environmentálních otázkách, které se jí dotýkají. Mezi stěžejními právními prameny v této oblasti je zejména Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva), Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016, Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin ve znění Směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, také Směrnice Evropského parlamentu 2009/147/ES ze dne

⁹⁵ Viz k tomu: *Příručka ke směrnici 89/106/EHS o stavebních výrobcích*. Svazek č. 26. Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, 2003, s. 5, dostupný z WWW: <http://www.unmz.cz/sborniky_th/26.htm>.

30. prosince 2009 o ochraně volně žijících ptáků, ve znění Směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013.⁹⁶

3.2 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k stavebnímu zákonu a správnímu řádu

Vzájemné vztahy mezi hlavními prameny stavebního a správního práva jsou určující pro řadu zejména procesních otázek týkajících se průběhů jednotlivých postupů vedených správními orgány. Ačkoliv stavební řád upravuje jednotlivé stavební instituty a procesy relativně podrobně (a novelami stavebního zákona posledních let se jejich úprava stala ještě detailnější), nejedná se o vyčerpávající výčet všech relevantních pravidel a procesních norem. Proto lze obecně říci, že tam, kde stavební řád nedostačuje k řešení dané situace, a nejedná se o případ, kdy je přesnější úprava stanovena v prováděcím nebo zvláštním právním předpisu (zákoně), aplikují se právní normy mimo ustanovení správního řádu, zejména tedy zbylá ustanovení stavebního zákona. Kde ani tam nejsou pravidla dostatečně upravena, použije se obecné úpravy procesně-správního předpisu, správního řádu.

3.2.1 Společný předmět úpravy

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (novely č. 176/2018 Sb. ze dne 18. července 2018 s účinností od 1. listopadu 2018), vystupuje v postavení *lex generalis* vůči většině předpisů v oblasti správního práva procesního. Použije se jako základní procesní předpis ve správních řízeních, a tedy i pro značnou část postupů podle stavebního řádu. „*Správní řád upravuje postup správních orgánů, který přichází v úvahu při rozhodování prakticky na všech úsecích státní správy a samosprávy. Obecné správní řízení je základem pro pochopení a zvládnutí zvláštních druhů správního řízení.*“⁹⁷

⁹⁶ K tomu srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 21. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁹⁷ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. *Stavební právo: praktická příručka*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 48. ISBN 978-80-7201-764-5.

Co upravuje správní řád, stanovuje v základním rámci jeho § 1 odst. 1 jako „*postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy*“. Jeho ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup (§1 odst. 2 správního řádu). Postavení *lex specialis* vůči správnímu řádu zaujímá však řada zákonů v oblasti ochrany životního prostředí a stavebního práva, včetně zákona stavebního a stavebního řádu jako jeho součástí. Klauzule přednosti použití stavebního předpisu před pravidly správního řádu je přitom explicitně vyjádřena v ustanovení § 192 stavebního zákona.

Subsidiarita aplikace správního řádu vyplývá také z ust. § 177 správního řádu, podle kterého se ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu) použijí v postupech při výkonu veřejné správy dle stavebního zákona a stavebního řádu.

Shora uvedený výčet paragrafů § 103 až § 117 stavebního zákona obsahuje řadu vazeb na ostatní ustanovení stavebního zákona. Předně se jedná o *Úvodní ustanovení* části první stavebního zákona, která v § 1 až § 17 vymezující předmět úpravy stavebního řádu, základní pojmy a určující působnost a obecný rámeček postupů stavebních úřadů. Dle § 1 odst. 2 upravuje stavební zákon „*ve věcech stavebního řádu zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb.*“⁹⁸ Stavební zákon tak ve svém úvodu vymezuje rozsah působnosti stavebního řádu, ačkoliv se jedná pouze o výčet demonstrativní. Dosah pojmu *stavební řád* je tak širší než pouze vyjmenované právní instituty a činnosti. Nicméně z povahy uvedených oblastí je zřejmé, že se jedná o fázi realizace staveb a vztahů bezprostředně souvisejících.⁹⁹

Odstavec třetí ustanovení § 1 pak dále mezi výčet záležitostí, které stavební zákon reguluje, řadí také „*... podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy.*“¹⁰⁰ Ačkoliv jen některé z těchto dalších činností lze zahrnout pod skupinu vztahů bezprostředně souvisejících s realizačně-povolovacími postupy, mezi těmi, které tam zahrnout lze, je nutno akcentovat zejména ochranu veřejných zájmů.

⁹⁸ Viz § 1 odst. 2 stavebního zákona.

⁹⁹ Srov. ROZTOČIL, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. v Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. s. 4. ISBN 978-80-7400-462-9.

¹⁰⁰ Viz § 1 odst. 3 stavebního zákona.

Ta je samozřejmě zakotvena nejen pro postupy dle stavebního řádu, ale též pro řízení a postupy povolování staveb časově předcházejících, jsou-li vedeny.

3.2.2 Používané pojmy a definice

Pojmy¹⁰¹, se kterými stavební řád pracuje, jsou definovány v ustanovení § 2 stavebního zákona. Opět nelze hovořit o vyčerpávajícím výčtu názvosloví a právních definic. Obsahuje však nejčastěji se vyskytující definice a ty pojmy, ohledně nichž v praxi panují pochybnosti či nejasnosti stran jejich výkladu a interpretace.¹⁰² Definovány jsou tak například pojmy stavba, stavebník, obecné požadavky na výstavbu, změna stavby před dokončením, soubor staveb apod. Také ustanovení § 3 stavebního zákona obsahuje výklad pojmů následně používaných ve stavebním řádu a v jednotlivých dalších ustanoveních stavebního zákona, mezi jinými jde o definici terénní úpravy, zařízení, staveniště, údržbu stavby a stavebního záměru.¹⁰³ Pojmy je nutno interpretovat nejen z hlediska jejich doslovného znění ve stavebním zákoně, ale také s přihlédnutím k jejich technickému významu.¹⁰⁴ Jedná se tak nejen o vazbu na ostatní ustanovení stavebního zákona, ale také na prováděcí právní předpisy, normy ČSN, ISO apod.¹⁰⁵

3.2.3 Základní zásady činnosti stavebních úřadů

Další návaznost stavebního řádu na ostatní ustanovení stavebního zákona obsahují ustanovení části druhé stavebního zákona o výkonu veřejné správy v § 4 až § 17. Ačkoliv je za takové zákon přímo neoznačuje, lze uvažovat na období *základních zásad činnosti správních orgánů* vymezených v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu. Domnívám se, že je tedy možno

¹⁰¹ Pojmy jsou dle legislativních pravidel často definovány v souvislosti s jejich prvním užitím ve stavebním zákoně, např. textací „dále jako...“. K tomu srov: MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 29. ISBN 978-80-7380-703-0. Jindy stavební zákon používá legislativní zkratku, což není přímo definování pojmu, ale pouze zkrácení složitých či dlouhých výrazů, například „společné povolení“. Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 7. ISBN 978-80-7400-558-9.

¹⁰² K tomu srov. MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 29. ISBN 978-80-210-4419-7.

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 7. ISBN 978-80-7400-558-9.

¹⁰⁵ Podrobněji k pojmům a předmětu realizačně povolovacích postupů viz podkapitola 4.1 Předmět realizačně-povolovacích postupů.

označit tyto regulativy jako „základní zásady činnosti stavebních úřadů“ (respektive orgánů územního plánování). Tyto zásady stavebního zákona obsahově obecné správní zásady doplňují a dále v souvislosti s předmětem stavebního zákona rozvádějí.¹⁰⁶

Jednou z takových zásad je *zásada racionality*¹⁰⁷, která v § 4 odst. 1 stavebního zákona zakotvuje povinnost příslušných správních orgánů (tj. orgánů územního plánování a stavebních úřadů) prioritně používat zjednodušených postupů při současném minimálním zatížení dotčených osob. Tato povinnost dle mého názoru obsahově navazuje nejen na zásadu procesní ekonomie a racionality (srov. ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu), která ukládá správnímu orgánu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby dotčené osoby zatěžoval co možná nejméně. Spojitost lze spatřit v zásadě služby veřejnosti (srov. § 4 odst. 1 správního řádu), ukládající správním orgánům vycházet dotčeným osobám dle možností vstříc, a dle čtvrtého odstavce stejného paragrafu, umožňující dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, ale i v zásadě rychlosti řízení zakotvené v § 6 odst. 1 správního řádu.

Orgány územního plánování a stavební úřady mají tam, kde je to možné, vydávat v dané věci pouze jedno rozhodnutí a upustit od dalšího povolování záměru¹⁰⁸. Klade se tak důraz na procesní i věcnou koncentraci rozhodovací pravomoci správních orgánů tam, kde by se v rámci jednoho posuzovaného záměru mohlo vydávat větší množství řetězících se rozhodnutí, ačkoliv by bylo vhodnější rozhodnout o nich v rámci jednoho souhrnného rozhodnutí. Takový postup bude na místě například v situaci vydání stavebního povolení s podmínkami zkušebního provozu podle § 115 odst. 2 a § 124 stavebního zákona, namísto vydání dvou samostatných rozhodnutí (stavebního povolení a rozhodnutí povolení či nařízení zkušebního provozu). Lze uvažovat také o jeho užití v situaci společných řízení.¹⁰⁹ Vydání společného rozhodnutí se také použije v souladu s následujícím pravidlem § 4 odst. 1 věty první stavebního zákona o tom, že jde-li o povolování souboru staveb, projedná stavební úřad celý soubor v režimu stavby hlavní. Jedná se o vyjádření zásady ekonomičnosti řízení a racionality předpokládající, že souborem staveb budou vzájemně související stavby na souvislém území nebo které budou povolovány se společným záměrem.¹¹⁰

¹⁰⁶ K tomu srov. Ustanovení § 177 správního řádu.

¹⁰⁷ K tomu PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 55. ISBN 978-80-7502-180-9.

¹⁰⁸ Viz § 4 odst. 1 věta první stavebního zákona.

¹⁰⁹ Ačkoliv zde je dána možnost rozhodnout se pro aktivaci samostatných řízení či pro jedno řízení spojené, s přihlédnutím k podmínkám dle § 94j a násl. respektive dle § 94q a násl. stavebního zákona, stavebníkovi.

¹¹⁰ Viz § 2 odst. 8 a 9 stavebního zákona.

V praxi se může jednat například o spojení řízení povolování záměru souboru staveb na pozemku rodinného domu (např. rodinný dům spolu s garáží, kůlnou na náradí, bazénem apod.).

Za další projev racionalizace a ekonomičnosti řízení je možno považovat možnost orgánu územního plánování a stavebního úřadu uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu namísto vydávání správních rozhodnutí.¹¹¹

Stavební zákon hovoří také o povinnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů.¹¹² Zásada součinnosti navazuje na ustanovení § 8 správního řádu, které zahrnuje povinnost správních orgánů dbát vzájemného souladu všech postupů probíhajících současně a souvisejících s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Vzájemná kooperace a spolupráce všech zainteresovaných správních orgánů je nezbytným požadavkem pro výkon činnosti v oblasti veřejného stavebního práva v zájmu dobré správy¹¹³ a služby veřejnosti.¹¹⁴

Kromě základních zásad činnosti stavebních úřadů uvedenými shora obsahuje § 4 stavebního zákona i další ustanovení s vazbami na správní řád či zvláštní předpisy. Jedná se zejména o úpravu stanovisek či závazných stanovisek dotčených orgánů, která je roztroušena mezi několik právních předpisů zákonné povahy, zejména zvláštních (tzv. složkových) předpisů, správního řádu i stavebního zákona (a v rámci něho stavebního řádu). Dotčené orgány zmocněné zvláštními předpisy vydávají na jejich základě závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora,¹¹⁵ přičemž pro obsah stanoviska se použije § 149 odst. 2 správního řádu obdobně. V záležitostech stanovisek a závazných stanovisek odkazuje stavební zákon explicitně na subsidiární použití *lex generalis* správního řádu i v dalších případech – a to v záležitosti řešení sporu mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem při projednávání protichůdných (vč. závazných) stanovisek¹¹⁶, při postupu po zjištění nezákonnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu¹¹⁷ či nezákonnosti závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu.¹¹⁸

Koncentrační zásadou stavební zákon vylučuje v řízeních podle stavebního řádu přihlídnutí k závazným stanoviskům ve věcech, které byly předmětem řízeních předcházejících, a

¹¹¹ Dle § 116 stavebního zákona a § 159 a násl. správního řádu.

¹¹² Viz § 4 odst. 2 stavebního zákona.

¹¹³ Viz § 8 odst. 2 správního řádu.

¹¹⁴ Viz § 4 odst. 1 správního řádu.

¹¹⁵ Viz § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

¹¹⁶ Viz § 4 odst. 8 stavebního zákona.

¹¹⁷ Viz § 4 odst. 9 stavebního zákona.

¹¹⁸ Viz § 4 odst. 10 stavebního zákona.

to při vydávání územně plánovací dokumentace, územního rozhodnutí nebo rozhodnutí o územním opatření o stavební uzávěře či o asanaci území, pokud se nejedná o stanoviska uplatněná na základě nově zjištěných a doložených skutečností.¹¹⁹

Propojení stavební řádu a ostatních ustanovení stavebního zákona představují také pravomoci i povinnosti stavebních úřadů v rámci výkonu stavebního dozoru stanovené v § 132 stavebního zákona v návaznosti na § 171 stavebního zákona.¹²⁰ Výkon dozoru stavebních úřadů, spočívající v dbání o zajišťování ochrany veřejných zájmů, je podpořen i souvisejícím výkonem dohledu dotčených orgánů, které ve svém závazném stanovisku stanovily podmínky povolení daného záměru.¹²¹ Ochrana životního prostředí před ohrožením stavbou tak podle § 132 odstavce 3 písm. c) stavebního zákona spadá do kategorie veřejného zájmu, k jehož soustavnému dozorování je stavební úřad nejen zmocněn, ale také povinen. Stavební úřady poskytují dotčeným orgánům pro kontrolu dodržování podmínek svých závazných stanovisek nezbytnou součinnost. Jde o širší pojetí vzájemné spolupráce stavebních úřadů a dotčených orgánů, než jak je pojata v § 136 správního řádu, podle kterého mají dotčené orgány při výkonu dozoru právo na poskytnutí informací nahlédnutím do spisu a obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu stavebních úřadů.¹²²

3.2.4 Jiná ustanovení

Bezprostřední vazbu na stavební řád mají též ustanovení části první stavebního zákona upravující působnost Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního správního úřadu ve věcech stavebního řádu v ustanoveních § 12 a § 13 až § 17, stanovující soustavu a pravomoci stavebních úřadů. Tato ustanovení představují závazné určení věcné a místní příslušnosti k řízení a k realizačně-povolovacím postupům podle stavebního řádu, stejně jako určují příslušnost k výkonu dozoru či činnostem koordinačním a metodickým.

¹¹⁹ Viz § 4 odst. 5 stavebního zákona.

¹²⁰ Tato legislativní rozkročenost působnosti a definování činnosti stavebních úřadů, kdy je obsažena na několika místech stavebního zákona, je předmětem kritiky odborné veřejnosti. Viz např. DAMOHORSKÝ, Milan. Nové a novější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 154-166. ISBN 978-80-87975-85-5.

¹²¹ Viz § 4 odst. 6 stavebního zákona.

¹²² Viz § 136 odst. 4 správního řádu, věta první.

Část pátá stavebního zákona obsahuje další návaznosti na stavební řád, a to například podrobnější úpravu některých institutů a pojmů použitých v rámci stavebního řádu. Jmenovat lze úpravu vybraných činností ve výstavbě a projektové dokumentaci,¹²³ projektové činnosti ve výstavbě s povinnostmi projektanta,¹²⁴ podmínek provádění staveb včetně povinností zhotovitele stavby,¹²⁵ evidování rozhodnutí a dokumentace stavebních úřadů,¹²⁶ vedení spisové služby a nahlížení do spisů,¹²⁷ obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona), stavebního dozoru (§ 171 stavebního zákona), režimu vstupování na pozemky a do staveb,¹²⁸ expertní součinnosti,¹²⁹ povolení staveb v územích vymezených ministerstvy obrany a vnitra,¹³⁰ nálezu kulturně cenných předmětů,¹³¹ mimořádných postupů,¹³² využití údajů z veřejných registrů,¹³³ souhlasu vlastníka,¹³⁴ navazujících řízení, respektive předcházející řízení EIA¹³⁵ a ustanovení sankčního charakteru – o pořádkové pokutě¹³⁶ a o přestupcích¹³⁷.

Některé instituty stavebního řádu jsou svým obsahem a významem tak specifické, že příslušné zákonné ustanovení *expressis verbis* vylučuje subsidiární použití ostatních částí stavebního zákona či dokonce stavebního řádu. Jde např. o ohlašování staveb dle § 105 a násl. stavebního zákona, které se neprojednává ve stavebním řízení podle § 111 až § 113 a na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahují druhá a třetí část správního řádu.¹³⁸ Subsidiární využití ostatních ustanovení však platí s výjimkou přiměřeného použití § 115 odst. 1 stavebního zákona, které upravuje obsah stavebního povolení, na obsah souhlasu stavebního úřadu.¹³⁹ Subsidiární použití stavebního zákona či správního řádu pak právní předpis u některých institutů stavebního řádu nechává úmyslně bez výslovného určení. Je tomu tak například u tzv. zkráceného stavebního řízení dle § 117 a násl. stavebního zákona (podrobně viz podkapitola 5.7 nazvaná „Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora“).

¹²³ Viz § 158 stavebního zákona.

¹²⁴ Viz § 159 stavebního zákona.

¹²⁵ Viz § 160 stavebního zákona.

¹²⁶ Viz § 167 stavebního zákona.

¹²⁷ Viz § 168 stavebního zákona.

¹²⁸ Viz § 172 stavebního zákona.

¹²⁹ Viz § 174 stavebního zákona.

¹³⁰ Viz § 175 stavebního zákona.

¹³¹ Viz § 176 stavebního zákona.

¹³² Viz § 177 stavebního zákona.

¹³³ Viz § 184 stavebního zákona.

¹³⁴ Viz § 184a stavebního zákona.

¹³⁵ Viz § 184b stavebního zákona.

¹³⁶ Viz § 173 stavebního zákona.

¹³⁷ Viz § 178 stavebního zákona.

¹³⁸ Viz § 106 odst. 2 věta druhá stavebního zákona.

¹³⁹ Viz § 106 odst. 2 věta druhá stavebního zákona.

3.3 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k vodnímu zákonu

Realizačně-povolovací postupy a řízení ve věcech stavebních záměrů na úseku vodního hospodářství upravuje zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (ve znění novely č. 113/2018 účinné od 1.1.2019).

Vodní zákon upravuje řadu institutů s přímou vazbou na ustanovení stavebního řádu. V této souvislosti obsahuje například úpravu povolování staveb vodních děl a procesních ustanovení vodoprávního řízení (§ 15, § 15a, a § 115), povolování nakládání s vodami (§ 8 až § 14), vydávání souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu (§ 17 a § 18), vedení vodoprávní evidence (§ 19 a), ochrany vodních poměrů a vodních zdrojů (hlava V) - vymezuje způsob a dobu omezení užívání staveb v ochranném pásmu staveb dle § 30 odst. 10 vodního zákona, a dále ochranu jakosti vod, a to zejména vod odpadních (§ 38), také povinnosti při haváriích (§ 40 a § 41), a opatření k nápravě závadného stavu (§ 42).

3.3.1 Předmět úpravy vodního zákona ve vztahu ke stavebnímu řádu

Ve vztahu k realizaci staveb upravuje zákon ochranu vodních toků a jejich koryt (dle § 43 a násl. vodního zákona), stanovuje správce vodních toků (§ 47 a násl.) a povinnosti vlastníků staveb a zařízení v korytech vodních toků nebo sousedících s nimi (§ 52 a § 53).

Jednou z klíčových částí zákona je poté hlava VIII upravující vodní díla a související povinnosti vážící se ke stavební činnosti. Mezi jinými jsou předmětem této hlavy ustanovení týkající se staveb vodohospodářských meliorací pozemků (§ 56), ochrany vodních děl (§ 58), povinností vlastníků vodních děl a pozemků na nich se nacházejících (§ 59 a § 59a), vstupů na pozemky (§ 60), technickobezpečnostního dohledu nad vodními díly a povinností vlastníků a stavebníků při výkonu dohledu (§ 61 a § 62).

Hlava IX zahrnuje pravidla k ochraně před povodněmi - povodňová opatření (§ 65), omezení v záplavových územích (§ 67), povodňové prohlídky (§ 72), povodňové zabezpečovací práce (§ 75), povinnosti vlastníků vodních děl (§ 84), povinnosti vlastníků pozemků a staveb, které se nacházejí v záplavovém území nebo zhoršují průběh povodně (§ 85) výdajů na opatření ve veřejném zájmu na obnovu vodních děl, koryt vodních toků, vynaložených na zřizování a obnovu

staveb k vodohospodářským melioracím pozemků či na obnovu, odbahnění a rekonstrukci rybníků [§ 102 odst. 1 písm. f), i) a j)].

Hlava XII vodního zákona ve vztahu k realizaci staveb obsahuje pravidla výkonu státní správy na úseku hospodaření s vodou, a to například prostřednictvím působnosti vodoprávních úřadů a České inspekce životního prostředí (§ 104), působnosti újezdních úřadů (§ 105), přenesenou působností obecních úřadů s rozšířenou působností (§ 106), působností krajských úřadů například vyjadřovat se ke stavbám vyjmenovaným v ustanovení § 18 vodního zákona [§ 107 odst. 1 písm. b) a s)] a vydávat závazná stanoviska jako dotčené orgány ve věcech týkajících se jejich působnosti (§ 107 odst. 2).

Dále zákon určuje působnost Ministerstva zemědělství jako ústředního vodoprávního úřadu, například ve věcech souhlasu ke stavbám, ke kterým není vyžadováno povolení dle vodního zákona, avšak které mohou ovlivnit vodní poměry (§ 108 a § 17), výkon vodoprávního dozoru vodoprávních úřadů (§ 110) a výkon vrchního vodoprávního dozoru (§ 111), výkon vodoprávního dozoru České inspekci životního prostředí (§ 112) a další pravidla výkonu vodoprávního dozoru (§ 114).

Ke vztahu použití vodního zákona jako *lex specialis* vůči správnímu řád je nutno zmínit také jiné úkony správních orgánů vydávajících stanoviska a závazná stanoviska. Vodní zákon tak obsahuje vlastní úpravu v § 104 odst. 9, která však není vyčerpávající a subsidiárně se použije ustanovení § 149 a § 136 správního řádu (např. otázka zrušení nebo změny zrušení závazného stanoviska).¹⁴⁰

Vodní zákon zmiňuje také cíle ochrany vod jako složky životního prostředí (§ 23a), čímž navazuje na definici životního prostředí zakotvenou v § 2 zákona o životním prostředí a dále ji rozvíjí. Tyto cíle jsou stanoveny diverzifikovaně pro různé kategorie vodních útvarů a druhy vod, nicméně v obecné rovině lze uvést, že se jedná o snahu snižovat úroveň znečištění u již znečištěných vod a obnovu jejich dobrého stavu, obdobně jako zajištění ochrany u doposud neznečištěných vod se zachováním jejich ekologického potenciálu a dobrých chemických podmínek.

¹⁴⁰ HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k ...* Praha: Soudy, 2011-. Paragrafy do kapsy. s. 236. ISBN 978-80-86846-57-6.

3.3.2 Deliktní odpovědnost na úseku vodního hospodářství a staveb

Hlava XIV zákona pak vymezuje skutkové podstaty přestupků, kterých se pachatelé mohou dopustit v souvislosti s realizací staveb na úseku vodního hospodářství. Jedná se o speciální skupinu přestupků podle vodního zákona, tedy o kategorii dle dřívějšího dělení přestupků¹⁴¹ tzv. přestupků speciálních, obsažených ve zvláštním zákoně. Právní úprava vodního zákona o přestupcích se tak použije jako *lex specialis* vůči oběma novým předpisům o přestupcích, tj. zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (ve znění novely č. 285/2018 Sb. s účinností od 1.1.2019), respektive vůči zákonu č. 251/2016, o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (ve znění novely č. 178/2018 Sb. s účinností od 1.10.2018). Společná ustanovení k přestupkům obsažená v § 125l vodního zákona se použijí přednostně před přestupkovým zákonem.

Vodní zákon rozděluje skupiny pachatelů přestupků do dvou kategorií, a to fyzických osob nepodnikajících (§ 116 až § 125) a fyzických osob podnikajících a osob právnických (§ 125a až § 125k). Fyzická osoba (nepodnikající) se tak dopustí přestupku, pokud provede stavbu, zařízení nebo činnost podle § 17 odst. 1 vodního zákona bez souhlasu vodoprávního úřadu nebo v rozporu s ním [§ 116 odst. 1 písm. e)], případně když poruší zákaz v ochranném pásmu I. a II. stupně provádět (např. stavební) činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje vymezeným opatřením obecné povahy [§ 116 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 30 odst. 8]. Fyzická nepodnikající osoba se také dopustí přestupku, pokud v rámci realizace stavby poškodí vodní dílo či jeho funkci nebo poruší omezení umístění a provádění některých staveb nebo činností v ochranném pásmu vodního díla [§ 116 odst. 1 písm. o) ve spojení s § 58 odst. 1 a 3]. Pokud je nepodnikající fyzická osoba vlastníkem nebo stavebníkem vodních děl, dopustí se přestupku neudržováním jeho řádného stavu [§ 119 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 59 odst. 1 písm. a)], neprováděním technickobezpečnostních dohledů [§ 119 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3] či nesplněním dalších podmínek uložených mu vodním zákonem nebo vodoprávním úřadem [§ 119 odst. 4].

Nepodnikající fyzická osoba se také může dopustit přestupků jako vlastník pozemků, staveb a zařízení, a to i v souvislosti s ochranou před povodněmi (§ 120 a § 121), při zacházení se

¹⁴¹ Viz k tomu DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnické učebnice. s. 78-79. ISBN 978-80-7400-338-7.

závadnými látkami (§ 122), v souvislosti s havárií (§ 123), nebo jako správce drobného vodního toku (§ 124).

Právnícká osoba či podnikající fyzická osoba je odpovědná za spáchání přestupků například v souvislosti s provedením stavby, zařízení nebo činností podle § 17 odst. 1 vodního zákona bez souhlasu vodoprávního úřadu nebo v rozporu s ním [§ 125a odst. 1 písm. e)], případně poruší-li zákaz v ochranném pásmu I. a II. stupně provádět (např. stavební) činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje vymezeným opatřením obecné povahy [§ 125a odst. 1 písm. g) ve spojení s § 30 odst. 8], užívá stavby v rozporu s opatřením obecné povahy § 30 odst. 10 vodního zákona [§ 125a odst. 1 písm. h)], poruší zákaz v rámci ochrany vodních toků a jejich koryt [§ 125a odst. 1 písm. o) v souvislosti s § 46] či ochrany vodních děl [§ 125a odst. 1 písm. p) v souvislosti s § 58 odst. 1 a 3], nesplní povinnosti v oblasti zajištění ochrany před povodněmi [§ 125a odst. 1 písm. q) a r) v souvislosti s § 63 odst. 3 a § 67 odst. 2], nakládá s vodami v rozporu s rozhodnutím či opatřením obecné povahy vodoprávního úřadu v situaci nedostatku vody [§ 125a odst. 1 písm. t) v souvislosti s § 109 odst. 1 a 2] či nesplní opatření uložená vodoprávním úřadem k odstranění zjištěných závad [§ 125a odst. 1 písm. u) v souvislosti s § 110 odst. 1].

Za přestupek jsou také odpovědné právnícké a fyzické podnikající osoby, u kterých je splněn některý ze zvláštních faktorů ve vztahu ke stavební činnosti – jde jednak o povinnosti vlastníků a stavebních děl (§ 125d), vlastníků pozemků, staveb a zařízení (§ 125e) a vlastníků pozemků, staveb a zařízení a v ochraně před povodněmi (§ 125f), při zacházení se závadnými látkami (§ 125f) a při haváriích (§ 125h). Sankcionováno je také porušení povinností správce vodního toku a správce povodí (§ 125i).

3.3.3 Vodoprávní řízení a realizačně-povolovací postupy

Řízení podle vodního zákona označuje teorie i praxe jako tzv. „vodoprávní řízení“.¹⁴² K vodoprávnímu řízení i k jiným postupům podle vodního a stavebního zákona je příslušný zvláštní stavební úřad, tzv. vodoprávní úřad [§ 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a § 15 odst. 4 vodního zákona].¹⁴³ „Vodoprávní řízení je správním řízením, protože je v něm

¹⁴² HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k ...* Praha: Soudy, 2011-. Paragrafy do kapsy. s. 253. ISBN 978-80-86846-57-6.

¹⁴³ Viz oddíl 4.2.2 Speciální stavební úřady.

rozhodováno o konkrétních právních poměrech fyzických a právnických osob v oblasti vodního hospodářství.¹⁴⁴ Ve vodoprávním řízení je rozhodováno o řadě otázek souvisejících s povolením, změnou či odstraňováním vodních děl. Jeho snahou je jednak ochrana zájmů vlastníků nemovitých věcí či uživatelů vod, ale také zajištění ochrany vody jako součásti přírodního prostředí proti nadměrnému užívání či znečištění vod, a to ve veřejném zájmu.¹⁴⁵ Pojem vodoprávního řízení je však také často vztahován i na řízení, které přímou vazbu na realizaci staveb nemají – např. při plánování v oblasti vod (§ 23 odst. 2 vodního zákona).¹⁴⁶

Do kategorie vodoprávních řízení spadá i zvláštní stavební řízení o vodních dílech dle § 15 ve spojení s § 115 vodního zákona. Jedná se o zvláštní druh stavebního řízení směřujícího k vydání stavebního povolení k vodnímu dílu specifikovaných v ust. § 55 vodního zákona, na jehož základě může stavebník stavbu vodního díla začít realizovat.

K nakládání s vodami vyžaduje (např. vzdouvání, využívání energetického potenciálu, chov ryb, odběr, vypuštění odpadních vod apod.)¹⁴⁷ vodní zákon povolení vodoprávního úřadu. Také pokud bude zřizováno nové vodní dílo, podmiňuje zákon možnost nakládat s vodami tohoto díla získáním stavebního povolení. Orgán příslušný k vedení řízení, vodoprávní úřad, povede společné řízení, přičemž výroky povolující nakládání s vodami a stavební povolení se vzájemně podmiňují.¹⁴⁸ Stavby vodních děl, jako stavby speciální, je od účinnosti novely stavebního zákona 225/2017 Sb. možné povolit také ve společném územním a stavebním řízení.¹⁴⁹

Ačkoliv vodní zákon obsahuje relativně podrobnou úpravu vodoprávního řízení, použije se na jeho postup subsidiárně ustanovení stavebního řízení ve stavebním zákoně (vč. stavebního řádu) a následně „sub-subsidiárně“ i správního řádu. Subsidiárních předpisů se použije nejen v případě stavebního řízení, ale také v dalších postupech povolování vodních záměrů, pokud vodní zákon neupravuje postup speciálně podrobněji.¹⁵⁰ Takovou speciální úpravou bude například ohlašování vybraných vodních děl a vodohospodářských úprav dle § 15a odst. 1 a 2 vodního zákona, ale dále také při ohlašování stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora, uzavření

¹⁴⁴ NIETSCHEOVÁ, Jaroslava. Vodoprávní řízení podle nového zákona o vodách. *Vodní hospodářství*. 2002, 52(7), 209-210, ISSN 1211-0760.

¹⁴⁵ STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. s. 188. ISBN 978-80-7514-027-2.

¹⁴⁶ Tamtéž, s. 189.

¹⁴⁷ Viz § 2 odst. 9 vodního zákona.

¹⁴⁸ Viz § 9 odst. 5 vodního zákona a § 94j odst. 1 stavebního zákona.

¹⁴⁹ Viz § 9 odst. 5 vodního zákona ve znění účinnosti od 1.1.2018.

¹⁵⁰ K tomu HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k ...* Praha: Soudy, 2011-. Paragrafy do kapsy. s. 254. ISBN 978-80-86846-57-6.

veřejnoprávní smlouvy, užívání staveb, užívání i odstraňování staveb apod.¹⁵¹ Při ohlašování vodních děl a vodohospodářských úprav dle § 15a odst. 1 a 2 vodního zákona je tak ohlašovatel (stavebník) povinen k ohlášení stavby přiložit také dokumenty splňující podmínky dle § 15a odst. 2 písm. b) a d) až h) vodního zákona. V ostatním se na ohlášení použijí přiměřeně ustanovení stavebního řádu o ohlášení (srov. § 105 až § 107 stavebního zákona).

Další speciální úpravou vodního zákona je část týkající se udržovacích prací na vodním dílu v ustanovení § 15a odst. 3 vodního zákona. První a druhá věta cit. ustanovení hovoří o okruhu staveb, u kterých postačí buď jejich ohlášení, nebo k jejich realizaci není vyžadováno ohlášení ani stavební povolení. Třetí věta pak stanovuje možnost vodoprávního úřadu sdělit proti ohlášení stavby do 15 dnů námitky nebo v této lhůtě ohlášenou stavbu nebo udržovací práce nebo vodohospodářské úpravy zakázat. Tato možnost námitek či zakázání provedení stavby však nemá oporu ve stavebním zákoně. Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., s účinností od 1. ledna 2013 podstatně změnila strukturu postupu při ohlašování staveb, kde související pravomoc stavebního úřadu (subsidiárně vodoprávního úřadu) byla zakotvena v § 107 odst. 1 stavebního zákona účinného do 31.12.2012. Věta třetí § 15a stávajícího vodního zákona tak navazuje na původní (ale již neplatnou) „námitkovou“ pravomoc stavebního úřadu ohlášenou stavbu zakázat do 30 dnů od podání ohlášení stavby (§ 107 odst. 1 stavebního zákona účinného do 31.12.2012). V souvislosti s tím tak vodní zákon pro vodní díla stanovoval (a stále stanovuje) trvání lhůty pro námitky či zakázání provedení stavby v poloviční délce, tj. 15 dnů. Z důvodu zrušení podkladu ve stavebním zákoně se tato část vodního zákona však stala zcela obsolentní. Na udržovací práce vodních děl se však nadále uplatní subsidiárně ostatní úprava stávajícího stavebního řádu a řádu správního.

3.4 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích

Dalším ze zvláštních předpisů s přímou vazbu na ustanovení stavebního řádu dotýkající se realizačně-povolovacích postupů stavebních záměrů je zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (ve znění novely č. 193/2008 Sb. účinné od 1.10.2018 respektive od 1.4.2019).

¹⁵¹ Srov. tamtéž, s. 254.

3.4.1 Postavení speciálního stavebního úřadu

O stěžejních otázkách realizace staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací¹⁵² rozhoduje tzv. speciální stavební úřad dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.¹⁵³ Věcná příslušnost k jednotlivým řízením vyplývá z § 40 zákona o pozemních komunikacích tak, že Ministerstvo dopravy vede řízení o povolování dálnic¹⁵⁴, krajský úřad má v gesci silnice I. třídy¹⁵⁵ a obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhoduje o stavbách silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací.¹⁵⁶

Pravomoci zvláštního stavebního úřadu přitom vykonává silniční správní úřad, na jehož postup se aplikují primárně ustanovení zákona o pozemních komunikacích a subsidiárně stavebního zákona (§ 16 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích).¹⁵⁷ Pokud zákon o pozemních komunikacích nestanoví jinak, je třeba také respektovat požadavky zvláštních předpisů o ochraně životního prostředí.¹⁵⁸ Ty jsou stanovovány v podmínkách stanovisek¹⁵⁹ dotčených orgánů vyhotovených jako podklad pro územní a stavební řízení¹⁶⁰ (resp. jejich zjednodušené alternativy)

¹⁵² V souvislosti s ustanovením § 12 zákona o pozemních komunikacích bude silniční správní úřad rozhodovat také např. v otázkách mostních konstrukcí, tunelů, protihlukových stěn, odpočívadel dálnic, chodníků apd.

¹⁵³ Viz Poznámka pod čarou č. 4 v textu ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích přitom odkazuje na ustanovení § 120 zákona č. 50/1976 Sb., jenž byl zrušen a od 1.7.2006 nahrazen současným stavebním zákonem. Ačkoliv toto ustanovení upravovalo působnost speciálních stavebních úřadů a mezi nimi i těch rozhodujících o stavbách pozemních komunikací, nahradilo je ustanovení § 15 stavebního zákona.

¹⁵⁴ Ust. § 40 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁵⁵ Ust. § 40 odst. 3 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁵⁶ Ust. § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁵⁷ Do 31.8.2012 obsahoval zákon výslovný odkaz na subsidiaritu obecných předpisů o správním řízení s výjimkou vybraných postupů v oblasti užívání komunikací a realizace reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu (§ 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve znění do 31.8.2012).

¹⁵⁸ Viz ust. § 16 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. (Ačkoliv poznámka pod čarou odkazuje výslovně pouze na dva právní předpisy (ačkoliv zásadního charakteru) ochrany životního prostředí, a to na zákon č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nelze na základě tohoto vyloučit použití „jiných“ právních předpisů, zejména páteřního zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (např. vydání souhlasu se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2) a jednotlivých „složkových“ předpisů chránících jednotlivé součásti životního prostředí či ekosystémy, například ovzduší, klima, půdy, vody, lesa, krajiny, živočichy, rostliny, horninové prostředí, kulturní památky apod. (o těchto zákonech je pojednáno blíže v podkapitole 3.8 této práce nazvané „Vztah stavebního řádu k dalším zvláštním zákonům“ a oddílu 4.3.3. „Působnost dotčených orgánů“). Zmíněný zákon ČNR č. 244/1992 Sb. byl nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (podle něhož je vydáváno např. závazné stanovisko k posouzení vlivů záměrů na životní prostředí dle § 9a). K tomu srov ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 132-133. ISBN 978-80-7478-652-5.

¹⁵⁹ Jedná se o stanoviska dle části čtvrté správního řádu, kdy jejich „závažnost“ vylučuje ustanovení § 44 odst. 1 věta druhá v souladu.

¹⁶⁰ Viz § 16 Důvodové zprávy k novele zákona o pozemních komunikacích č. 268/2015, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

či závazných stanovisek pro společné územní a stavební řízení (resp. jejich zjednodušené alternativy).¹⁶¹ K zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vydávají stanoviska z pozice dotčených orgánů¹⁶² též Ministerstvo vnitra ke stavbě dálnice a Policie České republiky pro stavbu silnic, místních komunikací a veřejných přístupných účelových komunikací (srov. § 16 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

Při postupech podle stavebního řádu speciální stavební úřad spolupracuje úzce s obecným stavebním úřadem (§ 13 odst. 1 stavebního zákona). Jedním z předpokladů spolupráce je zákonná povinnost posoudit před povolením realizace stavby pozemní komunikace soulad s podmínkami vydaného územního rozhodnutí (souhlasu, veřejnoprávní smlouvy atd.). Soulad ověřuje obecný stavební úřad a při kladném vyhodnocení vydá souhlas, jehož formální charakteristika odpovídá opatření ve smyslu části čtvrté správního řádu. Účelem procesu ověřování souladu je zajistit kontrolu splnění podmínek územního rozhodnutí pro navazující řízení, na kterých by se již obecný stavební úřad dále přímo nepodílel.¹⁶³ U staveb, které nevyžadují vydání předchozího územního rozhodnutí, ověřuje obecný stavební úřad soulad se záměry územního plánování dle § 18 a § 19 stavebního zákona, k čemuž vydává v souladu s § 96b stavebního zákona závazné stanovisko (srov. § 15 odst. 2 stavebního zákona).

Vedení samotného realizačně-povolovacího postupu (zejména stavebního řízení či jeho alternativy) příslušní speciálnímu stavebnímu úřadu.¹⁶⁴ Většina procesních institutů, které se na stavební řízení použijí, spadá pod úpravu stavebního zákona, respektive stavebního řádu, nestanoví-li zvláštní předpis jinak. Příkladem může být okruh účastníků stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona, jenž je modifikován úpravou obsaženou v § 44b zákona o pozemních komunikacích tak, že zahrnuje mezi účastníky řízení také obec, v jejímž správním území se nachází předmětná veřejně přístupná účelová komunikace.

Kromě realizace postupů podle stavebního řádu náleží speciálnímu stavebnímu úřadu též povinnost vykonávat po celou dobu realizace stavby soustavný dozor nad tím, aby stavba pozemní komunikace neohrožovala životní prostředí.¹⁶⁵ Speciální stavební úřad bude též činný

¹⁶¹ Viz § 10 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁶² § 136 odst. 1 a) správního řádu.

¹⁶³ K tomu: MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). § 15. ISBN 978-80-7357-985-2.

¹⁶⁴ Viz § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁶⁵ V návaznosti na ust. § 132 odst. 1 a 3 písm. c) stavebního zákona.

v posuzování schopnosti stavby k samostatnému užívání a případně k vydání kolaudačního souhlasu či rozhodnutí.¹⁶⁶

Obdobně jako u jiných speciálních stavebních úřadů podle jiných zvláštních zákonů, i pro řízení vedená primárně podle příslušných pasáží zákona o pozemních komunikacích platí sub-subsidiarita obecné úpravy o správních řízeních podle § 9 a násl. správního řádu.¹⁶⁷ Odlišnou úpravu od obecných stavebních předpisů stanovuje zákon o pozemních komunikacích například pro podání žádosti o stavební povolení (či o společné územní a stavební povolení) u staveb tunelů s délkou nad 500 metrů.¹⁶⁸ Určuje také zvláštní postavení Ministerstva dopravy jako dotčeného orgánu tam, kde nebude u těchto významných a technicky složitých staveb samo speciálním stavebním úřadem (srov. § 16 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, věta druhá). Pro určení okruhu staveb těch pozemních komunikací, u kterých namísto stavebního povolení postačí pouze ohlášení a namísto ohlášení udržovacích prací nebude vyžadováno ani toto ohlášení, odkazuje zákon netypicky na prováděcí předpis (srov. § 16 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, věta třetí). Jde tedy o situaci, kdy povolovací režim již není stanoven zákonem vydaným zákonodárnou mocí, ale pouze prováděcím předpisem moci výkonné, a to konkrétně ustanovením § 14 až § 15 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích ve znění novely č. 208/2018 Sb. s účinností od 1.10.2018.¹⁶⁹

Zákon o pozemních komunikacích také určuje povinnosti speciálního stavebního úřadu, jež následují povinnosti ve stavebním zákoně (například udržování a prohlídky staveb dle § 154 odst. 1 a 2 stavebního zákona), a to podmínky prohlídek pozemní komunikace zejména z hlediska dopadů stavebních, technických a provozních vlastností stavby (§ 18m zákon o pozemních komunikacích).

Ustanovení § 40 zákona o pozemních komunikacích vymezuje působnost speciálních stavebních úřadů na úseku pozemních komunikací [srov. ust. § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Ministerstvo dopravy jako silniční správní úřad tak uplatňuje závazná stanoviska ve

¹⁶⁶ Viz ust. § 15, § 122 a § 122a stavebního zákona v souvislosti s § 18g odst. 6 zákona o pozemních komunikacích, který výslovně odkazuje na subsidiární použití stavebního zákona pro kolaudaci stavby v gesci speciálního stavebního úřadu.

¹⁶⁷ Viz § 16 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a § 192 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶⁸ Podrobnosti stanoví prováděcí nařízení vlády č. 264/2009 Sb. o bezpečnostních požadavcích na tunely pozemních komunikací, účinné od 1.9.2009.

¹⁶⁹ Vyhláška však v souvislosti s návazností na stavební zákon trpí řadou nedostatků. K tomu srov. ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 130. ISBN 978-80-7478-652-5.

společném územním a stavebním řízení z hlediska řešení dálnic a silnic I. třídy a pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury.¹⁷⁰ Rozhoduje také o opravných prostředcích proti rozhodnutí krajského úřadu jako speciálního stavebního úřadu první instance.¹⁷¹ Krajský úřad vykonává působnost silničního správního úřadu a speciálního stavebního úřadu v záležitostech silnic I. třídy tam, kde tak nepřísluší Ministerstvu dopravy¹⁷², případně rozhoduje jako odvolací orgán proti rozhodnutím obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.¹⁷³

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností (tzv. trojkové úřady) pak působí jako speciální stavební úřady¹⁷⁴ v záležitostech místních komunikací a dále ve věcech silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací s výjimkou těch, jež jsou v kompetenci nadřízených správních orgánů.¹⁷⁵ Jako silniční správní úřady pak vydávají závazná stanoviska či stanoviska pro řízení podle zvláštních právních předpisů, a to zejména k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle ust. § 16 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, v záležitosti realizace staveb v silničních ochranných pásmech dle ust. § 32 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a úprav dotčené pozemní komunikace při velkých stavbách v souladu s ust. § 38 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Působnost silničního správního úřadu v záležitostech účelových komunikací na území vojenského újezdu vykonává újezdní úřad.¹⁷⁶

V § 41 odst. 1 stanovuje zákon povinnosti při výkonu státního dozoru na úseku realizace výstavby silničním správním úřadům, přičemž vrchní státní dozor přísluší Ministerstvu dopravy.

3.4.2 Zvláštní užívání a speciální podmínky stavebních záměrů

Z důvodu specifické charakteristiky dopravních staveb patřících do transevropské silniční sítě a z hlediska budoucího provozu stavby stanovuje zákon o pozemních komunikacích zvláštní režim pro stavební řízení (respektive pro společné územní a stavební řízení) a následně pro kolaudaci stavby, a to zejména při posuzování dokumentace a kontroly stavby samotné v podobě tzv. auditu bezpečnosti pozemních komunikací (§ 18g zákona o pozemních komunikacích). U

¹⁷⁰ Ust. § 40 odst. 2 písm. c) a g) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷¹ Ust. § 40 odst. 2 písm. e) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷² Ust. § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷³ Ust. § 40 odst. 3 písm. e) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷⁴ Dle § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

¹⁷⁵ Ust. § 40 odst. 4 písm. a) a b) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷⁶ Ust. § 40 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.

těchto staveb je obligatorně vyžadováno také nařízení zkušebního provozu s použitím pravidel § 124 stavebního zákona.¹⁷⁷

V souvislosti s využíváním dálnic, silnic a místních komunikací nad rámec jejich běžného režimu obsahuje zákon o pozemních komunikacích v ust. § 25 režim tzv. „zvláštního užívání“. Ustanovení se použije jako speciální vůči stavebnímu zákonu a vymezuje postup při realizaci některých staveb a souvisejících činností v bezprostředním okolí pozemních komunikací (tj. přímo na dálnici, silnici, místní komunikaci nebo silničním pomocném pozemku). Ke zvláštnímu užívání je vyžadováno povolení příslušného silničního správního úřadu, k jehož vydání je mimo kategorii veřejně-prospěšných staveb¹⁷⁸ nezbytný předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace a případně i Ministerstva dopravy či Policie České republiky, půjde-li o možný vliv na bezpečnost nebo plynulost provozu.¹⁷⁹ Mezi jinými dopadá režim zvláštního užívání například na povolování a užívání reklamních zařízení [které dle § 103 odst. 1 písm. e) bod 15 stavebního zákona nevyžadují vydání stavebního povolení ani ohlášení] v bezprostředním okolí dálnic, silnic a místních komunikací (avšak mimo souvisle zastavěná území), dále tam prováděných stavebních prací, zřizování vyhrazeného parkování či zřizování a provoz pojezdových i přenosných stánků¹⁸⁰ a jiných obdobných zařízení.¹⁸¹ U staveb a činností vyjmenovaných, pro které stavební zákon nevyžaduje jiné povolování, platí toto omezení. Cit. ustanovení obsahuje také zvláštní postup při odstraňování staveb reklamních zařízení, s aplikační předností před ustanoveními stavebního zákona o odstraňování staveb.¹⁸²

¹⁷⁷ Ust. § 18g odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷⁸ Co je veřejně prospěšnou stavbou určuje § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona jako stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Tuto definici je možno subsidiárně vztáhnout i na předmětné ustanovení § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷⁹ Ust. § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁸⁰ Prodejní stánky přitom podle obecného předpisu spadají do kategorie staveb, pro které se nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas dle § 80 odst. 2 písm. t) stavebního zákona a následně ani stavební povolení či ohlášení dle § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 stavebního zákona.

¹⁸¹ Ust. § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁸² Uvedená ustanovení jsou též předmětem diskuze a reálného postupu Ministerstva dopravy ČR v souvislosti s přijetím novely č. 196/2012 zákona o pozemních komunikacích. Ta umožňovala, aby vymezená reklamní zařízení, která získala od silničního správního úřadu povolení, byla provozována za splnění podmínek povolení dalších 5 let od účinnosti novely, tj. od 1. září 2012. Těsně před vypršením této 5leté lhůty, podala dne 21.8.2017 skupina 17 senátorů ústavní stížnost, kterou se domáhala ustanovení bodu 2 a 3, Čl. II Přečodná ustanovení předmětné novely. Stížnost vedená pod sp.zn. Pl. ÚS 21/17 byla dne 12. února 2019 zamítnuta. Z odůvodnění Ústavního soudu je možno poukázat zejména na poměrování limitů práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 3 Listiny (ve vztahu k vlastníkům reklamních zařízení) a veřejného zájmu na zajištění či zvýšení bezpečnosti silničního provozu (na dálnicích a silnicích I. třídy) a ochrany a života a zdraví jeho účastníků. Ústavní soud jednoznačně deklaroval převahu veřejného zájmu. Pozornosti by také neměl uniknout závěr o tom, že změna zákonné úpravy či jejich parametrů lze vůči vlastníkům reklamních zařízení podřídit pod jedno z podnikatelských rizik, které je nutno v rámci investic akceptovat. Viz Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp.zn. Pl. ÚS 21/17 (56. a 70.), dostupný z WWW:

Poslední věta § 25 odst. 10 zákona o pozemních komunikacích určuje, že reklamní zařízení (a jeho likvidace) se provede bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo „povoleno“ stavebním úřadem. Stavební zákon přitom již od účinnosti své novely č. 350/2012 Sb. dne 1.1.2013 nepodmiňuje realizaci reklamního zařízení v ochranném pásmu pozemních komunikací vydáním stavebního povolení či ohlášení,¹⁸³ ale pouze územním rozhodnutím.¹⁸⁴ (Obdobně jako na dalších místech stavební zákon ne vždy rozlišuje umístování a povolování staveb, což následně činí problémy ve výkladové a aplikační praxi.)

Také pevné překážky umístované na vozovky, dopravní ostrůvky a krajnici vyžadují povolení¹⁸⁵ silničního správního úřadu.¹⁸⁶ Jelikož mají pevné překážky mnohdy charakter stavby¹⁸⁷, aplikuje se na jejich případné povolení subsidiárně ustanovení stavebního zákona.

Zákon o pozemních komunikacích stanovuje v ust. § 30 a násl. také zvláštní podmínky pro stavby situované v silničním ochranném pásmu pozemních komunikací. Zákon tak pamatuje na zřízení a provozování reklamních zařízení, která podléhají povolení silničního správního úřadu (§ 31), a jiných staveb či terénních úprav, pro které stavební zákon vyžaduje stavební povolení či ohlášení, a ke kterým bude silniční správní úřad vydávat povolení jako samostatné rozhodnutí či jako (podkladové) závazné stanovisko (§ 32). K ochraně pozemních komunikací a plynulému provozu na nich má přispět také omezení výstavby a umístování jiných objektů ve specificky vymezeném okolí komunikací (§ 33) a rovněž povinnosti vlastníků pozemků v okolí komunikací, respektive jejich zákonné omezení (§ 34 a § 35).

<<https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105803&pos=1&cnt=5&typ=result>>. Přednost veřejnému zájmu na ochraně lidského života a zdraví před podnikatelskými zájmy tak navázala na předchozí související rozhodnutí jednoho ze senátů Ústavního soudu, konkrétně na Usnesení III.ÚS 2732/18 ze dne 4. září 2018, ve kterém se Ústavní soud též přiklonil na stranu ochrany účastníků dopravního provozu oproti ekonomickým zájmům provozovatelů reklamních zařízení. Ztotožnil se tak s názorem Krajského soudu v Brně ze dne 25.7.2017, č.j. 29 A 122/2017-92, podle kterého „*Silniční doprava je natolik specifickou oblastí, že je ve veřejném zájmu klást na všechny osoby, jež na ni mají jakýkoli vliv (včetně vlastníků reklamních zařízení), zvýšené nároky. (...) V daném případě hodlal zákonodárce omezit u pozemních komunikací počet prvků, které odvádí pozornost řidičů a zároveň představují pevné překážky u jednotlivých komunikací. Fyzické odstranění reklamních zařízení je vhodným a nezbytným prostředkem dosažení tohoto cíle. (...)*“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. září 2018, sp.zn. III. ÚS 2732/18 (II.5. a V.14), dostupný z WWW: <https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_21_17_navrh.pdf>. Srov. k tomu ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 255-258. ISBN 978-80-7478-652-5.

¹⁸³ A do té doby to vyžadoval pouze u těch s celkovou plochou větší než 0,6 m² nebo u těch, u nichž byla povolena doba trvání nad 3 měsíce a měli celkovou plochu nad 20 m² a výšku nad 10 metrů – viz § 103 odst. 1 písm. c) bod 8 a 9 stavebního zákona ve znění do 31.12.2012.

¹⁸⁴ Dle § 103 odst. 1 písm. e) bod 15 ve spojení s § 79 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

¹⁸⁵ U sloupů nadzemního telekomunikačního nebo energetického vedení lze takové povolení vydat i dodatečně. § 29 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁸⁶ Viz § 29 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁸⁷ Dle zákonného znění však tvoří překážku i předměty nestavební povahy, například silniční vegetace včetně stromů (viz § 29 odst. 5 a § 15 zákona o pozemních komunikacích).

Zákon obsahuje ustanovení upravující styk pozemních komunikací a vedení (např. energetická, telekomunikační, vodovodní, kanalizační apod.) s okolím, v rámci čehož jsou upravena pravidla pro stavební činnosti, jež mohou dotčené komunikace či vedení ovlivnit.¹⁸⁸

V návaznosti na postupy podle dalšího speciálního zákona, jímž je zákon č. 266/1994 Sb. o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje v ust. § 37 zákon o pozemních komunikacích podmínky styku pozemní komunikace s vedením dráhy. Ačkoliv rozhodování o výstavbě drah a staveb na dráze přísluší drážnímu správnímu úřadu¹⁸⁹, u křížení pozemní komunikace s dráhou vydává k tomu příslušné povolení silniční správní úřad, a to na základě kladného závazného stanoviska drážního správního úřadu.¹⁹⁰

3.4.3 Delikt ní odpovědnost v oblasti staveb v působnosti zákona o pozemních komunikacích

Delikt ní odpovědnost za přestupky dotýkající se stavební činnosti v oblasti pozemních komunikací upravují § 42a až § 43 zákona o pozemních komunikacích. Protiprávního jednání ve formě přestupku se může dopustit fyzická osoba (obecná odpovědnost za přestupky) nebo fyzická osoba podnikající a právnická osoba (kvalifikovaná odpovědnost). Fyzická nepodnikající osoba se například dopustí přestupku, pokud užívá pozemní komunikaci v režimu „zvláštního užívání“ dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to bez povolení silničního správního úřadu nebo v rozporu s podmínkami v povolení stanovených. Odpovědnost za přestupek dopadá také na fyzickou osobu jako vlastníka reklamního zařízení provozovaného bez povolení, pokud neuposlechne výzvy k jeho odstranění¹⁹¹, odstraní nebo poškodí zakrytí protiprávní reklamy¹⁹² či bez příslušného povolení zřídí nebo provozuje reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu nebo nedodrží jeho podmínky.¹⁹³ Obdobně platí ustanovení pro případ nepovoleného provádění stavby nebo terénní úpravy.¹⁹⁴ V souvislosti s reklamními zařízeními v silničním ochranném pásmu stanovuje zákon skutkovou podstatu strpění nepovoleného umístění takového zařízení na pozemku, jenž vlastní dotyčná fyzická osoba.¹⁹⁵ Jako přestupek může být též posouzena situace,

¹⁸⁸ Ust. 36 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁸⁹ Viz § 7 zákona o dráhách.

¹⁹⁰ Viz § 37 odst. 2 písm. b) v souvislosti s odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹¹ Dle § 42a odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹² Dle § 42a odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹³ Dle § 42a odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹⁴ Dle § 42a odst. 1 písm. n) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹⁵ Dle § 42a odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.

kdy vlastník nemovitosti v sousedství pozemní komunikace brání nebo zanedbá provedení nezbytných opatření vůči hrozícím škodám na předmětné pozemní komunikaci.¹⁹⁶ Přestupek může také spáchat, kdo bez povolení silničního správního úřadu umístí na pozemní komunikaci pevnou překážku.¹⁹⁷ Speciální deliktní odpovědnost má také vlastník sítě nebo vedení za porušení oznamovací povinnosti o provedení nezbytných prací k bezprostřednímu odstranění havárie, nebo pokud nebude místo provádění takových prací označeno a zabezpečeno.¹⁹⁸

Výčet přestupků pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby se vyznačuje do značné míry shodou s přestupky u fyzických nepodnikajících osob. Jako přestupek může být považována jedna z činností spadající pod režim „zvláštního užívání“¹⁹⁹ pozemní komunikace (např. provádění stavebních prací či zřizování a provoz reklamních zařízení či stánků) a to bez příslušného povolení silničního správního úřadu nebo v rozporu s podmínkami v povolení stanovenými.²⁰⁰ Jako vlastník provozující reklamní zařízení bez povolení silničního správního úřadu se právnická osoba či podnikající fyzická osoba dopustí přestupku také tehdy, pokud neuposlechne výzvy k odstranění reklamního zařízení²⁰¹, případně odstraní nebo poškodí zakrytí protiprávní reklamy²⁰² či bez příslušného povolení zřídí nebo provozuje reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu nebo nedodrží jeho podmínky.²⁰³ Přestupkem je také nedovolené provádění stavby nebo terénní úpravy v silničním ochranném pásmu.²⁰⁴ Vlastník nemovitosti v silničním ochranném pásmu se dopustí přestupku tím, že bez povolení silničního úřadu strpí umístění reklamního zařízení.²⁰⁵

Jako přestupek může být též posouzena situace, kdy vlastník nemovitosti v sousedství pozemní komunikace brání nebo zanedbá provedení nezbytných opatření vůči hrozícím škodám na předmětné pozemní komunikaci.²⁰⁶ Přestupek může také spáchat, kdo bez povolení silničního správního úřadu umístí na pozemní komunikaci pevnou překážku.²⁰⁷ Speciální deliktní odpovědnost má také vlastník sítě nebo vedení za porušení oznamovací povinnosti o provedení nezbytných prací k bezprostřednímu odstranění havárie, nebo pokud nebude místo provádění

¹⁹⁶ Dle § 42a odst. 1 písm. p) a q) zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹⁷ Dle § 42a odst. 1 písm. m) ve spojení s § 29 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹⁸ Viz § 42a odst. 5 písm. b) o pozemních komunikacích. Dle S ohledem na skutečnost, že vlastníkem sítě či vedení bude nepodnikající fyzická osoba spíše výjimečně, uplatní se pro skutkovou podstatu spíše ustanovení § 42b odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích dopadající na právnické osoby či fyzické osoby podnikající.

¹⁹⁹ § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

²⁰⁰ § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰¹ § 42b odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰² § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰³ § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰⁴ § 42b odst. 1 písm. n) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰⁵ § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích.

²⁰⁶ § 42a odst. 1 písm. p) a q) zákona o pozemních komunikacích.

²⁰⁷ § 42a odst. 1 písm. m) ve spojení s § 29 zákona o pozemních komunikacích.

takových prací označeno a zabezpečeno.²⁰⁸ V souvislosti s tím se bude jednat o přestupek, pokud dojde k zanedbání informační povinnosti ohledně provádění nezbytných (stavebních) prací k bezprostřednímu odstranění havárie sítí či vedení.²⁰⁹

Vést řízení o shora uvedených přestupcích a udělovat sankce je pravomocí místně příslušných obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.²¹⁰

3.5 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k zákonu o dráhách

Zákon č. 266/1994 Sb. o dráhách ve znění pozdějších předpisů (ve znění novely č. 169/2018 Sb. účinné od 31.08.2018) upravuje v souvislosti s realizačně-povolovacími postupy některé instituty, podmínky a procesy, které se dotýkají staveb drah a na dráhách železničních, tramvajových, trolejbusových a lanových (srov. § 1 odst. 1 a 2 zákona o dráhách). Zákon se naopak nevztahuje na dráhy důlní, průmyslové a přenosné, které upravují jiné zvláštní předpisy.

3.5.1 Stavby drah a na dráze a jejich ochrana

Zákon vymezuje stavbu dráhy jako „stavbu cesty určené k pohybu drážních vozidel a stavbu, která rozšiřuje, doplňuje, mění nebo zabezpečuje dráhu bez ohledu, zda je v obvodu dráhy či nikoliv“ (srov. § 5 odst. 1).²¹¹ Za stavbu na dráze jsou dále považovány všechny stavby a zařízení v obvodu dráhy²¹² bez přihlédnutí k určenému účelu takových staveb nebo zařízení (§ 5 odst. 4).²¹³

²⁰⁸ § 42a odst. 5 písm. b) o pozemních komunikacích. S ohledem na skutečnost, že vlastníkem sítí či vedení bude nepodnikající fyzická osoba spíše výjimečně, uplatní se pro skutkovou podstatu spíše ustanovení § 42b odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích dopadající na právnické osoby či fyzické osoby podnikající.

²⁰⁹ § 42b odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

²¹⁰ § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

²¹¹ Za stavbu se tak považuje též úpravy (rekonstrukce) dráhy, kdy tyto úpravy mohou přesáhnout původní rozsah povolené stavby. K tomu srov. LOJDA, Jiří. *Zákon o dráhách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 27. ISBN 978-80-7552-756-1.

²¹² Pojem „zařízení“ zákon o dráhách nedefinuje, proto lze uvažovat nad subsidiárně použitelnou definicí zařízení v ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona. Takovým zařízeními mohou být například informační tabulky, signální sloupy, výhybky apod.

²¹³ Obvod dráhy definuje ustanovení § 4 zákona tak, že se jedná o území stanovené individuálním správním rozhodnutím o umístění stavby dráhy nebo společným povolením (území rozhodnutí a stavební povolení). Vydaná povolení musí dále respektovat délkové určení vymezení obvodu dráhy dle odst. 2 a 3 uvedeného paragrafu.

Součástí dráhy je drážní vedení, stavba dráhy naopak není součástí pozemku, na kterém se nachází (srov. § 36 odst. 1 a § 5 odst. 1, věta druhá).²¹⁴

Funkce dráhy jako dopravní cesty je pak chráněna zákazem vykonávat v obvodu dráhy bez patřičného povoleného činnosti, které se považují za podnikání (§ 4a). Z povahy věci je takovou zakázanou činností bezpochyby i činnost stavební, respektive realizovat stavby.²¹⁵ Povolení je nezbytné získat od provozovatele dráhy, tj. od osoby provozující dráhu, a na základě povolení drážního správního úřadu (§ 4a odst. 1 a § 11).

V praxi nezhůdka dochází k situacím křížení (staveb) drah a pozemních komunikací a ke střetu dvou zájmů – hladké a bezpečné dopravy po dráze a po pozemní komunikaci. Pro zajištění vyvážené ochrany obou zájmů je stanovena řada ochranných prvků v místě styku, například světelné a zvukové výstražné signály, závory apod. Povinnost označení a zabezpečení stanovuje ust. § 6 zákona o drahách s odkazem na podrobnější úpravu prováděcích předpisů. Ministerstvo dopravy vydalo k podrobné úpravě stavebního a technického řádu drah vyhlášku č. 177/1995 Sb.²¹⁶ Ta upravuje zejména zmíněný způsob označení a zabezpečení křížení železničních drah s pozemními komunikacemi či přechody pro cestující při vstupu na nástupiště (§ 3 až § 4b vyhlášky č. 177/1995 Sb.), technickobezpečnostní zkoušky a zkušební provoz²¹⁷ drah (§5 až § 7 vyhlášky č. 177/1995 Sb.), a dále též podmínky a požadavky pro různé druhy staveb drah a staveb na drahách (§ 10 až § 87 vyhlášky č. 177/1995 Sb.).

Obdobně jako v případě styku s pozemní komunikací²¹⁸ je pamatováno také na situace, kdy dochází ke styku, včetně křížení, stavby dráhy s jinými inženýrským sítěmi (tzv. sítěmi technického vybavení²¹⁹) - například pro vedení elektrického napětí, telekomunikace, kanalizace apod. Pro případ havárie sítě technického vybavení stanovuje zákon informační povinnost a nezbytnou součinnost vlastníka sítě a provozovatele dráhy (§ 5a). Upraveno je též hrazení nákladů v situacích změny či nové stavby dráhy, pokud se dotknou nutnosti změnit též sítě technického vybavení (§ 5a odst. 4) a konečně je zakotvena povinnost vlastníka sítí k zajištění jejich bezpečnosti řádným provozem, údržbou a opravami (§ 5a odst. 5).

²¹⁴ Podle důvodové zprávy je tak konstatováno i z hlediska zachování bezpečného a plynulého provozování dráhy a drážní dopravy. Viz Důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích, § 5.

²¹⁵ Příkladem může být umístění, v obvodu dráhy, staveb či výrobků plnicích funkcí stavby, tj. pojízdných stánků, dále cirkusových stanů, ale i scénických staveb pro film, televizi nebo divadlo.

²¹⁶ Vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů - ve znění novely č. 48/2018 Sb. s účinností od 1.4.2018).

²¹⁷ Jde o speciální ustanovení ve vztahu k § 124 stavebního zákona.

²¹⁸ Viz § 36 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

²¹⁹ Jde o legislativní zkratku zahrnutou v ustanovení § 5a odst. 1 zákona o drahách.

Další požadavky ke stavbám drah z hlediska fyzické přístupnosti osob stanovuje Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 398/2009 Sb. o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb²²⁰ (která od své účinnosti dne 18.11.2009 nebyla doposud novelizována).

Stěžejním ustanovením z hlediska postupů souvisejících s realizací stavby dráhy a na dráze je ustanovení § 7 zákona o dráhách, které obsahuje podmínky pro užívání stavby drah a na dráze. Jedná se o ustanovení s přednostním použitím před stavebním zákonem. Jelikož však zvláštní zákon neobsahuje celostní úpravu povolovacích procesů upravených jinak ve stavebním zákoně, použije se stavební zákon subsidiárně.

3.5.2 Postavení drážního správního úřadu a Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře

Vedením řízení a postupů dle stavebního řádu a stavebního zákona je pověřen *drážní správní úřad*, který v souvislosti s realizací staveb drah zaujímá pozici speciálního stavebního úřadu (srov. § 7 odst. 1 zákona o dráhách a § 15 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). Koordinace s obecným stavebním úřadem jinak příslušného k vydání rozhodnutí o umístění stavby drah se projevuje v tom, že bez souhlasu obecného stavebního úřadu nemůže speciální stavební úřad vydat následná realizační povolení.²²¹ Do účinnosti novely stavebního zákona č. 225/2017 Sb., tj. do 31.12.2017, spadaly do plné jurisdikce drážních správních úřadů též stavby na dráze, o kterých nově rozhoduje obecní stavební úřad.

Drážní správní úřad má k ochraně dráhy a provozu na ní řadu dalších pravomocí, které mu poskytují ustanovení zákona o dráhách. Došlo-li výstavbou či provozem dráhy, případně přírodními vlivy v pozici *vis maior*, k sesuvu půdy či padání stromů, lavin a kamenů, může drážní správní úřad určit realizaci nezbytných opatření, a to i vůči vlastníkům nemovitostí v sousedství²²² dráhy. (§ 10 odst. 1 zákona o dráhách) Jedná se o zásah ve smyslu omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

²²⁰ Např. bod 1.2.6. Přílohy č. 1 vyhlášky požadující varovný pás na speciální dráze a bod 3.1. Přílohy č. 2 vyhlášky určující požadavky u nástupišť drah.

²²¹ K tomu srov. LOJDA, Jiří. Zákon o dráhách: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 36. ISBN 978-80-7552-756-1.

²²² Oproti původnímu chápání pojmu sousedních pozemků jako pozemků se společnou hranicí vyložila judikatura Ústavního tyto pojmy šířeji a dosavadní pojetí *stricto sensu* odmítla. (viz nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22.3.2000 v souvislosti s usnesením Ústavního soudu ze dne 3.8.2000, sp.zn. II. ÚS 59/99.

Drážnímu správnímu úřadu je také uloženo aktivně vyhledávat zdroje ohrožení či rušení plynulého provozu na dráze, což se vztahuje i k jiným činnostem či podmínkám než uvedeným v odstavci prvním § 10 zákona o dráhách. Provozovateli či vlastníku zdroje ohrožení či rušení pak může úřad nařídit jeho odstranění. V této souvislosti není přesně vymezen okruh pozemků či jiné určení subjektů, na které dopadá povinnost strpět odstranění zdroje, z povahy věci však budou do okruhu spadat zejména zdroje nacházející se v bezprostřední blízkosti stavby dráhy.

Z hlediska ochrany životního prostředí nutno uvést též souvislost s kácením dřevin v okolí dráhy (avšak mimo lesní půdní fond) za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy či zajištění plynulé a bezpečné dopravy na dráze, pro které se od účinnosti novely č. 319/2016 Sb. dne 1.4.2017 vyžaduje písemné ohlášení nejméně 15 dní před zamýšleným kácením orgánu ochrany přírody a krajiny. Ten může kácení pozastavit, omezit či zakázat, ovšem pouze pokud by kácení odporovalo požadavkům na ochranu dřevin a vydá-li k tomu souhlasné závazné stanovisko drážní správní úřad. (§ 10 odst. 2, § 56a odst. 2 zákona o dráhách v souvislosti s § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).²²³ Orgánu ochrany přírody tak byla ponechána pouze velmi úzce vymezená pravomoc k ochraně dřevin, avšak připustit v určitých případech lze převažující veřejný zájem na plynulost provozu a bezpečnost na dráhách přepravovaných osob a zvířat.

Zákon o drahách vůči stavebnímu řádu speciálně upravuje možnost omezit provozování dráhy v souvislosti s výstavbou dráhy nebo staveb na dráze (§ 23b) či s rekonstrukcí dráhy [§ 38 odst. 7 písm. a)].

Drážní správní úřad působí také jako dotčený orgán (§ 136 správního řádu) v těch případech, kdy sám není speciálním stavebním úřadem, avšak k souvisejícím územně-stavebním povolenacím řízením vydává závazná stanoviska (srov. § 148 správního řádu). Jako dotčený orgán tak prostřednictvím závazných stanovisek chrání veřejné zájmy u staveb na dráze, staveb nespádajících pod definici stavby dráhy, ale u které alespoň z části přesahují obvod stavby dráhy, a dále stavby v ochranném pásmu dráhy. U takto vymezeného okruhu staveb je stavebník povinen opatřit si pro umístění stavby i pro následné fáze realizace závazné stanovisko drážního správního úřadu. V závazném stanovisku, které není samostatným rozhodnutím a jehož obsah je obecný stavební úřad povinen promítnout do výrokové části svého rozhodnutí (§ 149 správního řádu), budou stanoveny podmínky vztahující se k provozu dráhy z hlediska její ochrany, bezpečnosti a dopravního účelu. Ačkoliv nechávají právní předpisy dotčeným orgánům k ochraně jejich zájmů

²²³ K tomu srov. LOJDA, Jiří. Zákon o dráhách: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 43. ISBN 978-80-7552-756-1.

tradičně široké uvážení, v tomto případě omezuje zákon důvody, pro které může drážní úřad vydat závazné stanovisko negativní (srov. § 7 odst. 3 zákona o dráhách). Takovým důvodem je riziko, že realizovaná stavba by mohla narušit či znemožnit bezpečný a plynulý provoz dráhy či její ochranu, a to i při hypotetickém dodržení podmínek, které by daný dotčený orgán v závazném stanovisku určil.

Ačkoliv pouze v okrajové souvislosti k realizaci staveb drah a na dráze, je nutno též zmínit působnost nově založeného orgánu státní správy podle zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, ve znění pozdějších předpisů. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře vydává z pozice dotčeného orgánu (§ 136 správního řádu) vyjádření do řízení vedeného drážním správním úřadem o vydání, změně, odnětí či zrušení úředního povolení k provozování dráhy (§ 57a odst. 2 a 3 zákona o dráhách) a dále rozhoduje o správních deliktech za omezení provozování dráhy v rozporu s § 23b nebo § 23c zákona o dráhách (podle kterých má například vlastník dráhy povinnost omezit provozování dráhy v souvislosti s údržbou či opravou stavby dráhy).

3.5.3 Další povinnosti spojené s ochranou veřejného zájmu a životního prostředí

Je-li proces výstavby dráhy či souvisejících staveb dokončen, je nutno před započítím s trvalým užíváním dráhy ověřit, že stavba splňuje předepsané parametry a je tak připravená plnit svůj účel. Způsobilost stavby dráhy je tak prověřována v rámci technicko-bezpečnostní zkoušky, jejíž detailní rozsah a podmínky stanovují § 5 až § 6 vyhlášky č. 177/1995. U ostatních staveb, které mohou, byť i potenciálně, ovlivnit podmínky provozování dráhy, zákon vyžaduje nařízení zkušebního provozu, jehož podmínky budou stanoveny ve stavebním povolení či případně společném (územním a stavebním) povolení. Detailní úpravu rozsahu a podmínek zkušebního provozu stanovuje § 6 uvedené vyhlášky. Tam, kde zvláštní předpisy (tedy zmíněná vyhláška č. 177/1995 Sb.) neukládá podmínky odlišně, použije se subsidiárně ustanovení stavebního zákona o zkušebním provozu (§ 124 stavebního zákona).²²⁴

Z hlediska ochrany životního prostředí dosahuje podstatného významu výslovná deklarace veřejného zájmu u ekologicky šetrného způsobu kamionové dopravy. Za kombinovanou dopravu

²²⁴ Stavební zákon tak např. v § 124 odst. 1 stavebního zákona stanoví podmínky provedení zkušebního provozu podle příslušné dokumentace, přenechává stavebnímu úřadu (zde drážnímu správnímu úřadu) možnost stanovit či prodloužit (za chodu) dobu trvání zkušebního provozu, stanovit podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby apod.

se považuje nákladní přeprava využívající v rámci jedné jízdy, kromě železniční, buď silniční nebo vodní dopravu (srov. § 2 odst. 5 a 6 zákona o dráhách). Také některým druhům drah (např. celostátním či regionálním z hlediska jejich dosahu a tramvajovým, trolejbusovým nebo speciálním pak pro svůj přepravní význam) udělil zákonodárce status prospěšné stavby²²⁵ (srov. § 5 odst. 1 zákona o dráhách).

Vlastníkovi dráhy ukládá ustanovení § 20 zákona o dráhách povinnost zajistit údržbu a opravy v rozsahu nezbytném pro provozuschopnost dráhy, umožnit styk dráhy s jinými dráhami a u drah s celostátním a regionálním významem pečovat o jejich rozvoj a modernizaci. Jedná se o speciální ustanovení k ust. § 154 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 4 stavebního zákona, podle kterých je vlastník stavby povinen zabezpečit dobrý stavební stav, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její životnost.

3.5.4 Delikt ní odpovědnost na úseku staveb v působnosti zákona o dráhách

Část osmá zákona o dráhách vymezuje skutkové podstaty správních deliktů, kterých se mohou fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby dopustit v souvislosti se stavební činností v oblasti drážní dopravy. Odpovědnost za přestupky je v rámci § 50 zákona o dráhách rozdělena do kategorií podle subjektů, jež se mohou delikt ního jednání dopustit.

Jako fyzická osoba se dopustí přestupku, kdo poruší nebo ohrozí provozování dráhy a drážní dopravy, přičemž skutková podstata bude z povahy věci dopadat mj. na nepovolenou stavební činnost v prostoru dráhy [§ 50 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách a § 4a odst. 1 zákona o dráhách]. Zákon dále vyjmenovává přestupek úmyslného poškození stavby dráhy, stavby na dráze či souvisejících zařízení a vedení [§ 50 odst. 1 písm. d) zákona o dráhách]. Kvalifikovanou skutkovou podstatou v subjektu představuje porušení povinnosti vlastníka dráhy udržovat a opravovat dráhu nebo neumožnění jejího styku s jinými dráhami [§ 50 odst. 2 písm. a) zákona o

²²⁵ Ačkoliv zde zákon označuje za veřejně prospěšné „stavby dráhy...“, používá tedy pojmu „veřejně prospěšná stavba“, nejedná se dle důvodové zprávy k novele zákona (č. 319/2016 Sb.), kterou bylo předmětné ustanovení do zákona o dráhách přidáno, o pojem shodný s „obecně prospěšnou stavbou“ dle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. Dle důvodové zprávy je záměrem zakotvit veřejnou prospěšnost staveb drah v zákoně o dráhách (a ve stavebním zákoně) pro efektivní využití některých stávajících institutů stavebního zákona i v situaci absence územně plánovací dokumentace. (Viz čl. I Důvodové zprávy k zákonu č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony). Podle stavebního zákona jsou totiž za veřejně prospěšné stavby považovány pouze takové, které jsou vymezené v územně plánovací dokumentaci. Nově zakotvená veřejná prospěšnost do zákona o dráhách má však do budoucna naplňovat jednu z podmínek odejmutí nebo omezení vlastnického práva k pozemku či ke stavbě, např. pro realizaci nové dráhy (srov. § 5 odst. 2 zákona o dráhách a § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění).

dráhách v souvislosti s § 20 odst. 1 zákona o drahách]. V souvislosti s technickým a technologickým rozvojem drah pak zákon za přestupek považuje porušení povinnosti vlastníka celostátní či regionální dráhy pečovat o rozvoj a modernizaci dráhy [§ 50 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách v souvislosti s § 20 odst. 2 zákona o drahách].²²⁶

U deliktů odpovědnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob zákon víceméně kopíruje kategorii fyzických osob s tím, že přidává několik skutkových podstat, kterých se z povahy věci lze dopustit jen v souvislosti s podnikatelskou činností. Přestupkem tak může být nepovolená stavební činnost v obvodu dráhy [§ 51 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách a § 4a odst. 1 zákona o dráhách], nedostatečná údržba či oprava technického vybavení v okolí dráhy [§ 51 odst. 1 písm. c) zákona o dráhách a § 5a odst. 5 zákona o dráhách], poškození nebo ohrožení stavby dráhy, stavby na dráze, souvisejících zařízení a vedení nebo drážního provozu [§ 51 odst. 1 písm. e) a f) zákona o dráhách].

Zákon zde také stanovuje kvalifikovanou skutkovou podstatu přestupku u vlastníků dráhy, kteří se ho dopustí porušením povinnosti udržovat a opravovat dráhu v provozuschopném stavu nebo neumožní jejího styku s jinými dráhami [§ 51 odst. 2 písm. a) zákona o dráhách v souvislosti s § 20 odst. 1 zákona o drahách]. Také zanedbávání péče o rozvoj a modernizaci dráhy považuje zákon za přestupek, kterého se pachatel může dopustit v postavení vlastníka celostátní či regionální dráhy [§ 51 odst. 3 písm. a) zákona o dráhách v souvislosti s § 20 odst. 2 zákona o drahách].²²⁷ Jako provozovatel dráhy se může přestupku dopustit také ten podnikající subjekt, který omezí provozování dráhy při nedodržení podmínek v souvislosti s výstavbou dráhy nebo staveb na dráze [§ 51 odst. 4 písm. h) a § 23b a § 23c zákona o dráhách].

Za správní delikt ve formě přestupku bude dále odpovídat právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která v postavení dopravce ve veřejné drážní dopravě v souvislosti s rekonstrukcí dráhy buď neoznámí přechodné omezení nebo zastavení drážní dopravy drážnímu správnímu úřadu nebo dopravu omezí či zastaví z jiného důvodu než z taxativně vyjmenovaných (§ 52 odst. 3 písm. d) a e) zákona o dráhách v souvislosti s § 38 odst. 7 zákona o drahách).

²²⁶ Problematičnost tohoto ustanovení spočívá zejména v posouzení, zda je dráha (její stavba, součásti, zařízení apod.) neustále ve stavu v souladu s nejnovějšími technickými či technologickými metodami.

²²⁷ Také zde se uplatní problematičnost uvedená u předchozí poznámky pod čarou.

3.6 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k zákonu o civilním letectví

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, upravuje pravomoc *speciálního stavebního úřadu* a jeho působnost na rozhodování v oblasti leteckých staveb. Speciálním úřadem je Úřad pro civilní letectví [srov. ust. § 3 odst. 1, § 36 odst. 2 a § 89 odst. 2 písm. b) zákona o civilním letectví].²²⁸ Úřad rozhoduje jako prvoinstanční orgán, jehož rozhodovací pravomoc je přezkoumatelná Ministerstvem dopravy, jemuž je Úřad podřízen. (srov. § 3 odst. 1 a § 88 odst. 2 a 4 zákona o civilním letectví).

3.6.1 Ochranná ustanovení a podmínky u leteckých staveb

Letecké stavby spolu s dalšími součástmi tvoří letiště (srov. § 2 odst. 7 zákona o civilním letectví). Zákonná definice leteckých staveb je obsažena v ustanovení § 36 odst. 1 zákona o civilním letectví, přičemž zahrnuje dráhy pro vzlety a přistávání letadel spolu s manipulačními a odstavnými plochami a doprovodnými stavbami k zajištění leteckého provozu. V případě pochybnosti typu stavby rozhoduje určení speciálního stavebního úřadu.²²⁹ K ochraně leteckých staveb před vnějšími vlivy zřizuje Úřad opatřením obecné povahy dle správního řádu ochranná pásma, pro něž stanoví podmínky a opatření [srov. § 37 odst. 1 a § 89 odst. 2 písm. c)].

Ochranná pásma se dále dělí podle druhu letecké stavby na ochranná pásma letišť a leteckých zabezpečovacích zařízení.²³⁰ V ochranném pásmu letišť pak zákon umožňuje například zcela zakázat umístění dalších staveb, omezit jejich výšku, zakázat na nich některé činnosti či prvky (nebezpečná či klamavá světla, laserová zařízení, vedení vysokého napětí) či je vymežit k ochraně směřující navenek (před hlukem, z hlediska ornitologického).²³¹

Ochranná pásma jsou též zřízena okolo leteckých zabezpečovacích zařízení, zajišťujících funkce radiolokační, navigační, komunikační, meteorologické, informační, případně se dotýkající světelné a radiové signalizace. Do této kategorie ochranných pásem pro „zařízení“ řadí zákon též netypicky ochranné pásmo podzemních leteckých staveb. Přes případné nejasnosti u kategorií

²²⁸ Poznámka pod čarou k „speciálnímu stavebnímu úřadu“ v § 36 odst. 2 zákona o civilním letectví odkazuje sice již na neplatné ustanovení § 120 starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), „specialita“ je však dovozena jak ze samotné textace odkazovaného ustanovení, tak z § 15 odst. 1 písm. a) (platného) stavebního zákona.

²²⁹ Viz ust. § 15 odst. 3 stavebního zákona.

²³⁰ Viz ust. § 37 odst. 2 zákona o civilním letectví.

²³¹ Viz ust. § 37 odst. 3 zákona o civilním letectví.

zařízení či staveb lze odkázat na subsidiárně použitelná ustanovení § 2 odst. 3 respektive § 3 odst. 2 stavebního zákona, podle kterých v pochybnostech rozhoduje stanovisko (speciálního) stavebního úřadu.

Stanovení ochranných pásem slouží k zajištění bezpečného perimetru okolo míst nejvíce exponovaných a kritických z hlediska letecké přepravy. Stavební činnost tam lze provádět pouze se souhlasem Úřadu pro civilní letectví, a to po posouzení, zda stavební činnost nebude bránit či ohrožovat bezpečnost leteckého provozu (srov. § 40 zákona o civilním letectví).

Přestože jedním z dopadů ochranných pásem může být také zamezení přístupu živočichů do okolí letišť a tím tak jejich ochrana před letovým provozem, míří zákonná úprava zejména na ochranu dopravní funkce letiště a zajištění provozu veřejných letišť a letových cest ve vzdušném prostoru. Dopravní funkci letiště řadí důvodová zpráva k zákonu do kategorie veřejného zájmu.²³²

Stavební činnost limitují nejen ochranná pásma, ale mimo ně i případné individuální správní akty ve formě zamítnutí žádosti o udělení souhlasu ze strany Úřadu²³³ či Ministerstva obrany²³⁴. Souhlas musí být vydán ke stavbám nebo zařízením přesahujícím o 75 metrů úroveň terénu, případně vyšších než 30 metrů umístěných na vyvýšeninách, pokud by celkově překračovaly výškovou limitu 75 metrů nad okolní krajinou.²³⁵ Souhlas je také vyžadován u zařízení, která by případně mohla ohrozit bezpečnost leteckého provozu, narušit provozuschopnost přístrojů v letadle či leteckých zabezpečovacích zařízeních – demonstrativně u větrných elektráren a jiných energetických zařízení a vedení vysokého napětí, vysílacích stanic, industriálních závodů apod.²³⁶ Povinnost opatření souhlasu se týká i staveb dle § 103 stavebního zákona, které jinak stavební povolení ani ohlášení nevyžadují.

Z hlediska ochrany okolí před hlukovou zátěží letišťem pamatuje zákon dále na omezení ke snížení hluku, podle kterého zpracovává provozovatel letiště každý rok zprávu o hlukové situaci na letišti. Úřadu pro civilní letectví je následně dána pravomoc zavést provozní omezení ke snížení hluku na letišti, pokud jsou na něm po dobu alespoň tří konsekventních let překračovány hygienické limity.²³⁷

²³² Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²³³ Viz § 89 odst. 2 písm. bod. 1) zákona o civilním letectví.

²³⁴ Ministerstvo obrany vydává souhlasy v záležitosti vojenských letišť, vojenských leteckých staveb a jejich ochranných pásem (§ 43 zákona o civilním letectví).

²³⁵ Srov. § 41 odst. 1 písm. a) a b) zákona o civilním letectví.

²³⁶ Srov. § 41 odst. 1 písm. c) zákona o civilním letectví.

²³⁷ Srov. § 42a až § 42b zákona o civilním letectví.

K ochraně letišť ze stavebně-právního hlediska směřují také ustanovení hlavy III zákona o ochraně letišť, letadel, cestujících a zavazadel, a to zejména ustanovení § 85m až § 85n, podle kterých je provozovatel povinen mít bezpečnostní program schválený Úřadem pro civilní letectví. Podrobnosti upravuje prováděcí předpis, kterým je vyhláška Ministerstva dopravy č. 270/2014 Sb.²³⁸, zejména její Příloha č. 2.

3.6.2 Deliktní odpovědnost v oblasti leteckých staveb

Z hlediska deliktní odpovědnosti dle části deváté zákona je upravena odpovědnost za přestupky odlišně u fyzických osob na jedné straně a osob právnických a fyzických podnikajících na straně druhé. Fyzická osoba bude odpovědná za spáchání přestupku při porušení omezení provádění (nejen stavebních) činností v ochranném pásmu letecké stavby, případně tam zřídí zařízení, a to bez patřičného povolení Úřadu pro civilní letectví [srov. § 92 odst. 1 písm. e) zákona o civilním letectví]. Obdobně je přestupkem též realizace staveb či zařízení mimo ochranné pásmo bez souhlasu Úřadu či Ministerstva obrany.²³⁹ Sankce může být udělena také v souvislosti s poškozením letecké stavby či zařízení, které je součástí takové stavby, a dále za případné narušení činnosti leteckého pozemního zařízení.²⁴⁰

Přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob do jisté míry kopírují přestupky osob fyzických. Potrestáno bude spáchání přestupku zřízením zařízení nebo stavební činnosti v ochranném pásmu letecké stavby bez patřičného souhlasu Úřadu pro civilní letectví [srov. § 93 odst. 1 písm. c) v návaznosti na § 40 zákona o civilním letectví], nepovolená realizace stavby nebo zařízení mimo ochranné pásmo.²⁴¹ Speciálně u této kategorie přestupků je stanovena odpovědnost za delikt nepovoleného vývoje, projektování, výroby, zkoušky, instalace, údržby, opravy, modifikace nebo konstrukční změny zařízení nebo leteckých pozemních zařízení dle přímo použitelného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1108/2009, kterým se mění

²³⁸ Vyhláška Ministerstva dopravy ze dne 7. listopadu 2014 č. 270/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 410/2006 Sb., o ochraně civilního letectví před protiprávními činy a o změně vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁹ Srov. § 92 odst. 1 písm. f) zákona o civilním letectví.

²⁴⁰ Srov. § 92 odst. 1 písm. n) zákona o civilním letectví.

²⁴¹ Srov. § 93 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 41 odst. 1 zákona o civilním letectví.

nařízení (ES) č. 216/2008 v oblasti letišť, uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb a zrušuje směrnice 2006/23/ES.²⁴²

V souvislosti s ochranou před hlukem považuje zákon za přešůpek, nesplní-li právníká nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel letiště povinnost poskytnout Úřadu pro civilní letectví zprávu o hlukové situaci na letišti či nerealizuje patřičná omezení ke snížení hluku [srov. § 93 odst. 2 písm. d) body 1., 2. a 3. v souvislosti s § 42a a § 42b zákona o civilním letectví].

3.7 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k zákonu o urychlení výstavby

Za další ze zvláštních zákonů obsahující speciální úpravu pro realizačně-povolovací postupy u vymezených skupin stavebních záměrů lze považovat zákon č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací ve znění novely č. 169/2018 Sb. V souvislosti s infrastrukturními projekty celorepublikového významu obsahuje předpis řadu regulativů s rozsáhlým dopadem, modifikujících podmínky u žadatelů, příslušných správních orgánů i proces povolování za subsidiárního použití stavebního řádu. Zákon o urychlení výstavby se použije nejen v části před-stavební, tedy při přípravě a umístování staveb, ale též pro povolování infrastrukturních staveb pro dopravu silniční, vodní, energetický a elektrokomunikační transfer (srov. § 1 odst. 1 zákona o urychlení výstavby).

Zákon se vztahuje na vybrané infrastrukturní projekty, jež spadají do kategorie veřejně prospěšných staveb vymezených v ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. V oblasti pozemní dopravy obsahuje speciální ustanovení pro stavby dálnic, silnic I. třídy a stavby s nimi související, celostátní dráhy a související stavby, dále stavby dopravní infrastruktury vyjmenované v § 1 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, vymezené v platné politice územního rozvoje (např. letiště) a veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury vymezené v územně plánovací dokumentaci (např. územním plánu, zásadách územního rozvoje) – např. regionální dráhy (srov. § 1 odst. 2 zákona o urychlení výstavby). Na úseku vodní dopravy se podřizuje zrychlenému povolovacímu režimu výstavba vodních děl²⁴³ a souvisejících staveb, které jsou vymezené

²⁴² Srov. § 93 odst. 1 písm. i) v návaznosti na § 41 odst. 1 zákona o civilním letectví.

²⁴³ Dle ust. § 50 vodního zákona.

v politice územního rozvoje nebo jsou ve veřejném zájmu budované k účelům stanoveným vodním zákonem, například jako protipovodňová opatření či opatření v boji se suchem.²⁴⁴

Zrychlený proces povolování u energetické infrastruktury je vyhrazený pro stavby a zařízení distribučních soustav elektrické a tepelné energie, ropy, plynu, a dalších produktů s energetickým potenciálem zřizovaných podle zvláštních zákonů.²⁴⁵ U těchto staveb musí zároveň dojít ke splnění dvou podmínek – musí být provozovány ve veřejném zájmu a nesmí být v rozporu s platnými zásadami územního rozvoje či politikou územního rozvoje.

Zákon uvádí v ustanovení § 1 odst. 4 taxativní výčet vybraných staveb infrastrukturních projektů, mezi nimiž jsou například stavby přenosové a přepravní soustavy, ropovod a produktovody, výroby elektřiny o celkovém instalovaném výkonu nad 100 MW včetně, zásobníky a distribuční soustava plynu.

O vybraných infrastrukturních projektech vede stavební úřad obce s rozšířenou působností společně územní a stavební řízení nebo společně územní a stavební řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí upravených v § 94j a násl. respektive § 94q a násl. stavebního zákona.²⁴⁶

3.7.1 Vydávání závazných stanovisek a související procesní otázky

Zákon výrazně ponížil procesní povinnosti stavebníka ohledně obstarávání závazných stanovisek dotčených orgánů. Stavebník tak není povinen doložit veškerá závazná stanoviska s podáním žádosti [srov. § 94l odst. 2 písm. b) respektive § 94s odst. 2 písm. b) stavebního zákona], ale naopak ukládá dotčeným orgánům uplatnit jimi chráněné zájmy (včetně zájmu na ochranu životního prostředí a jeho složek), v (případně negativních) závazných stanovisek na společném neveřejném jednání nařízeným stavebním úřadem (2c odst. 2 a 3 zákona o urychlení výstavby).

Konání neveřejného jednání je stavební úřad povinen oznámit dotčeným orgánům nejpozději 15 dnů předem.²⁴⁷ Dotčený orgán si může nad rámec společného jednání vyhradit vydání či doplnění závazného stanoviska v dodatečné lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se společně

²⁴⁴ Viz ust. § 1 odst. 3 zákona o urychlení výstavby.

²⁴⁵ Např. zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 189/1999 Sb. o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁶ Viz ust. § 2c odst. 1 a 3 zákona o urychlení výstavby.

²⁴⁷ Viz ust. § 2c odst. 5 zákona o urychlení výstavby.

jednání konalo.²⁴⁸ Pokud by se dotčený orgán nevyjádřil ani v dodatečné 30denní lhůtě, nastává zákonná „fikce“, že daný správní orgán nemá k záměru výhrady a jím hájený veřejný zájem dotčen není. Souhrnně tak zákon dává dotčeným orgánům časovou lhůtu na vypracování závazných stanovisek, a jejich prostřednictvím tak hájit veřejné zájmy. Tato lhůta činí 45 dní, což platí pro případ, kdy stavební úřad zašle oznámení o zahájení společného řízení dotčenému orgánu 15 dní před konáním společného jednání. Vzhledem k řadě rozličných faktorů, vlivů a dopadů, k územnímu rozsahu i složitosti technických a technologických funkcionalit jednotlivých částí infrastruktury a multiplikovaným efektům částí v jejich souhrnu je bohužel nutno považovat dobu 45 dní u řady dotčených orgánů ke komplexnímu odbornému zhodnocení a vydání fundovaných závazných stanovisek za velmi omezující.

Nutno však dodat, že uvedená „fikce nedotčenosti veřejného zájmu“ se nevztahuje na vydání závazného stanoviska dle zákona EIA. Z uvedené zákonné výjimky tedy vyplývá, že závazné stanovisko dotčeného orgánu (typicky krajského úřadu) příslušného k posouzení vlivů záměru na životní prostředí, bude vždy nezbytným podkladem pro vydání společného rozhodnutí (tam, kde záměr posouzení EIA vyžaduje). Nedodání stanoviska by tedy představovalo nesplnění podmínky stanovené subsidiárně stavebním zákonem doložit k žádosti o zahájení řízení (územního, společného územního a stavebního či společného územního a stavebního s řízením o posouzení dopadu na životní prostředí) nezbytné přílohy a podklady.²⁴⁹

3.7.2 Další specifika postupů dle zákona o urychlení výstavby

Z hlediska postupů souvisejících se stavebním řádem stanovuje zákon speciální ustanovení o doručování písemností tak, aby byl redukován počet obesílaných účastníků „přímo cestou“, tedy jednotlivě. (§ 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby) V případě doručování oznámení o zahájení povolenacích řízení s velkým počtem účastníků (tedy nad třicet) postupuje stavební úřad dle příslušných ustanovení stavebního zákona za použití subsidiárních pravidel § 144 odst. 6 správního řádu.²⁵⁰ Kromě tzv. nepominutelných účastníků (§ 27 odst. 1 správního řádu), kterým bude doručováno individuálně, bude ostatním doručováno veřejnou vyhláškou dle ustanovení § 25 správního řádu. Také u ostatních písemností se doručuje veřejnou vyhláškou, s výjimkou

²⁴⁸ Viz ust. § 2c odst. 4 zákona o urychlení výstavby.

²⁴⁹ Viz § 94c, § 94l či § 110 stavebního zákona.

²⁵⁰ Viz § 86 odst. 6, § 87 odst. 1, §94l odst. 3, § 94m odst. 2, § 94u odst. 2, § 110 odst. 7 a § 112 odst. 1 stavebního zákona.

žadatele (tj. stavebníka), obce, v jejímž katastru má dojít k povolovanému záměru a dotčených orgánů hájících veřejné zájmy. Tento způsob doručování vede ve svém důsledku k situaci, kdy je doručováno napřímo jen velmi úzké skupině adresátů. Potence možného zasahování do řízení osobami mimo sféru navrhovatele, státní správy a vedení obecní samosprávy je tedy násobně nižší než u záměrů nespádající pod rozsah úpravy zákona o urychlení výstavby.

Zákon o urychlení výstavby obsahuje specificky též možnost oprávněného investora provádět měření a průzkumné práce v rámci přípravy stavby dopravní infrastruktury i na cizím pozemku. Ačkoliv je případně vzniklá škoda či újma kryta odpovědností oprávněného investora takové nahradit (zákon hovoří o přiměřené jednorázové náhradě ve výši dvojnásobku částky dle zákona o oceňování majetku), dochází k prolamování práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) vlastníka cizího pozemku. V souvislosti s tím lze očekávat, že daná ustanovení budou při prvních příležitostech jejich reálného uplatnění podrobena přezkumu Ústavního soudu.

K daným činnostem je tzv. oprávněnému investoru zákonem umožněno přistoupit nejen před vydáním případných povolení (územní rozhodnutí, společné povolení apod.), ale dokonce ještě před zahájením řízení vedoucích k jejich vydání²⁵¹ (srov. § 2f zákona o urychlení výstavby). Dochází tak k prolomení další ze základních zásad veřejného stavebního práva²⁵², dle které je možno legálně realizovat stavební činnost až na základě (pravomocného) individuálního správního aktu (nejčastěji povolení).

Poslední novelou přidané ustanovení § 2g pamatuje na situaci, kdy má plánovaná stavba dopravní infrastruktury nebo vybrané energetické infrastruktury přijít do styku s již existující dopravní nebo technickou infrastrukturou. Zákon požaduje, aby ve vymezených lhůtách došlo k přeložce původní dopravní nebo technické infrastruktury, a stanovuje podrobnější podmínky zajištění odpovídajících věcných práv a hrazení vzniklých nákladů.²⁵³

²⁵¹ Srov. například povinnost získat rozhodnutí o stanovení průzkumného území pro ložiskový průzkum podle § 4 a násl. zákona o geologických pracích, případně povolení obvodního báňského úřadu k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly dle § 9 horního zákona.

²⁵² Ve stavebním zákoně zakotvené například v § 76 (pro územní rozhodnutí) a § 108 (pro stavební povolení).

²⁵³ Ust. § 2g zákona o urychlení výstavby.

3.7.3 Infrastrukturní projekty společného zájmu

Zákon č. 225/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018 zavedl do zrychleného povolovacího režimu též institut „infrastrukturních energetických projektů společného zájmu“. Ustanovení § 5a až § 5d zákona o urychlení výstavby tak nově určuje základní rámcové podmínky pro klíčové přeshraniční energetické infrastrukturní projekty Evropské unie, nezbytné k zavedení politiky jednotného energetického trhu a sítě (‘Smart Grid‘)²⁵⁴ a zařazené na unijním seznamu zavedeným Nařízením č. 2016/89.²⁵⁵ Z právní úpravy je patrná maximální snaha o urychlení povolovacích řízení s minimalizací formálních požadavků na stavebníka.

Zatímco dle stavebního zákona je u většiny staveb pouze alternativní možnost požádat o vydání společného povolení (ať už v rámci společného územního a stavebního řízení či společného územního a stavebního řízení s posuzováním vlivu na životní prostředí podle zákona EIA), vede se u projektů společného energetického zájmu obligatorně vždy řízení společné (srov. § 5d zákona o urychlení výstavby). Přitom zavedení institutů spojených řízení obecně spočívá v tom, že stavebníkovi je dáno na výběr, zda zvolí jednotlivá řízení nebo právě řízení společné, a to dle svého uvážení a potřeby.

Před zahájením společného řízení probíhá další specifický postup, jenž zatím neměl v českém stavebním právu obdoby. Jeho charakteristika by se dala nazvat jako *předběžné zhodnocení* projektu nejvyššími správními orgány. Dle ustanovení § 5a zákona o urychlení výstavby posoudí Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) „zralost projektu“, a to podle dodaných podkladů předkladatele (tj. investora), konkrétně dle oznámení a dokumentace projektu. Jakmile předkladatel podá oznámení a dodá podklady vyjmenované v ustanovení § 5a odst. 1, nařídí MPO společné jednání s dotčenými orgány ve lhůtě 30 dní ode dne podání oznámení. Dotčené orgány mají možnost, na společném jednání nebo nejdéle v 15denní lhůtě²⁵⁶ ode dne

²⁵⁴ Viz Podpora projektu společného zájmu ACON Smart Grids, Ministerstvo průmyslu a obchodu, publikováno 25.1.2019, www.mpo.cz, citováno dne 9.3.2019, dostupný z WWW: <<https://www.mpo.cz/cz/energetika/elektroenergetika/podpora-projektu-spolecneho-zajmu-acon-smart-grids--243253/>>.

²⁵⁵ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/89 ze dne 18. listopadu 2015, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, pokud jde o unijní seznam projektů společného zájmu.

²⁵⁶ Z hlediska interpretace zákonné dikce však může být předmětem sporů, zda zákon ponechává dotčenému orgánu na sdělení svého stanoviska pouze 15 dní ode dne společného jednání nebo 30 dní, neboť zákon hovoří o 15denních lhůtách dvakrát, přičemž první z nich lze považovat za „řádnou 15denní lhůtu“ a u druhé samotné znění zákona hovoří o „dodatečné 15denní lhůtě“. Z výkladového hlediska *e rationem legis* však bude za účel daného ustanovení nutno považovat spíše časovou koncentraci odborných vyjádření dotčených orgánů k jednotlivým chráněným zájmům, což by argumentačně podpořilo pouze výklad upřednostňující celkovou lhůtu 15 dnů po konání společného jednání.

konání společného jednání sdělit svá stanoviska k oznámení projektu a zároveň stanovit požadavky na rozsah materiálů a úroveň podrobností informací v dokumentaci. Překladatel projektu bude povinen podmínky vyplývající ze stanoviska dotčeného orgánu promítnout v žádosti o zahájení společného územního a stavebního řízení (respektive společného územního a stavebního řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí). Jestliže se dotčený orgán nevyjádří a stanovisko MPO v zákonné lhůtě nedodá, platí „fikce souhlasu“²⁵⁷ s oznámeným projektem a předloženou dokumentací.²⁵⁸

Z hlediska ochrany veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů záleží poté zcela na posouzení MPO, které si s přihlédnutím k těmto zvláštním předpisům učiní úsudek o ochraně jiných veřejných zájmů samo (sic!). Jedinou výjimkou, o které nemůže MPO takto samostatně naložit je posouzení dle zákona EIA. Vyjádří-li dotčené orgány svá stanoviska s požadavky k dokumentaci včas, MPO je s nimi projedná a uzná-li, že předmětný projekt je *zralý* na další projednávání, oznámí to předkladateli. Oznámení, které musí být předkladateli oznámeno nejpozději do 3 měsíců od zaslání oznámení o projektu, bude obsahovat výčet materiálů a informací, které bude mít překladatel povinnost obstarat a znovu předložit, tentokrát v žádosti o komplexní rozhodnutí. MPO je povinno předkladateli oznámit též *harmonogram udělování povolení* (srov. § 5b odst. 3).

V případě, že oznámený projekt nebude dle uznání MPO zralý pro další projednávání a povolování, sdělí předkladateli, že oznámený projekt nelze přijmout a povolovací postup zahájit.

Postup výše uvedený předchází řádnému povolovacímu řízení, a to včetně fáze posouzení vlivu na životní prostředí, umístění stavby a povolení realizace stavby. Z hlediska povahy zákona o urychlení výstavby, jako zákona *lex specialis* vůči stavebnímu zákonu a souvisejícím předpisům, lze tedy považovat u projektů společného zájmu energetické infrastruktury za úmysl zákonodárce tzv. „předpřipravit“ rozhodovací pole pro tyto záměry, a tím tak významně pomoci jejich rychlejší realizaci.

²⁵⁷ Patrně ve smyslu pozitivního stanoviska bez stanovení konkrétních podmínek k ochraně dotčeného veřejného zájmu chráněný dotčeným orgánem podle zvláštního právního předpisu.

²⁵⁸ Viz § 5b odst. 2 zákona o urychlení výstavby.

3.8 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k dalším zákonům

Pravidla pro povolování a realizaci stavebních záměrů primárně zakotvených ve stavebním řádu, se dále nacházejí v obsáhlé skupině právních norem mimo stěžejní zákonné předpisy veřejného stavebního práva uvedené v předchozích podkapitolách této práce. I když by seznam všech předpisů s právní silou zákona a podrobná analýza veškerých normovaných prvků v nich uvedených vydal na samostatnou publikaci, následující podkapitola uvádí 60 nejpodstatnějších zákonů, jejichž ustanovení bývají v návaznosti na realizačně-povolovací postupy v živé praxi často interpretována a aplikována.

Rozčlenění odpovídá jurisdikcím příslušných orgánů státní správy, tj. ministerstev a ústředních správních úřadů. Následující pasáže byly sestaveny pečlivou selekcí a analytickým přístupem k jednotlivým zákonům, přičemž u každého z nich jsou představeny instituty s nejvýznamnějšími vazbami na realizačně-povolovací postupy ve stavebním řádu.

3.8.1 Zákony v jurisdikci Ministerstva pro místní rozvoj

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje oprávnění autorizovaných inženýrů a techniků k vypracování dokumentací a projektových dokumentací pro povolování staveb a k jejich realizaci.²⁵⁹

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje ustanovení ve vztahu ke zřízení veřejného pohřebiště, hrobů, hrodek, úložišť uren apod.²⁶⁰

Zákon č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje k válečným hrobům.

²⁵⁹ Viz § 17 a § 18 zákona č. 360/1992 Sb. o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁰ Viz § 17 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 378/2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, a o změně zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech (zákon o podpoře výstavby družstevních bytů), ve znění pozdějších předpisů, uvádí podmínky poskytování podpory na výstavbu družstevních bytů.²⁶¹

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, obsahuje podmínky pro vyvlastnění pozemku, stavby nebo její části.

3.8.2 Zákony v jurisdikci Ministerstva životního prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, upravuje ochranu krajinného rázu prostřednictvím souhlasu vydávaného formou závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny²⁶²; spoluúčast orgánů ochrany přírody v procesu územního a stavebního řízení (§ 2 odst. 2 písm. g); povinnost provádět stavební práce preventivně v zájmu ochrany rostlin a živočichů a ukládání příslušných opatření orgánem ochrany přírody (§ 5 odst. 3); vydání závazného stanoviska ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru (§8); limitaci vybraných stavebních činností na území národních parků (§ 16); restrikce povolování nových staveb ve vybraných zónách chráněné krajinné oblasti (§ 26 odst. 2) a na celém území národních přírodních rezervací (§ 29 písm. b) a přírodních rezervací (§ 34 odst. 1 písm. c); podmínky vydávání souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny při povolování staveb v ochranném pásmu zvláště chráněných území (§ 37 odst. 2), k povolování, změny či odstranění stavby ve zvláště chráněných územích (§ 44) ve spojení s omezením stavební činnosti ve zvláště chráněných územích a v jejich ochranných pásmech (§ 44a); výjimky z ochrany památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny po zahájení povolovacích řízení ke stavbě (§ 56 odst. 6).

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zahrnuje podmínky prevenční povinnosti vůči pozemkům zemědělského půdního fondu během

²⁶¹ V návaznosti na zákon č. 378/2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, a o změně zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, (zákon o podpoře výstavby družstevních bytů), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶² § 12 odst. 2 a § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

stavební činnosti a náležitosti k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu v souvislosti s výstavbou).²⁶³

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje podmínky výkonu práva na včasné a úplné informace o životním prostředí a přístupu veřejnosti k těmto informacím, včetně informací vypovídající o vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí [§ 2 písm. a) bod 5.].

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) stanovuje podmínky vydávání stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí – tzv. stanovisko EIA (§ 9a), vedení tzv. navazujícího řízení na proces EIA, tj. stavební řízení či společné územní a stavební řízení [§ 3 písm. g) v souladu s § 9b], řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (srov. § 10 odst. 1), společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (v návaznosti na ust. § 94q až 94z stavebního zákona), stanovuje pojmy jako veřejnost nebo dotčená veřejnost [§ 3 písm. i)] a podmínky jejich účasti a možnosti uplatňovat připomínky v navazujících řízeních [§ 9 odst. 3 písm. b)].

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje podmínky provozování stavby určené k využívání, odstraňování, sběru a výkupu odpadů (§ 14) a další povinnosti ke stavbám, v nichž bude probíhat nakládání s odpady (§ 12, § 16, § 18 až § 20); podmínky nakládání se stavebními odpady (§ 17 odst. 2); zvláštní ustanovení pro vybraná zařízení-staveb (§ 26 až § 37x) zahrnující možnost využívání určitých druhů odpadů jako znovupoužitelný stavební materiál (§ 37t odst. 3); požadavky na evidenci a ohlašování zařízení-staveb, v nichž dochází k nakládání s odpady (§ 39 až § 40); působnost Ministerstva životního prostředí při posuzování zralosti projektů a vydávání závazného stanoviska ve společném územním a stavebním řízení pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury (§ 73 odst. 3 písm. d); udělování souhlasu k provozování či možnost omezit nebo zakázat provozování zařízení-stavby pro nakládání s odpady krajským úřadem (§ 78 odst. 2); vydávání závazného stanoviska obecního úřadu s rozšířenou působností k povolení vybraných staveb ve spojení s nakládání s odpady (§ 79 odst. 4); vyjádření orgánů ochrany veřejného zdraví k provozním řádům zařízení-staveb, v nichž dochází k využívání, odstraňování,

²⁶³ Viz § 8, § 9, § 11, § 13 a bod 2 písm. c) části D přílohy zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

sběru a výkupu odpadů (§ 75 písm. d); vztah řízení o povolení stavby a řízení o integrovaném povolení podle zákona o integrované prevenci (§ 82 odst. 2).

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, předpokládá vazbu účinků integrovaného povolení na možnost realizovat záměry dle vydaného společného územního a stavebního povolení nebo stavebního povolení (§ 45), včetně oznámení vůči správnímu orgánu (krajskému úřadu) příslušnému k vedení integrovanému řízení v žádosti o vydání integrovaného povolení (§ 4 odst. 1 písm. r); postavení krajského úřadů jako dotčeného orgánu ve stavebním řízení tam, kde se rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy podle zvláštních právních předpisů (zejm. složkových zákonů) nahrazují integrovaným povolením (§ 33 písm. o); přechodná ustanovení pro povinnost získání integrovaného povolení v návaznosti na „starší“ povolované stavební záměry (§ 43 až § 45).

Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pojímá zásady provozování staveb, v nichž dochází k ukládání těžebního odpadu (§ 6) včetně požadavků staveb úložných míst na zajištění ochrany složek životního prostředí (§ 6 odst. 5 až 9); požadavky žádosti o povolení provozu stavby úložného místa obvodního báňského úřadu (§ 8) včetně povinnosti získat stavebního povolení (§ 8 odst. 2 písm. d v návaznosti na § 17 odst. 3 písm. f)), podmínky ukončení provozu (§10) a povinnosti provozovatele ve vztahu k jakosti vod, znečištění ovzduší a půdy (§ 12) a další povinnosti při ukládání těžebního odpadu mimo úložní místa v rámci provádění stavebních nebo rekultivačních prací (§ 16) a při nakládání s těžebním odpadem ke zjištění koncentrací kyanidu (§ 24).

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, pamatuje na souvislosti vydávání závazných stanovisek²⁶⁴ krajskými úřady pro provedení staveb stacionárního zdroje znečištění ovzduší vyjmenovaných v příloze č. 2 zákona²⁶⁵ (§ 11 odst. 2 písm. c) a závazných stanovisek obecními úřady s rozšířenou působností pro provedení nebo užívání staveb stacionárních zdrojů v příloze č. 2 neuvedených (§ 11 odst. 3), respektive jejich nahrazení alternativním postupem a vydáním integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci (§ 40 odst. 2); podmínky povolení provozu staveb stacionárního zdroje znečištění ovzduší včetně podmínek pro zkušební provoz dle stavebního zákona (§ 11 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 12 odst. 4 a Přílohou č. 7); působnosti Ministerstva životního prostředí při posuzování zralosti projektů a

²⁶⁴ Závazná stanoviska sloužící jako podklad pro rozhodování ve stavebním řízení či jeho modalit podle stavebního zákona.

²⁶⁵ Příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

vydávání závazného stanoviska ve společném územním a stavebním řízení pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury z hlediska působnosti krajských a obecních úřadů ve vztahu k ochraně ovzduší (§ 27 odst. 4).

3.8.3 Zákony v jurisdikci Ministerstva zemědělství

Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, upravuje povinnosti vlastníka stavby poskytnout geometrickou část dokumentace skutečného provedení, vstup do staveb a na pozemky v rámci výkonu zeměměřické činnosti a vydávání úředního oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických výsledků staveb a jejich zadokumentování.²⁶⁶

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje povinnost pro zpracování a projednání návrhů dokumentací staveb z hlediska ochrany a zachování lesa, dále povinnost vlastníků staveb sousedících s pozemkem určených k plnění funkcí lesa.²⁶⁷

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, upravuje evidenci staveb jako základních jednotek ekologicky významných prvků.²⁶⁸

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, upravuje vydávání posudků Krajské veterinární správy pro stavby v souvislosti s chovem zvířat, zacházení s živočišnými produkty, útulků pro zvířata).²⁶⁹

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, se vyjadřuje k uplatňování závazných stanovisek Ministerstva zemědělství pro stavby projektů společného zájmu a posuzování jejich zralosti).²⁷⁰

²⁶⁶ Viz § 6 odst. 3, § 7, § 11 a § 17 zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁷ Viz § 14 a § 22 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁸ Viz § 3aa zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁹ Viz § 49 odst. 1 písm. i), § 56 a § 77a zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁰ Viz § 58 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, se váže k úpravě staveb vodovodů a kanalizací včetně povinnosti ohledně kvality pitné vody a odvádění odpadních vod ze staveb, ochranných pásem vodovodních řadů a kanalizačních stok a přeložek vodovodů a kanalizací.²⁷¹

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje ustanovení ve věci zahrnutí podmínek pro nové stavby, rekonstrukce či modernizace stávajících staveb v rámci návrhu nového uspořádání pozemků, dále upravuje postavení Státního pozemkového úřadu jako dotčeného orgánu při posuzování zralosti projektů společného zájmu energetické infrastruktury a vydávání závazného stanoviska ve společném územním a stavebním řízení z hlediska pozemkových úprav, případně hrazení nákladů v případě vyvolání potřeby pozemkové úpravy jako následek stavební činnosti.²⁷²

3.8.4 Zákony v jurisdikci Ministerstva dopravy

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, uspořádává podmínky vydávání závazných stanovisek k povolování staveb na sledované vodní cestě a staveb dopravní a technické infrastruktury ve vzdálenosti do 50 metrů od břehové čáry sledované vodní cesty.²⁷³

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zakládá postavení Celního úřadu pro Jihomoravský kraj jako dotčeného orgánů pro povolování staveb a staveb projektů společného zájmu energetické infrastruktury.²⁷⁴

²⁷¹ Viz § 3, § 7, § 11, § 18, § 23, § 24 zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷² Viz § 9 odst. 8, § 17 odst. 2, § 19 odst. 1 písm. q) zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷³ Viz § 5a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁴ Dle čl. 10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 a viz § 9 odst. 2 písm. b) zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

3.8.5 Zákony v jurisdikci Ministerstva průmyslu a obchodu

Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů, obsahuje podmínky ochranného pásma skladovacích zařízení, produktovodů a ropovodů a souhlasu se stavební činností v jeho šíři.²⁷⁵

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (v návaznosti na přímo použitelné evropské Nařízení č. 305/2011²⁷⁶) upravuje další podmínky uvádění a dodávání stavebních výrobků na trh²⁷⁷ a dále obsahuje základní právní úpravu Českých technických norem (ČSN) dopadajících mimo jiné na stavby²⁷⁸.

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje k nárokům na účinnost užívání energie u zdrojů a rozvodů energie včetně elektřiny, tepla, chladu, a dále pro snižování energetické náročnosti budov).²⁷⁹

Zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, upravuje podmínky autorizace výstavby vybraných plynových zařízení, ochranných a bezpečnostních pásem plynárenských zařízení a ochranná pásma teplárenských zařízení).²⁸⁰

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, uvádí povinnosti při styku komunikačních vedení veřejné komunikační sítě s okolím, vznik ochranného pásma komunikačního vedení a dále vydávání závazného stanoviska Českého telekomunikačního úřadu a posuzování zralosti projektů společného zájmu energetické infrastruktury.²⁸¹

²⁷⁵ Viz § 3 odst. 3.

²⁷⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh.

²⁷⁷ Viz § 11c, § 11d, § 13c, § 18, § 18a a § 18c zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁸ Viz § 4 a násl. zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁹ Viz § 6 a § 7 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁰ § 67, § 68, § 87 zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸¹ Viz § 101, § 102 a § 108 odst. 1 písm. c) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů, upravuje podmínky staveb pro skladování pyrotechnických výrobků.²⁸²

Zákon č. 194/2017 Sb., opatření ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje na koordinaci stavebních prací pro zavedení vysokorychlostní sítě elektronických komunikací.²⁸³

3.8.6 Zákony v jurisdikci Ministerstva zdravotnictví

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, hovoří o pravidlech pro stavby ke koupání, podmínkách vnitřního prostředí staveb, ochraně před hlukem a vibracemi).

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů řeší povinnosti k užívání přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a dále vydávání závazných stanovisek ke stavbám v ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa.²⁸⁴

3.8.7 Zákony v jurisdikci Ministerstva práce a sociálních věcí

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů obsahuje požadavky při povolování staveb k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení).²⁸⁵

²⁸² Viz § 28 zákona č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸³ Viz § 10 zákona č. 194/2017 Sb., opatření ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁸⁴ Viz § 13 a § 37 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁵ Viz § 5 odst. 1 písm. i) a j), § 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zahrnuje podmínky pro stavby pro účely poskytnutí doplatku na bydlení.²⁸⁶

Zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, řeší poskytování služeb v návaznosti na splnění technických požadavků na stavby podle zvláštních předpisů.²⁸⁷

3.8.8 Zákony v jurisdikci Ministerstva financí

Zákon č. 222/1990 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ukládá podmínky staveb a objektů důležitých pro obranu státu.

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje na stanovení daňové zátěže u staveb a bytových jednotek²⁸⁸.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, obsahuje pravidla pro oceňování pozemků, stavebních pozemků, staveb, jednotek a práva stavby.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, hovoří o podmínkách pro výběr daně z přidané hodnoty, zejména u staveb pro bydlení nebo pro sociální bydlení a dále dodání pozemku.²⁸⁹

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje podmínky správních poplatků pro stavební povolení nebo společné povolení umístění a povolení stavby, povolení důlního díla nebo důlní stavby.²⁹⁰

²⁸⁶ Viz § 33 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁷ Viz § 14 zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁸ Viz § 7 a násl. zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁹ Viz § 48 a a § 56 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁰ Viz Položka 18 a 60 Přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

3.8.9 Zákony v jurisdikci Ministerstva kultury

Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, pojímá vazby na stavby jako architektonická díla.²⁹¹

3.8.10 Zákony v jurisdikci Ministerstva spravedlnosti

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, má vazbu na ochranu osob před jednáním úřadů či jejich nečinností.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů stanovuje pravidla soudního přezkumu činnosti správních orgánů.

3.8.11 Zákony v jurisdikci Ministerstva vnitra

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje působnost Ministerstva pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění a Ministerstva průmyslu a obchodu ve věcech výroby stavebních hmot a stavebních výrobků.²⁹²

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, upravuje podmínky vykonávání činností se zvýšeným požárním nebezpečím provozovaných ve stavbách a budovách (§ 4 odst. 2, § 6, § 6b, § 13); postavení Ministerstva vnitra jako dotčeného orgánu při posuzování zralosti projektů společného zájmu energetické infrastruktury a vydávání závazného stanoviska ve společném územním a stavebním řízení z hlediska požární bezpečnosti (§ 24 odst. 1 písm. t) ve spojení s § 95); posuzování stavebních záměrů včetně související dokumentace z hlediska požární bezpečnosti a podmínky kontroly dodržování povinností stanovených právními předpisy o požární

²⁹¹ Viz § 13 odst. 2 autorského zákona.

²⁹² Viz § 13 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

ochraně (§ 31); podmínky konstrukce a provozování spalinových cest (§ 43); a povinnost oznamování nedostatků při čištění a kontrole spalinové cesty příslušnému stavebnímu úřadu (§ 46).

Zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zejména určuje územní rozdělení na vyšší územní samosprávné celky z hlediska působnosti jednotlivých orgánů státní správy při povolování stavebních záměrů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje podmínky poskytování informací a práva svobodného přístupu k informacím na úseku veřejného stavebního práva.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, určuje požadavky označování staveb a budov čísly popisnými, evidenčními a orientačními, a dále pravomoc obecních úřadů k přidělování a zrušení vyjmenovaných čísel).²⁹³

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje označování staveb a budov čísly popisnými, evidenčními a orientačními na území hlavního města Prahy, pravomoc Magistrátu hlavního města Prahy vydávat o přidělení čísel písemný doklad, a dále pravomoc městských částí vystupovat jako účastník ve společném územním a stavebním řízení a v řízení o dodatečném povolení stavby na svých územích.²⁹⁴

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje postavení Ministerstva vnitra jako dotčeného orgánu při posuzování zralosti projektů společného zájmu energetické infrastruktury a vydávání závazného stanoviska ve společném územním a stavebním řízení z hlediska ochrany obyvatelstva (§ 7 odst. 2 písm. h) a stanovení technických požadavků na stavby pro civilní ochrany a stavby požadavky civilní ochranou dotčené (§ 7 odst. 2 písm. i); vedení evidence a kontrola staveb civilní ochrany a staveb dotčenými požadavky civilní ochrany, a to krajskými úřady na území kraje (§ 10 odst. 5 písm. j) a obecními úřady v obci (§ 15 odst. 2 písm. g); působnost Hasičského záchranného sboru kraje ve společném územním a stavebním řízení nebo ve stavebním řízení, kde působí v pozici dotčeného orgánu. vydává závazná stanoviska z hlediska ochrany obyvatelstva (§ 10 odst. 6 v návaznosti § na § 33 odst. 1, věta třetí).²⁹⁵; oprávnění velitele zásahu nařídit bezodkladné

²⁹³ § 31 a § 31a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁴ § 14, § 14a a § 18 odst. 1 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

provádění nebo odstraňování staveb, terénních úprav, a to pro zmírnění nebo odvrácení rizik vzniklých mimořádnými událostmi (§ 19 odst. 3 písm. b); poskytnutí plánované pomoci pro provádění záchranných a likvidačních prací vlastníky nebo uživateli staveb civilní ochrany nebo staveb dotčených požadavky civilní obrany (§ 21 odst. 2 písm. b); omezení práv ke stavbě či k pozemku v souvislosti s prováděním záchranných nebo likvidačních prací, včetně provedení ochranných staveb, vyklizení pozemku či odstranění staveb (§ 23 odst. 2 písm. b); další omezení vlastníků staveb civilní ochrany nebo staveb dotčených požadavky civilní ochrany k zachování charakteru, účelu a využití těchto staveb (§ 23 odst. 2 písm. d).

Zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů, určuje podmínky značení státních hranic v konstrukcích staveb (§ 6 písm. c); omezení provést stavbu a stavební činnosti podél státních hranic (§ 7); vyjadřovací působnost Ministerstva vnitra ke stavebním záměrům s potenciálem ovlivnit vyznačení průběhu státních hranic (§ 8 písm. f); omezení užívání stavby či pozemku v dosahu hranic (§ 10); ustanovení Ministerstva vnitra vydávat jako dotčený orgán závazná stanoviska do stavebních řízeních²⁹⁶ dotýkajících se území nebo stavby v bezprostřední blízkosti státních hranic (§ 17).

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (stanovující předpoklady výkonu úřední činnosti pracovníků orgánů státní správy na úseku povolování staveb, jejich změn a odstraňování, zejména stavebních úřadů a dále dotčených orgánů podle zvláštních předpisů).²⁹⁷

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů, určuje seznam obcí, na jejichž území budou orgány státní správy vykonávat pravomoci související se stavební agendou, a to jako obce s pověřeným obecním úřadem, tzv. *dvojkové obce*, a obce s rozšířenou působností, tzv. *trojkové obce*.²⁹⁸

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, hovoří o podmínkách pro doručování a nakládání s listinami

²⁹⁶ Pravděpodobně též v alternativních postupech a společných povolenacích řízeních.

²⁹⁷ § 2, § 4, § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁸ § 1 až § 3 a Přílohy 1 a 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

elektronickou cestou – zejména doručování prostřednictvím datové schránky a převádění dokumentů mezi listinou podobou a podobou datové zprávy, tzv. konverze dokumentů).²⁹⁹

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje úpravu evidence stavebních objektů a údajů o nich v registru územní identifikace (§ 31, § 32, § 34 a § 38); vedení informačního systému územní identifikace obsahující referenční a další údaje o stavebních objektech a povinnost stavebních úřadů, obcí či Českého statistického úřadu údaje o stavebních objektech do registru zapisovat, měnit či vymazávat (§ 39, § 42 a § 44); přístup, poskytování a zapisování údajů z registru územní identifikace a z informačního systému územní identifikace (§ 47 odst. 2, § 62 odst. 2, § 66 odst. 1).

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů vytyčuje podmínky při povolování a užívání objektů-staveb, ve kterých je umístěna nebezpečná látka – zařazení a posouzení rizik závažných havárií krajským úřadem (§ 31), schválení bezpečnostního programu a zprávy, a dále zpracování plánu fyzické ochrany a havarijních plánů objektu (§ 32); působnost Českého báňského úřadu jako koordinačního a zároveň dotčeného orgánu při posuzování zralosti projektů a vydávání závazného stanoviska ve společném územním a stavebním řízení pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury (§ 47); a vydání závazného stanoviska krajského úřadu ve stavebním řízení (či společném územním a stavebním řízení), z hlediska posouzení rizik závažné havárie (§ 49 odst. 3 v souvislosti s § 53 odst. 3).

3.8.12 Zákony dotýkající se činnosti Českého statistického úřadu

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, pojímá vazby na statistické informace o ekologickém vývoji České republiky.

²⁹⁹ Viz zejm. § 17 až § 25 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

3.8.13 Zákony dotýkající se činnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů,³⁰⁰ obsahuje ustanovení týkající se ochrany staveb jaderného zařízení, ochrany před ozářením z přírodního zdroje záření ve stavbách³⁰¹ a vydávání závazných stanovisek ke stavbám na pozemku s uzavřeným úložištěm radioaktivního odpadu, v areálu jaderného zařízení či související dopravní a technické infrastruktury³⁰².

3.8.14 Zákony dotýkající se činnosti Českého báňského úřadu

Zákon č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, se vztahuje na podmínky staveb v chráněném ložiskovém území, dále na projektování, výstavbu a rekonstrukci dolů a lomů, a na zajišťování a likvidaci starých důlních děl.³⁰³

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, upravuje postavení báňského projektanta, stavby pro skladování výbušnin, podzemní objekty a vydávání závazných stanovisek v řízeních o povolení staveb, jejichž součástí je činnost prováděná hornickým způsobem.³⁰⁴

3.8.15 Zákony dotýkající se činnosti Českého úřadu zeměměřického a katastrálního

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě je vedena evidence staveb a budov a údajů o nich zapisovaných do veřejného seznamu.

³⁰⁰ V souvisejícím (a původním) zákoně č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů ve znění pozdějších předpisů, se od 1.1.2017 nachází pouze občanskoprávní odpovědnost za jaderné škody.

³⁰¹ Viz § 98 a násl. zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰² Viz § 208 písm. p) a § 228 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰³ Viz § 18, § 19, § 23, § 35 zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁴ Ust. § 5b, § 20, § 31 a násl. zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

3.9 Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k podzákoným právním předpisům

Veřejné stavební právo vyniká vysokým počtem podzákoných právních norem, jenž provádějí a zpřesňují ustanovení stavebního zákona (potažmo stavebního řádu) a jednotlivých zákonů vztahující se k realizaci stavebních záměrů. Nejdůležitější skupinu tvoří vyhlášky ministerstev a ústředních orgánů státní správy. V zásadě lze hovořit o tom, že každé ministerstvo a ústřední správní úřad vydává detailnější regulativy pro oblast, která spadá do jejich gesce. Vyhlášky tradičně obsahují detailní a technicistní pravidla, obsahující výčty, výměry, procentuální vyjádření, tabulky, koeficienty a směrné veličiny vztahující se ke stavbám. Jedná se o potvrzení předpokladu, že na úrovni zákonů jsou upraveny zejména obecné regulativy hmotněprávní a procesněprávní, kdežto skutečná „pravidla staveb“ jsou následně zakomponována do norem nižší právní síly, které lze flexibilněji měnit a upravovat dle aktuálních potřeb, technologického pokroku apod.³⁰⁵

Patrně nejdůležitější vyhlášky s obecnou působností, zahrnující většinu realizovaných staveb, vydalo na základě zmocňovacích ustanovení v § 193 a § 194 stavebního zákona Ministerstvo pro místní rozvoj. Jedná se též o vyhlášky v živé praxi nejvíce uplatňované, a to č. 503/2006 Sb., 499/2006 Sb., 498/2006 Sb., 398/2009 Sb., a 268/2009 Sb., jak jsou uvedeny dále:

3.9.1 Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu

Vyhláška Ministerstva místního rozvoje ze dne 10. listopadu 2006 č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (s účinností od 20.4.2018 ve znění vyhlášky č. 66/2018 Sb.) obsahuje ve vztahu k realizačně-povolovacím postupům stavebního řádu zejména: formulář a povinné přílohy společného oznámení záměru v návaznosti na podmínky § 96a odst. 7 stavebního zákona a obsah společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru v návaznosti na § 105 odst. 4 až 8 stavebního zákona (§ 15b, § 15c a příloha č. 16); formulář a

³⁰⁵ Tento přístup, kdy zákon podrobnější podmínky staveb upravuje pouze obecně, bývá také kritizován. Viz: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. s. 11-12. ISBN 978-80-87975-85-5.

povinné přílohy ohlašování staveb v návaznosti na § 104 a násl. stavebního zákona včetně změny stavby a změny stavby před dokončením podléhající ohlášení (§ 18a a příloha č. 8); formulář a povinné přílohy žádosti o stavební povolení a jeho obsah včetně štítku „stavba povolena“ - provádějící § 110, § 115 a § 115a stavebního zákona (§ 18b, 18d a příloha č. 9); podobu (formulář) a obsah oznámení včetně povinných příloh stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora dle § 117 stavebního zákona (§ 18f, § 18g a příloha); obsah a struktura certifikátu autorizovaného inspektora potvrzující způsobilost stavby k bezpečnému užívání (§ 18j).

Novela vyhlášky č. 503/2006 Sb. s číslem 63/2013 Sb. nahradila vyhlášku 526/2006 Sb., kterou byla prováděna některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, a jejíž v zásadě celý obsah byl převzat právě do novelizované vyhlášky č. 503/2006 Sb.³⁰⁶ Došlo tak ke koncentraci předepsaného rozsahu a obsahu formulářů a dalších podkladů pro podání žádosti, ohlášení či oznámení pro postupy stavebních úřadů na úseku stavebního řádu, které byly do té doby rozprostřeny ve dvou podzákoných předpisech.³⁰⁷

3.9.2 Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů (ve znění vyhlášky č. 405/2017 Sb. s účinností od 1.1.2018), obsahuje zejména rozsah a obsah: dokumentace pro vydání společného (územního a stavebního) povolení k § 94l odst. 7 a § 94s odst. 6 stavebního zákona (§ 1d a příloha č. 8 až 11); dokumentace pro ohlášení stavby k § 105 odst. 9 stavebního zákona (§ 2 a příloha č. 12) a pro vydání stavebního povolení dle § 110 odst. 5 stavebního zákona (§ 2 a příloha č. 12); projektové dokumentace pro provádění stavby dle § 134 odst. 7 stavebního zákona (§ 3 a příloha č. 13); či stavebního deníku, jednoduchého záznamu o stavbě a způsob jejich vedení dle § 157 odst. 4 stavebního zákona (§ 6 a příloha č. 16).

Vyhláška č. 499/2006 Sb. přitom z rozsahu své aplikace vylučuje podrobnější úpravu projektové dokumentace pro stavby v kompetenci speciálních stavebních úřadů dle § 15 odst. 1 písm. a) až c) stavebního zákona, konkrétně staveb leteckých, drah, dálnic, silnic, místních

³⁰⁶ K tomu: SMOLOVÁ, Marcela. Příloha informací pro orgány územního plánování a stavebního řádu. *Stavebně právní praxe*. 2013, roč. 16, č. 2/2013, s. 4. Dostupný také z WWW: <https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/SSP/2013/02_ssp.pdf>.

³⁰⁷ Tamtéž.

komunikací a veřejně přístupných účelových komunikacích. Ty jsou upraveny zvláštními podzákonými předpisy³⁰⁸ s povahou *lex specialis* s vůči vyhlášce č. 499/2006 Sb. Výjimkou (z výjimky) úpravy je společné (územní a stavební) povolení dle § 94j stavebního zákona u staveb drah a staveb dálnic, silnic a místních a veřejně přístupných účelových komunikací [§ 15 odst. 1 písm. b) až c) stavebního zákona], na které se ustanovení vyhlášky č. 499/2006 Sb. použijí.³⁰⁹

3.9.3 Vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, stanovuje například podmínky zkoušky ke jmenování autorizovaných inspektorů a stručně pojednává o koordinačním orgánu pro autorizované inspektory (tzv. Koordinační radě pro autorizované inspektory) a způsobu evidence autorizovaných inspektorů.

3.9.4 Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb a Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 5. listopadu 2009 č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, obsahuje požadavky na stavby pro umožnění přístupu a využívání osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace. Vyhláška dále pamatuje na požadavky u staveb pozemních komunikací a veřejných prostranství (§ 4 a přílohy č. 1, 2 a 4), přístupů do staveb (§ 5 a přílohy č. 1 a 3), staveb občanského vybavení (§ 6 až § 9 a přílohy č. 1, 3 a 4), bytových domů a vybraných druhů bytů (§ 10 až 11 a příloha č. 3) nebo staveb určených pro výkon práce (§ 12 až § 13 a příloha č. 1 a 3).

³⁰⁸ Vydané podle zmocňovacího ustanovení § 194 písm. b) až d) stavebního zákona. Jedná se zejména o vyhlášku Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku Ministerstva dopravy a spojů č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku Ministerstva dopravy č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění pozdějších předpisů a vyhlášku Ministerstva dopravy č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁹ Ust. § 1 odst. 3 vyhlášky č. 499/2006 Sb.

Z podmínek taxativně vyjmenovaných lze udělit v odůvodněných případech výjimky (§ 14). Ustanovení § 3 odkazuje na české technické normy (ČSN)³¹⁰ stanovující normované hodnoty u technických požadavků na stavby, přičemž platí právní „fikce“, že dodržení ČSN se považuje za splnění požadavků přílehlajících ustanovení této vyhlášky. Jako systematicky nepřiléhající se naopak jeví ustanovení, podle kterého „*odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem*“ (srov. § 15 Vyhlášky č. 398/2009 Sb.).³¹¹

Vyhláška Ministerstva místního rozvoje ze dne 12. srpna 2009 č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (ve stavebně-právní praxi přezdívané jako „ÓTéPéčka“), ve znění vyhlášky č. 323/2017 Sb., obsahuje normativy technického rázu vztahující se v zásadě ke všem stavbám spadajícím do působnosti obecných stavebních úřadů.³¹² Z hlediska právní hierarchie spadá vyhláška pod režim obecného zmocňovacího ustanovení v § 194 písm. a) stavebního zákona k provedení ustanovení § 169 pro obecné požadavky na výstavbu legislativní definicí uvedené v § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Vyhláška upravuje kromě technických požadavků na stavby *stricto sensu* (§ 4 až § 7), také požadavky na bezpečnost a vlastnosti staveb (§ 8 až § 17) specifické požadavky na stavební konstrukce staveb (§ 18 až § 31), technická zařízení staveb (§ 32 až § 38) a zvláštní kategorii požadavků pro vybrané druhy staveb (§ 39 až § 53a).

Z hlediska ochrany životního prostředí musí být uvažovaná stavba navržena a provedena při dodržení základních požadavků vyjmenovaných v ust. § 8, mezi jinými požadavků na „*ochranu zdraví osob a zvířat, zdravých životních podmínek a životního prostředí.*“ [srov. § 8 odst. 1 písm. c) Vyhlášky č. 268/2009 Sb.]³¹³ Doba, po kterou musí stavba splňovat uvedené podmínky, se stanovuje při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů po dobu plánované životnosti stavby, což musí zaručit výrobky, materiály a konstrukce pro stavbu navržené a použité.³¹⁴ Plně

³¹⁰ Dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³¹¹ Aplikaci tohoto ustanovení lze jen obtížně předvídat. Jestliže vyhláška obsahuje specifické normy pro vyjmenované stavby (případně se použijí příslušné ČSN), pak jak lze chápat možnost se od těchto norem odchýlit a zároveň požadavkům ve vyhlášce dostát?

³¹² Ust. § 1 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb.

³¹³ Vyhláška odkazuje na povinnost neohrozit životní prostředí nad limity obsažené v jiných právních předpisech, s příkladným výčtem povinností spadajících do jednotlivých působností *složkových* zákonů – vztahující se např. k uvolňování látek nebezpečných pro zdraví a životy osob, zvířat a rostlin; uvolňování emisí nebezpečných zařízení včetně ionizujících; elektromagnetického záření, znečištění vzduchu, povrchových a podzemních vod a půdy; odpadních vod a kouře, nakládání s odpady apod. (srov. § 10 Vyhlášky č. 268/2009 Sb.)

³¹⁴ Viz ust. § 8 odst. 2 až 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb.

se zde ztotožňují s názorem Josefa Staši, podle kterého jsou uvedená ustanovení vágní, v praxi vykládána různými způsoby, a ve svém důsledku tedy obtížně vymahatelná.³¹⁵

U dvou jmenovaných vyhlášek je nutno poukázat na několik skutečností. Souhrnně spadají vyhlášky č. 398/2009 Sb. a č. 268/2009 Sb. pod legislativní definici „obecných požadavků na výstavbu“ dle § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Zainteresovaným subjektům³¹⁶ stavební zákon v ustanovení § 169 odst. 1 ukládá, aby tyto obecné požadavky na výstavbu *respektovaly*.³¹⁷ Interpretace tohoto právem dále nijak nespécifikovaného neurčitého pojmu bývá různá. Od norem v nich specifikovaných je také možno se dle ust. § 15 odst. 2 vyhlášky č. 298/2009 a ust. § 55 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. odchýlit. Od norem umožňujících bezbariérové užívání staveb je dovoleno se odchýlit, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem.³¹⁸ Vymezení v druhé z vyhlášek je o něco užší, neboť se od norem v ní uvedených (tj. týkajících se technických požadavků na stavby) lze odchýlit, „pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8 [Vyhlášky č. 268/2009 Sb.]“.³¹⁹

Z požadavků obou vyhlášek může příslušný stavební úřad udělit také výjimku či výjimky. Výčet požadavků, kterých může správní orgán stavebníka prostřednictvím výjimek zprostit, je taxativně určen, a to v ust. § 14 vyhlášky č. 398/2009 Sb. a v ust. § 54 vyhlášky č. 268/2009 Sb.³²⁰ Udělit výjimku lze za současného splnění podmínky, že se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví či život osob a sousední pozemky nebo stavby, a zároveň udělením výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu (srov. § 169 odst. 2 stavebního zákona).

Lze si položit otázku, do jaké míry mohou být uplatňovaná a následně vymáhaná taková pravidla, které mají být pouze „respektována“, přičemž odchylky nich jsou přípustné, a dále z nich může být udělena řada výjimek. V praxi se lze také často setkat s případy, kdy jsou výjimky stavebními úřady udělovány nikoliv (podle svého účelu a slovního vyjádření) „výjimečně“, ale jsou naopak zhusta udělovány tam, kde je dodržování určitých technických norem, dotýkajících

³¹⁵ K tomu: STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. s. 12. ISBN 978-80-87975-85-5.

³¹⁶ Fyzickým a právnickým osobám a příslušným orgánům veřejné správy – tuto neurčitou skupinu individuí bychom mohli označit za *stakeholders* či počestěle za „stakeholdery“.

³¹⁷ K tomu: STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018. s. 12. ISBN 978-80-87975-85-5.

³¹⁸ Viz § 15 odst. 2 Vyhlášky č. 298/2009 Sb.

³¹⁹ Viz § 55 odst. 2 Vyhlášky č. 268/2009 Sb.

³²⁰ V návaznosti na § 169 odst. 2 stavebního zákona, který takové výjimky připouští.

se i ochrany životního prostředí, stavebníkům spíše na obtíž, protože jim to například zvyšuje náklady.

3.9.5 Jiné vyhlášky ministerstev a ústředních správních úřadů

Následují příklady dalších podzákonných předpisů přijatých k provedení ustanovení stavebního řádu a předpisů souvisejících, řazené podle jednotlivých resortních příslušností ministerstev a ústředních správních úřadů. Hlubší rozbor následujících prováděcích předpisů svou rozsáhlostí přesahuje možnosti této disertační práce, avšak jako určité vodítko pro zkoumání dalších vazeb realizačně-povolovacích postupů stavebního řádu považuji za vhodné odkázat alespoň na jejich výčet.

V gesci *Ministerstva životního prostředí*: Vyhláška č. 206/2001 Sb., o osvědčení odborné způsobilosti projektovat, provádět a vyhodnocovat geologické práce, ve znění pozdějších předpisů a Vyhláška č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, ve znění pozdějších předpisů.

Pro oblast regulovanou *Ministerstvem dopravy*: Vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Resort *Ministerstva zemědělství* vydal: Vyhlášku č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, ve znění pozdějších předpisů; Vyhlášku č. 208/2004 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, ve znění pozdějších předpisů; Vyhlášku č. 346/2006 Sb., o stanovení bližších podmínek chovu a drezúry zvířat, ve znění pozdějších předpisů; Vyhlášku č. 419/2012 Sb., o ochraně pokusných zvířat, ve znění pozdějších předpisů; Vyhlášku č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa, ve znění pozdějších předpisů nebo Vyhlášku č. 183/2018 Sb. o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

Pod patronací *Ministerstva zdravotnictví* se nachází: Vyhláška č. 106/2001 Sb. o hygienických požadavcích na zotavovací akce pro děti, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 6/2003 Sb. kterou se stanoví hygienické limity chemických, fyzikálních a biologických ukazatelů pro vnitřní prostředí pobytových místností některých staveb, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 410/2005 Sb. o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 238/2011 Sb., o stanovení hygienických požadavků na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních ploch, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů; nebo Vyhláška č. 92/2012 Sb. o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo vnitra vydalo Vyhlášku č. 23/2008 Sb. o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo průmyslu a obchodu zpracovalo Vyhlášku č. 284/2016 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pyrotechnice, ve znění pozdějších předpisů.

Z ústředních správních úřadů nutno zmínit zejména:

Státní správa hmotných rezerv a její Vyhlášku č. 165/2013 Sb. o druzích ropy a skladbě ropných produktů pro skladování v nouzových zásobách ropy, o výpočtu úrovně nouzových zásob ropy, o skladovacích zařízeních a o vykazování nouzových zásob ropy;

Státní úřad pro jadernou bezpečnost a její Vyhlášku č. 358/2016 Sb., o požadavcích na zajišťování kvality a technické bezpečnosti a posouzení a prověřování shody vybraných zařízení, ve znění pozdějších předpisů a také Vyhlášku č. 361/2016 Sb., o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu, ve znění pozdějších předpisů;

Český báňský úřad a jím vydaná Vyhláška č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 99/1995 Sb., o skladování výbušnin, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 55/1996 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí, ve znění pozdějších předpisů; Vyhláška č. 239/1998 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při těžbě ropy a zemního plynu a při vrtných a geofyzikálních pracích a o změně některých předpisů

k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů; a Vyhláška č. 298/2005 Sb., o požadavcích na odbornou kvalifikaci a odbornou způsobilost při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem a o změně některých právních předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Český úřad zeměměřický a katastrální a jeho Vyhlášku č. 31/1995 Sb., kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

Ačkoliv stojí mimo systematiku výše uvedeného výčtu, přesto by nemělo být zapomenuto na Nařízení *Hlavního města Prahy* č. 10/2016 Sb., kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), ve znění pozdějších předpisů.

3.10 Dílčí závěr kapitoly

Ustanovení realizačně-povolovacích postupů, směřující k právní aprobaci konkrétního stavebního záměru, široce přesahují rámec jednoho právního předpisu, tj. stavebního zákona. Přesto, že jejich stěžejní úpravu nalezneme v ustanoveních § 103 až § 117, tedy v úvodních paragrafech stavebního řádu (§ 103 až § 157 stavebního zákona), normativní pravidla, která různou měrou ingerují a ovlivňují jednotlivé postupy, se rozprostírají na ploše objemné skupiny sta právních předpisů.

Ačkoliv z členství České republiky v mezinárodních organizacích a z jejího postavení v mezinárodním prostředí přecházejí některé nadstátní požadavky do jejího právního řádu, lze hovořit pouze o nižší ingerenci do oblasti zkoumaných realizačně-povolovacích postupů. Významná skupina norem pocházejících z evropského prostoru je zastoupena nařízeními a směrnicemi Evropské unie, které se dotýkají čtyř základních svobod, zejména odstraňování bariér s obchodem se stavebními výrobky, sjednocování technických norem u konstrukcí a technologií staveb. Dále dochází k implementaci práva EU v oblasti společných energetických a infrastrukturních projektů, leteckých a navigačních služeb. Za významný přesah do zkoumaných postupů považují právní úpravu účasti veřejnosti. Závazky původně vyplývající z Aarhuské úmluvy nyní pro Českou republiku vyplývají z řady směrnic. Doposud považují ingerenci

mezinárodního a evropského práva do realizačně-povolovacích postupů za relativně nízkou. S postupující integrací EU a zvyšování intenzity stavební činnosti a obchodu se stavebními výrobky a materiály v Evropě však predikují postupné zahušťování i tohoto legislativního prostoru.

Co se vnitrostátního práva týče, pravidla realizačně-povolovacích postupů se kromě stavebního řádu samotného vyskytují také v ostatních částech stavebního zákona a dále v ustanoveních obecného předpisu správního práva jako *lex specialis*. Vybrané postupy čerpají z obou předpisů co do výkladu pojmů a definic, aplikace základních hmotněprávních či procesněprávních zásad, společných institutů a obecně v praxi slouží i jako vyplňování právních mezer.³²¹

Tato kapitola se zabývá skupinou právních předpisů, které sice nelze považovat přímo za předpisy veřejného stavebního práva, ale realizačně-povolovacích postupů se úzce dotýkají zejména tak, že obsahují *lex specialis* právní úpravu pro specifické stavební záměry vyjmenované v ustanovení § 15 stavebního zákona.

Prvním z nich, **vodní zákon**, upravuje širokou řadu institutů s přímou vazbou na ustanovení stavebního řádu a stavebního zákona. Vodní zákon obsahuje *zvláštní* pravidla zejména pro stavby vodních děl, staveb v jejich ochranném pásmu, dále například záležitosti odpadních vod ze staveb, opatření při povodních a haváriích – včetně široké škály povinností vlastníků vodních děl či pozemků s nimi souvisejícími. Na základě vodního zákona vydávají vodoprávní úřady (tj. speciální stavební úřady) souhlasy a jiná vyjádření pro jiná řízení a orgány, řízení o povolení staveb vodních děl však vedou samostatně v tzv. vodoprávním řízení.

Ačkoliv vodní zákon upravuje vodoprávní řízení relativně podrobně, úprava stavebního zákona (respektive stavebního řádu) a správního řádu se použije subsidiárně. To zejména platí o jiných realizačně-povolovacích postupech, například ohlašování vybraných vodních děl a vodohospodářských úprav či ohlašování záměru s certifikátem autorizovaného inspektora a uzavření veřejnoprávní smlouvy. Bohužel právní úprava vodoprávních řízení v kombinaci s ostatními realizačně-povolovacími postupy dle stavebního řádu obsahuje řadu interpretačních deficitů, vykazuje znaky neúměrné složitosti, což v praxi vyúsťuje v aplikační lapse. Toho si je

³²¹ Konkrétní vazby jednotlivých realizačně-povolovacích postupů na jiná ustanovení stavebního zákona a správního řádu rozvádí pátá kapitola této práce.

vědom i zákonodárce při uvažované rekonstrukci veřejného stavebního práva.³²² Na přehlednosti nepřidala ani poslední novela zavádějící zrychlené postupy s úmyslem zrychlit povolování a výstavbu staveb vodních děl. Odborná veřejnost dopady této novely z hlediska ochrany vod spíše kritizuje a o skutečném efektu zrychlení povolování, respektive úspoře času, pochybuje.³²³

Vodní zákon obsahuje také některá zvláštní ustanovení usměrňující vydávání závazných stanovisek (včetně environmentálních) k ochraně veřejných zájmů explicitně kategorizovaných v ustanoveních § 102 a § 109, mezi nimiž kterými zabírá významné (ve vztahu ke zkoumaným postupům) místo například zřizování a obnova staveb k vodohospodářským melioracím pozemků, obnova, odbahnění a rekonstrukce rybníků, či správa vybraných vodních děl.

Postupy směřující k povolení realizace staveb silnic, dálnic či veřejně přístupných účelových komunikací upravuje **zákon o pozemních komunikacích**. Jím obsaženou právní úpravu považuji za rozhodně méně komplexní, například ve srovnání s vodním zákonem. Většina procesních institutů dopadajících na realizačně-povolovací postupy vychází ze stavebního zákona, respektive stavebního řádu, i když zákon o pozemních komunikacích obsahuje tu a tam drobné odchylky (např. v účastenství stavebního řízení či podávání žádosti o stavební povolení ke stavbám tunelů nad 500m délky).

Vedení postupů (zejména stavební řízení) přísluší silničním správním úřadům (speciálním stavebním úřadům), který jsou též po celou dobu realizace povinny k soustavnému dozoru nad dopravními stavbami i z hlediska dodržování podmínek environmentální ochrany. Domnívám se, že by tak dle zákonné dikce měla být ochrana životního prostředí zajišťována jak činností dotčených orgánů (dozorujících dodržování podmínek jimi vydaných závazných stanovisek), tak též pracovníky zvláštního stavebního úřadu. Stěžejní je z tohoto pohledu postavení Ministerstva dopravy, které jako silniční správní úřad vykonává vrchní státní dozor na úseku realizace výstavby silničním správním úřadům, a dále uplatňuje závazná stanoviska ve společném územním a stavebním řízení z hlediska řešení dálnic a silnic I. třídy a pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury.³²⁴ Specifickou zvláštností je možnost Ministerstva dopravy stanovit

³²² *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekonstrukce, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online], Ministerstvo pro místní rozvoj. [cit. 14.3.2019] str. 81, Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>.

³²³ K tomu KLIKOVÁ, Alena. Povolování staveb vodních děl ve společném územním a stavebním řízení a povolování nakládání s vodami. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 58-64. ISBN 978-80-87975-85-5.

³²⁴ Ust. § 40 odst. 2 písm. c) a g) zákona o pozemních komunikacích.

prováděcím předpisem okruh staveb těch pozemních komunikací, u kterých namísto stavebního povolení postačí pouze ohlášení a namísto ohlášení udržovacích prací nebude vyžadováno ani toto ohlášení. Zákonodárce se tak vzdal exklusivní pravomoci upravovat podmínky povolovacích režimů zákonem ve prospěch flexibilnějších prováděcích předpisů – jak se koneckonců, avšak s řadou nedostatků a problematických pasáží, stalo vyhláškou č. 104/1997 Sb. Ministerstvu dopravy je tak z hlediska kompetencí a nástrojů dána vyšší míra koncentrace a možnosti regulace dopravně-stavební agendy.

Podkapitola dopravních staveb se krátce zabývá též režimem zvláštního užívání a podmínkami speciálních stavebních záměrů pozemních komunikací. Režim „zvláštního užívání“ silnic, dálnic a místních komunikací nad rámec jejich běžného zacházení (tj. například pro pohyb motorových vozidel) vyžaduje povolení příslušného silničního správního úřadu. Zvláštní režim dopadá i na povolování staveb v okolí pozemních komunikací, což příslušnému správnímu orgánu dává relativně širokou možnost ovlivnit environmentální podmínky související se stavební činností mimo stavbu pozemních komunikací samotnou. Silniční úřad může k ochraně životního prostředí přispívat i nepřímo prostřednictvím obecné regulace staveb v okolí pozemních komunikací, jak potvrdil i nedávný vývoj v otázce odstraňování reklamních poutačů (billboardů) u dálnic. Ústavní soud v nedávném nálezu jednoznačně deklaroval, že i ve veřejné dopravě nad ochranou vlastnického práva (vlastníků billboardů) převáží veřejný zájem na ochranu života a zdraví (zejména účastníků dopravního provozu), přičemž „riziko“ právní regulace patří k běžným podnikatelským rizikům, obzvláště pokud podnikatelská činnost koliduje s ochranou veřejných zájmů. Soudím, že nejen v dopravní oblasti bude význam ochrany veřejných zájmů (včetně environmentálních) dále narůstat.

V oblasti drážní dopravy upravuje realizačně-povolovacích postupy staveb drah a na dráhách železničních, trolejbusových a lanových, **zákon o dráhách**. Ten stanovuje právní pojmy, definice, specifické instituty a správní orgány pro účely vedení řízení směřujících k právem aprobované realizaci staveb a zařízení v obvodu dráhy a stavby dráhy včetně drážního vedení. Jako speciální stavební úřad (§ 15 stavebního zákona) působí na daném úseku drážní správní úřad, který v koordinaci s obecným stavebním úřadem rozhoduje mimo jiné o ochranných podmínkách (včetně environmentálních) stavby v rámci stavebního povolení.

Drážní správní úřad působí také sám jako dotčený orgán, kdy mu právní předpisy ukládají chránit veřejné zájmy nejen u staveb na dráze, ale i u staveb jiných zasahujících do obvodu stavby

dráhy nebo v jejím ochranném pásmu. Ačkoliv dávají právní předpisy drážnímu správnímu úřadu v hájení veřejných zájmů standardní nástroje dotčených orgánů dle správního řádu i stavebního zákona (např. stanovení závazných podmínek a následné dohlížení na jejich plnění), omezuje zákon o dráhách pravomoc drážního správního úřadu tak, že stanovuje relativně úzce důvody, pro které může vydat negativní závazné stanovisko. Promítnutí environmentálních podmínek je tak z této pozice spíše obtížné.

Hlavní úlohu zajišťování ochrany elementů životního prostředí však zajišťují závazná stanoviska dotčených orgánů podle jiných zvláštních předpisů, například orgánu ochrany přírody a krajiny. Tomu však novela č. 319/2016 Sb. výrazně omezila možnost ochrany dřevin mimo lesní půdní fond. Záměr kácení sice musí být orgánu ochrany přírody a krajiny ohlášen alespoň 15 dní předem, avšak ten může kácení následně omezit jen z úzce vymezených důvodů a za aktivní kooperace drážního správního úřadu. Orgánu ochrany přírody tak byla ponechána pouze velmi úzce vymezená pravomoc k ochraně dřevin, avšak připustit v určitých případech lze převažující veřejný zájem na plynulost provozu a bezpečnost na dráhách přepravovaných osob a zvířat.

Za přínos do environmentální roviny považuji deklaraci veřejného zájmu pro ekologicky šetrný způsob určitých druhů dopravy a udělení statusu prospěšných staveb pro některé druhy drah. Podporu drážní dopravy a prioritizování vysoko-objemových transferů po železnici oproti například variantě automobilové či kamionové je rozhodně krok správným směrem.

Tato kapitola se dále zabývala působností speciálního stavebního úřadu, Úřadu pro civilní letectví, který dle **zákona o civilním letectví** rozhoduje o leteckých stavbách a stavebních otázkách souvisejících.

Předmět speciálních ustanovení zahrnujících letecké stavby se týká drah pro vzlety a přistávání letadel spolu s manipulačními a odstavnými plochami a doprovodnými stavbami k zajištění leteckého provozu, například letištních budov. K zabezpečení perimetru okolo exponovaných a kritických částí letišť stanovuje zákon ochranná pásma, jejichž existence sekundárně přispívá v určitém smyslu i k ochraně životního prostředí (například zamezení úhynu živočichů při střetu s prostředky letecké přepravy). Ochranná pásma podmiňují stavební činnost souhlasem Úřadu pro civilní letectví, jenž bude udělen pouze s přihlédnutím k nutnosti zabezpečit letový provozu a dopravní funkci letiště, kterou zákonodárce považuje za veřejný zájem. Obdobně vyžaduje souhlas i realizace staveb schopných narušit provozuschopnost přístrojů v letadle či leteckých zabezpečovacích zařízeních, například větrných elektráren, vedení vysokého napětí,

vysílacích stanic, industriálních závodů apod., což lze opět, i když s určitým nadhledem, též považovat za druh environmentální ochrany. Za (potenciálně) účinný nástroj ale považuji možnost Úřadu pro civilní letectví zavést provozní omezení ke snížení hluku na letišti. Je ovšem hodné kritiky, že omezení lze učinit při splnění zákonné podmínky překračování hygienických limitů alespoň po dobu tří konsekventních let. Zákodárce tak již předjímá (a jakoby automaticky schvaluje), že se limity budou překračovat a zásah správním orgánem omezení nechává až jako poslední možnost „hrozby“.

Dalším z řešených zákonů, obsahujícím významné přesahy do realizačně-povolovacích postupů stavebního řádu, je **zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury**, který významně modifikuje podmínky u žadatelů, rozhodujících správních orgánů i samotný proces povolování infrastrukturních projektů celorepublikového významu. Působnost zákona zahrnuje veřejně prospěšné stavby jím druhově vymezené v oblasti dopravní, vodní a energetického a elektro-komunikačního transferu.

Nejen zákon, jak byl přijatý, ale též z novely č. 225/2017 Sb., která zavedla do zrychleného povolovacího režimu institut „infrastrukturních energetických projektů společného zájmu“, je patrná sílící snaha o urychlení povolovacích řízení s minimalizací formálních požadavků na stavebníka. Ten tak již není povinen dokládat závazná stanoviska s podáním žádosti. Břemeno se naopak přesouvá na dotčené orgány, které musí uplatnit podmínky k jim chráněným zájmům (environmentální nevyjímaje). Lhůty pro uplatnění závazných stanovisek jsou přitom nastaveny přísně, a to nejpozději do 30 dnů od konání neveřejného společného jednání, jehož nařízení stavební úřad dotčeným orgánům oznámí alespoň 15 dní předem. Celkem jde tedy o 45 dní, pokud by stavební úřad neoznámil konání v době delší než 15 dní předem a pouze pokud si na jednání dotčený orgán aktivně vyhradí doplnění nebo vydání závazného stanoviska ve lhůtě 30 dnů. Zmeškání účasti dotčeného orgánu na společném jednání by nejenže vyústilo v nemožnost (negativní či s podmínkami) závazné stanovisko v dodatečné lhůtě doplnit či celé vydat, ale dokonce nastává právní „fikce“, že daný správní orgán nemá k záměru výhrady a jím hájený veřejný zájem dotčen není. I když se tato „fikce nedotčenosti veřejného zájmu“ nevztahuje na vydání závazného stanoviska dle zákona EIA (které je, jinými slovy, vyžadováno vždy), vzhledem k řadě rozličných faktorů, vlivů a dopadů, územnímu rozsahu i složitosti technických a technologických funkcionalit jednotlivých částí infrastruktury a multiplikovaným efektům (částí v jejich souhrnu) je bohužel nutno považovat dobu 45 dní ke komplexnímu odbornému

zhodnocení a vydání fundovaných závazných stanovisek za velmi omezující a následnou fikci za již zcela jdoucí proti principům právním i základním zásadám ochrany životního prostředí.

Dalším negativním faktorem, jdoucím proti ochraně životního prostředí a hájení práv obyvatel trvale žijících v lokalitě uvažovaného záměru je způsob doručování jednotlivých úkonů stavebního úřadu. Kromě tzv. neopominutelných účastníků (§ 27 odst. 1 správního řádu), kterým bude stavební úřad doručovat individuálně (například do datové schránky nebo poštovní přepravou), ostatním účastníkům řízení (např. „sousedům“) bude doručovat veřejnou vyhláškou na úřední desku. Tento způsob doručování vede ve svém důsledku k situaci, kdy je doručováno napřímo jen velmi úzké skupině adresátů. Potence možného zasahování do řízení osobami mimo sféru navrhovatele, státní správy a vedení obecní samosprávy je tedy výrazně snížena.

Jak zmíněno výše, novela č. 225/2017 Sb. zavedla s účinností 1.1.2018 do povolovacích postupů nový institut – tzv. „infrastrukturní energetické projekty společného zájmu“ (IEPSZ). Z hlediska struktury veřejné potažmo státní správy se jedná vsutku o ojedinělý přístup k rozhodování o výstavbě. Posuzování infrastrukturních energetických projektů společného zájmu totiž probíhá kompletně pod kuratelou Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO). Zákon stanovuje pro vedení IEPSZ obligatorně společné řízení. Na rozdíl od běžného správního řízení se však koná procesní fáze, kterou jsem pracovně nazval „předběžné zhodnocení projektu“ nejvyššími správními orgány. MPO v něm za účasti dotčených orgánů a dle podkladů předkladatele hodnotí „zralost“ projektu. Dotčeným orgánům je stanovena lhůta pro vydání závazných stanovisek, a to nejpozději do 15 dnů od společného jednání. Jelikož dle zákona je MPO povinno oznámit jeho konání alespoň 30 dní předem, ponechává se dotčeným orgánem opět pouze 45 dní na vyhotovení a dodání závazných stanovisek. Pokud dotčené orgány v této (vzhledem ke komplexnosti a složitosti jednotlivých IEPSZ) krátké lhůtě závazná stanoviska MPO dodají, je předkladatel povinen jejich obsah promítnout do žádosti o zahájení společného územního a stavebního řízení (respektive společného územního a stavebního řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí). Pokud však dotčený orgán lhůtu promešká, nastává opět „fikce“. Narozdíl však od výše uvedené, jde o „fikci souhlasu“ s oznámeným projektem a předloženými podklady.

Z hlediska ochrany veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů tam, kde došlo k uplatnění „fikce souhlasu“, záleží poté zcela na posouzení MPO, které si má dle zákonné dikce s přihlédnutím ke zvláštním předpisům učinit úsudek o ochraně jiných veřejných zájmů samo. Jedinou výjimkou, o které nemůže MPO takto samostatně naložit je posouzení dle zákona EIA. Následně MPO oznámí předkladateli *harmonogram udělování povolení* (srov. § 5b odst. 3).

Dvě poslední ustanovení zákona o urychlení výstavby obsahují výkladově několik sporných částí, jejichž interpretaci bude pravděpodobně muset řešit až praxe a případně judikatura správních soudů. Jako příklad lze uvést „fikci souhlasu“ dotčeného orgánu s projektem dle § 5b odst. 3 a její právní účinky (tj. kladného stanoviska bez podmínek) na vydávání závazných stanovisek či souhlasů dle zvláštních předpisů. Ustanovení předmětného paragrafu totiž jasně hovoří o „stanoviscích“ dotčených orgánů. Dotčené orgány vydávají v rámci územního i stavebního řízení celou řadu dalších individuálních správních aktů a podkladových úkonů – vyjádření, souhlasů, závazných stanovisek apod. Určitější vymezení může *de lege ferenda* přinést připravovaná rekodifikace veřejného stavebního práva, podle které má být u činnosti dotčených orgánů sjednocena jejich připomínkovácí a podmiňovací pravomoc do „nové“ formy *vyjádření*.³²⁵

Dalším z možných výkladově sporných míst lze jmenovat stanovení *podrobného harmonogramu* udělování povolení.³²⁶ Vzhledem k faktu, že územní a stavební řízení (respektive jejich koncentrované modality) spadají pod výkon státní správy stavebními úřady, respektive orgány územního plánování (v rámci dozoru patří tedy pod Ministerstvo pro místní rozvoj a nikoliv pod Ministerstvo průmyslu a obchodu), u kterých je délka jejich řízení jen těžko předvídatelná – někdy též z důvodu procesních kroků stavebníka – je otázka právní povahy a případné závaznosti stanovení harmonogramu (nemluvě o podrobném) orgánem, jenž do zmíněných povolenacích procesů jinak dle zákonného vymezení nezasahuje, přinejmenším sporná.

S pokračujícím trendem neustále se zužujícího prostoru ochrany veřejných zájmů bude zřejmě nutno počítat i v připravované novele zákona o urychlení výstavby. Novela, které je nyní v připomínkovém řízení, zahrnuje například povinnost odvolatele proti rozhodnutí stavebního úřadu složit kauci, která mu bude vrácena pouze v případě zrušení či částečné změny napadeného rozhodnutí. Výše kauce se má odvíjet od počtu závazných stanovisek, proti kterým by odvolatel v rámci odvolání proti navazujícímu rozhodnutí brojil. Kauce je nyní navrhována ve výši 25.000,- Kč za odvolání a 10.000,- Kč za každé napadnuté závazné stanovisko.³²⁷ Záměr Ministerstva dopravy předpokládá prohloubení „fikčních“ principů pro závazná stanoviska vydávaná

³²⁵ *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online], Ministerstvo pro místní rozvoj. [cit. 14.3.2019] str. 26, Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>.

³²⁶ Viz ust. § 5b odst. 3 zákona o urychlení výstavby.

³²⁷ Ministerstvo dopravy ČR. *Kauce při odvolání nebo povolení stavby v jednom řízení, to jsou další návrhy urychlující výstavbu* [online]. 2.11.2018, www.mdcr.cz [cit. 8.3.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Kauce-pri-odvolani-nebo-povoleni-stavby-v-jednom-r>>.

dotčenými orgány, kdy zkracuje lhůty pro jejich vydání na 30 dní.³²⁸ Ačkoliv záměr hovoří u případném prodloužení lhůty na 60 dní u zvláště složitých případů, je otázkou, které již tak komplexních infrastrukturních projektů bude možno považovat za více či méně „složitých“. Konečně úmysl připravované novely hovoří o snížení počtu závazných stanovisek, rozhodnutí, povolení a souhlasů povinně dokládáných pro uskutečnění stavby, když příkladně zmiňuje nadbytečnost a neefektivnost dvojího posuzování záměru v řízení o posuzování vlivu na životní prostředí a podle zákona o ochraně přírody a krajiny.³²⁹

Výhledově lze očekávat další legislativní změny, a to nejen dílčími novelami zákona³³⁰, ale také v rámci komplexní rekonstrukce veřejného stavebního práva. Dosavadní úmysl zákonodárce je ponechat úpravu infrastrukturních projektů mimo hlavní stavební předpis (tj. stavební zákon), a to v *novém* zákoně o liniových stavbách.³³¹

Kromě zvláštních zákonů upravujících režim *speciálních* stavebních záměrů se kapitola dále zabývala **60 zákony a 35 podzákonými předpisy** a jejich právními instituty v návaznosti na realizačně-povolovací postupy stavebního řádu. K tak širokému záběru právních předpisů lze obtížně přijmout sjednocující závěry krom toho, co je zřetelné ze zdlouhavého výčtu a rozmanitosti právních předpisů.

Dovolím si pouze jednu poznámku k vyhláškám č. 398/2009 Sb. a č. 268/2009 Sb., které obsahují řadu detailních technických norem a kvalitativních pravidel pro realizaci staveb. Samotné legislativní prostředí umožňuje řadu těchto regulativů neuplatňovat, případně ponechává velmi široké pole pro uvážení správních orgánů (zejm. stavebních úřadů) v rámci své rozhodovací a dohledové činnosti stavební normy nevymáhat. Právní jistota stavebníků (respektive žadatelů o příslušná realizační povolení), stavebních úřadů jako rozhodujících a dozorujících orgánů, tak i ostatních subjektů stavebním záměrem ovlivněných, bývá mnohdy nejistá. Faktor korupčního potenciálu zde netřeba zmiňovat.

³²⁸ Tamtéž.

³²⁹ Tamtéž.

³³⁰ Viz ŤOPEK, Martin. *Zrychlení stavby dálnic navzdory ústavě? Státu vadí opakované námítky ekologů i obcí, a chce je proto omezit.* [online]. 2.4.2019. *Economia, a.s. Hospodářské Noviny 2019* [cit. 3.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://archiv.ihned.cz/c1-66548220-zrychleni-velkych-staveb-navzdory-ustave-stat-chce-kvuli-urychleni-vystavby-dalnic-nebo-plynovodu-omezit-moznost-podavat-namitky%3E>>.

³³¹ *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekonstrukce, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online], Ministerstvo pro místní rozvoj. [cit. 14.3.2019] str. 48, Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>.

I v tomto smyslu, stejně jako otázku množství řádově stovky právních předpisů, považuji diskusi o (re)kodifikaci veřejného stavebního práva za více než vhodnou. Záměr³³² sjednotit obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu vítám a jak plyne i výše uvedeného rozboru, může razantně přispět k přehlednosti právní úpravy a jejímu pochopení všemi osobami ji aplikujícími.

³³² Věcný záměr stavebního zákona [online], Úřad vlády České republiky 2019. s. 191 [cit. 2019-05-18]. Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.

4 SPOLEČNÉ INSTITUTY REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍCH POSTUPŮ

Tato práce pojednává o vybraných realizačně-povolovacích postupech dle stavebního zákona a stavebního řádu, které směřují k posouzení konkrétního stavebního záměru z hlediska podmínek a požadavků stanovených právními předpisy zejména v oblasti životního prostředí. Postupům, které podrobně rozebírám v následující kapitole³³³ této práce, jsou společné některé hmotně i procesně právní instituty, jejichž význam se dotýká též environmentálních vlivů.

Předmětem stavebně-právní regulace jsou stavební záměry, projekty stavebního charakteru, tedy hmotné nemovité objekty, podřazené pod definiční pojmy jako stavby, terénní úpravy, udržovací práce či zařízení. Pro následující uplatnění konkrétních nástrojů environmentální ochrany je tedy třeba nejprve dané pojmy identifikovat, o což se snažím v následujícím oddílu.

Realizačně-povolovacích postupů se účastní také nejrůznější subjekty, které ovlivňují průběh a výsledek rozhodování o povolení realizace individuálního stavebního záměru. Na jedné straně stojí vykonavatelé veřejné správy, tedy orgány vymáhající dodržování právních předpisů a současně povinované hájit veřejné zájmy včetně ochrany životního prostředí, například stavební úřady, dotčené orgány či autorizovaný inspektor. Na straně druhé vystupují adresáti veřejné správy, vůči nimž je směřován výkon státně-mocenského dozoru a rozhodování, typicky účastníci řízení. Účastníkem tak bude např. žadatel o vydání stavebního povolení (stavebník), případně osoba s věcným právem k dotyčné stavbě či stavbě sousední, jejíž práva či oprávněné zájmy mohou být uvažovaným záměrem dotčené. Úmyslně jsem tyto dvě kategorie postavil do zdánlivě protichůdného postavení.

Ačkoliv nemusí být zájmy adresátů a vykonavatelů veřejné správy *a priori* kontradiktorní, často se do střetu dostávají. Příkladem budiž případ, kdy stavebník sám o vlastní vůli neaplikuje veškeré právní předpisy na ochranu veřejných zájmů (nedodrží limity znečištění, použije nebezpečné stavební materiály atd.). Je pak na orgánech veřejné správy, aby autoritativně dodržení zákonných povinností vymohly i proti vůli stavebníka. a to například prostřednictvím správně-právních sankcí. Kromě této *ex-post* vymáhané povinnosti zná veřejné stavební právo též preventivní přístup, v rámci něhož příslušný správní (tzv. dotčený) orgán vydá k ochraně konkrétních environmentálních zájmů *pro futuro* působící akt, obsahující závazné podmínky pro

³³³ Tato kapitola obsahově vychází z mé diplomové práce. Za posledních několik let od sepsání však u rozebíraných jevů došlo k legislativnímu, judikaturnímu i doktrinárnímu posunu. Proto byly příslušné pasáže významně upraveny a doplněny, aby plně odpovídaly současnému stavu poznání.

následnou realizaci projektu. Administrativně-právní činnost dotčených orgánů je přitom praktickým uplatněním jednoho ze základních zásad práva životního prostředí, jímž je zásada prevence.³³⁴

V následujících pasáží tohoto oddílu pojednávám o dvou kategoriích subjektů, které vystupují jako vykonavatelé veřejné správy a které považuji z hlediska ochrany životního prostředí za stěžejní, a tedy hodné bližšího zkoumání. První skupinou jsou stavební úřady, tedy správní orgány příslušné k autoritativnímu rozhodování v realizačně-povolovacích postupech. Systematika těchto stavebně-odborných správních úřadů podléhá hierarchickému a územně-druhovému rozřazení předmětu právní regulace. Činnosti a úkony, které stavební úřady vykonávají v rámci dále vybraných postupů, podléhají společným pravidlům stavebně-právních předpisů.

Druhou skupinu představují dotčené orgány, které na základě odborného zkoumání možných dopadů stavebních záměrů vydávají pro realizačně-povolovací postupy odborná vyjádření ve formě závazných stanovisek a jiných aktů. Rozmanitost prvků, jevů a vazeb životního prostředí ovlivňuje způsob, jakým jsou jednotlivé environmentální elementy chráněny. Právní systém reaguje na složitý komplex možných dopadů lidské činnosti soustavou druhově-odborných dotčených orgánů, které nadal úlohou zajišťovat veřejné zájmy, mezi něž zájmy environmentální též nepochybně patří. S určitými modifikacemi dle druhu realizačně-povolovacích postupů vykonávají dotčené orgány řadu funkcí, jejichž společné atributy jsou vysvětleny dále.

4.1 Předmět realizačně-povolovacích postupů

Na otázku, jaký okruh stavebních záměrů a do jaké míry je regulován, je třeba hledat odpověď průřezově v předpisech veřejného stavebního práva. Pravidla společná ustanovením regulujícím činnost výstavby obsahuje základní norma stavebního práva, tj. stavební zákon. Ten upravuje „*ve věcech stavebního řádu zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, (...)*“ (srov. ustanovení § 1 odst. 2)³³⁵ Do působnosti stavebního zákona tedy spadá činnost týkající se staveb, jejich modifikací, terénních úprav a zařízení. Jednotlivé pojmy jsou rozvedeny legálními definicemi – *stavba* v ust. § 2 odst. 3, *změna stavby* (respektive změna dokončené stavby

³³⁴ K tomu podrobněji viz oddíl 2.2.3 nazvaný „Zásada prevence“.

³³⁵ Viz § 1 odst. 2 stavebního zákona.

a změna stavby před jejím dokončením) v ust. § 2 odst. 5 a 6, *terénní úprava* v ust. § 3 odst. 1, *zařízení* v ust. § 3 odst. 2.

Kromě úvodního paragrafu k vymezení předmětu regulace směřují i jiná ustanovení stavebního zákona. Tak ustanovení § 103 a § 104 se vztahují (kromě již zmíněných) také na „udržovací práce“ [zakotvené např. v ust. § 103 odst. 1 písm. c)] a „údržba stavby“ (legálně definovaná v ust. § 3 odst. 4 a dále rozvedená v ust. § 139). Uvedené pojmy jsou v různých částech stavebního řádu (a stavebního zákona) užívány různě, což ne vždy přispívá k jednotné interpretaci a nesporné aplikační praxi. V tomto směru by předmětu regulace prospělo ujednocení pojmů a používaných termínů. Částečně se o to pokusila novela č. 225/2017 Sb., která zavedla v ust. § 3 odst. 5 novou legální definici „stavebního záměru“, kterou se rozumí „podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba“. Definice hovoří pouze o údržbě, výslovně však nezmiňuje udržovací práce (srov. § 3 odst. 5 stavebního zákona). Ačkoliv lze nové definici přiznat záslužnou snahu subsumovat většinu uvažovaných cílů stavebníků pod neutrální pojem, nelze než si položit otázku zavedení archaického pojmu „údržba“, obzvlášť pokud již zákon operuje s pojmy jako jsou udržovací práce a údržba stavby.

V následujících pasážích analyzuji předmět realizačně-povolovacích postupů z hlediska souvislosti s jejich hmotným objektem. Nejprve rozeberu definici pojmu stavba a poukážu zejména na problematiku její doktrinální interpretace i praktické aplikace. Obdobně jsou předmětem bližšího zkoumání pojmy jako terénní úpravy, udržovací práce a zařízení.

Z důvodu veskrze širokého pojetí předmětu realizačně-povolovacích postupů ve stavebním zákoně doposud zakotveného a přes výhrady výše uvedené, používám v této práci pojmu „stavební záměr“ jako souhrnné kategorie obsahující pojmy stavba, terénní úpravy, udržovací práce a zařízení, včetně jejich modifikací.

4.1.1 Definice pojmu „stavba“

Nejen pro účely této práce je třeba vymezit termín „stavba“ spolu s jeho doktrinálním vyjádřením a aplikační praxí. Sám stavební zákon používá pojmu jako legislativní zkratky v § 2 odst. 3. Bez ohledu na použitý materiál, výrobky, konstrukce, dobu trvání či účel využívání či jejich stavebně technické provedení za stavbu považuje zákon „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií.*“ Legislativní zkratka stavby nedává přesnou odpověď na otázku, zda je stavebním dílem myšlena stavební činnost anebo až její výsledek (např.

hotový dům). Gramatický výklad slovesa „vznikají“ tenduje spíše k činnosti stavení. Na druhou stranu si lze v praxi těžko představit situaci, kdy by stavební úřad povoloval pouze *činnost stavby*, případně činnost, jejímž výsledkem by bylo od počátku zamýšleno postavit třeba staveniště.

Ani odborná veřejnost není jednotná a nazírá na pojem „stavba“ ze dvou úhlů. Prvním z nich je pojetí *duality* – tedy stavba jako výsledek činnosti a zároveň jako činnost samotná. V duálním pojetí tak v sobě výraz stavba „zahrnuje jak označení hotového díla (věci), tak proces stavění jako probíhající činnost.“³³⁶ Tento názor podporuje i judikatura Nejvyššího soudu ČR: „Stavební předpisy chápou pojem „stavba“ dynamicky, tedy jako činnost, směřující k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné).“³³⁷ Také Staša poukazuje na některé případy uvedení pojmu stavba ve významu činnosti (např. zahájení stavby, zahájená stavba, dokončení stavby apod.).³³⁸

Druhý z názorů podporuje chápání stavby pouze jako výsledek stavební činnosti a věc v právním smyslu, která je způsobilým předmětem občanskoprávních vztahů.³³⁹ Toto druhé pojetí, tzv. *statické*, se tedy uplatní v rovině občanskoprávní. S podporou statického pojetí vystupuje také Malý s výčtem pěti charakteristických znaků stavebního díla. Musí jít o *výsledek* záměrné cílevědomé lidské činnosti sledující konkrétní cíl, vyjádřený účelem stavby (není dílem náhodný shluk materiálu), k jeho vytvoření je třeba stavebního materiálu (žádné hrady z čokolády) a technologického postupu (technologie). Pátým znakem je umístění na pozemku a kvalifikované spojení se zemí, neb se jedná o věc nemovitou.³⁴⁰ Za stavby v klasickém slova smyslu proto nelze považovat nejrůznější mobilní obytná zařízení (maringotky, obytné přívěsy), i když jsou např. dlouhodobě umístěny na pozemku a určeny k účelům, ke kterým se klasicky používají právě stavby.³⁴¹

Osobně se přikláním spíše k duálnímu výkladu pojmu stavba, neboť zastávám shodný postoj jako doc. Prášková, podle které pojmu stavba také jako *činnosti* odpovídá fakt existence skutkových podstat některých přestupků ve stavebním zákoně, směřující k sankcionování

³³⁶ Srov. k tomu DOLEŽAL, Jiří. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 43. ISBN 80-7201-626-1.

³³⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.02.2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005.

³³⁸ Viz STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 10-11. ISBN 978-80-87975-85-5.

³³⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.09.2002, sp. zn. 22 Cdo 539/2001.

³⁴⁰ K tomu podrobněji MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon – čtyři roky praxe*. IHNED.cz [online]. *Economia*, 2012 [cit. 20.08.2012]. Dostupný z WWW: <<http://pravnicka.radce.ihned.cz/c1-52400000-stavebni-zakon-ctyri-roky-praxe>>.

³⁴¹ Viz tamtéž.

nepovolené stavební činnosti jako takové.³⁴² Pachatel se dopustí přestupku tedy ne až v okamžiku dokončení stavby (ve smyslu naplnění Malého pěti charakteristik³⁴³), ale již vykonáváním stavební činnosti například bez nutnosti stavební dílo nezbytně dokončit. To dokládá i letitá praxe pracovníků stavebních úřadů.

Lze shrnout, že za stavbu se považuje převážně jak činnost, tak výsledek. Přesto panuje o přesné interpretaci nejistota. Z hlediska *de lege ferenda* setrvávám na doporučení změny legislativní terminologie tak, aby se *stavbou* rozuměl *výsledek stavební činnosti*. Naopak pro proces realizace stavby by se mohl ujmout termín „výstavba“ nebo, prostě a jednoduše, „*stavební činnost*“.

Za stavbu je dle stavebního zákona možno považovat i výrobek, jehož účelem je sloužit jako stavba, na místo určení je dovezen již jako hotové stavební dílo a následně je spojen se zemí.³⁴⁴ Výrobek plnicí funkci stavby přiřadila do kategorie staveb v ust. § 2 odst. 3 novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Ta současně zrušila ustanovení § 108 obsahující podmínky k ohlášení výrobků plnicích funkci stavby.³⁴⁵ V souvislosti s účinností (nového) občanského zákoníku od 1.1.2014 je třeba poukázat na ustanovení § 506, v jehož důsledku dochází k obnovení starořímského právního principu *superficies solo cedit*. Součástí pozemku je tak „*prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku i jiná zařízení (dále jen „stavba“)* s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.“³⁴⁶

Podle principu „*část se rovná celku*“ považuje stavební zákon za stavbu také její část (podlaží, místnosti, bytové jednotky) a současně změnu již dokončené stavby.³⁴⁷ Změna dokončené stavby je definována jako nástavba, přístavba a stavební úprava, a to včetně zateplení pláště.³⁴⁸

³⁴² PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní odpovědnost podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jirí RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 77-79. ISBN 978-80-87975-85-5.

³⁴³ Viz tamtéž.

³⁴⁴ Srov. HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. s. 10. ISBN 978-80-7400-044-7.

³⁴⁵ Viz § 108 stavebního zákona ve znění do 31.12.2012.

³⁴⁶ Viz § 506 občanského zákoníku. V rámci přechodných ustanovení však k procesu unifikace právního režimu pozemku a stavby dochází postupně. Prvním dnem účinnosti nového občanského zákoníku se dle § 3054 občanského zákoníku stala součástí pozemku pouze ta stavba, která byla vlastněna stejnou osobou jako samotný pozemek. Odlišný režim platí pro podzemní stavby se samostatným určením, které se dle § 498 občanského zákoníku pokládají za samostatné nemovité věci. Součástí pozemku tvoří dočasné stavby (§ 506 odst. 1 občanského zákoníku) a inženýrské sítě (§ 509 občanského zákoníku).

³⁴⁷ Viz ustanovení § 3 odst. 4 stavebního zákona.

³⁴⁸ Ust. § 3 odst. 5 stavebního zákona.

Z dalších legislativních definic týkající se pojmu stavby je vhodné zmínit *změnu stavby před dokončením*, kterou se rozumí změna prováděné stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem nebo autorizovaným inspektorem.³⁴⁹ Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. zavedla novou definici *zastavěné plochy pozemku a zastavěné plochy stavby*³⁵⁰ a novela č. 225/2017 Sb. poté definici *souboru staveb a stavby hlavní souboru staveb*.³⁵¹

4.1.2 Terénní úpravy, zařízení a udržovací práce

Užití některého z realizačně-povolovacích postupů vyžaduje zákon nejen pro kategorii „staveb“, ale také pro *terénní úpravy, zařízení a udržovací práce*. Definici **terénních úprav** vymezuje ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona jako nejružnější zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, dále těžební a podobné a související práce kromě hornických činností či činností prováděných hornickým způsobem³⁵². Demonstrativně řadí mezi terénní úpravy také skladovací a odstavné plochy, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, násypy, zavážky či těžební práce na povrchu.

Zařízení definuje ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona, přičemž se jimi rozumí informační a reklamní panely³⁵³, tabule, desky či jiné konstrukce a technická zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. Mezi *technická zařízení* patří např. konstrukce tvořící příslušenství nebo součást stavebních objektů, stroje a zařízení zabudované do stavebních objektů (výtahy, eskalátory, elektrorozvody, vzduchotechnika apod.) a v neposlední řadě i technologická zařízení jako čerpací stanice, požárně bezpečnostní zařízení, zařízení na dráze apod.³⁵⁴ V pochybnostech, zda se jedná o stavbu či zařízení, rozhoduje názor stavebního úřadu.³⁵⁵

Mezi nejčastější **udržovací práce** patří zejména opravy stávajících budov, např. jejich fasád. Zákon nedefinuje přesně pojem „*udržovací práce*“, zmiňuje však pojem

³⁴⁹ Viz § 2 odst. 6 stavebního zákona.

³⁵⁰ Ust. § 2 odst. 7 stavebního zákona.

³⁵¹ Ust. § 2 odst. 8 až 9 stavebního zákona.

³⁵² Co se rozumí hornickou činností a činností prováděné hornickým způsobem specifikují ust. § 2 a § 3 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵³ Pokud takové zařízení disponuje plochou větší než 8m², považuje se za stavbu.

³⁵⁴ Viz. Ústav územního rozvoje – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Systém stavebně technické prevence – definice pojmů* [online]. [cit. 07.04.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.uur.cz/default.asp?ID=3986>>.

³⁵⁵ Viz ust. § 3 odst. 2 věta druhá stavebního zákona.

obsahově blízký, a to „údržbu“.³⁵⁶ Ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona je *údržbou* stavby taková práce, kterou se zabezpečuje dobrý stavební stav, zabraňuje jejímu znehodnocení a prodlužuje její životnost. Jak upozorňuje Malý, vymezuje zákon údržbu ve velmi úzkém slova smyslu, neboť za údržbu je v běžném životě považována i činnost, kterou se, dle jeho slov, přímo nemusí prodlužovat životnost stavby (např. každoroční změna barvy nátěru fasády).³⁵⁷ To však odporuje současné stavebně-právní praxi, kdy i nový nátěr fasády je naopak považován za prodloužení životnosti stavby – např. preventivní účinek nátěru vůči korozi. Jde tedy spíše o interpretační problém.

V minulosti se stavebně-právní praxe potýkala s interpretačním problémem souvisejícím se zařazením určitých činností, které nebyly na první pohled lehce subsumovatelné pod pojem „údržba“, a to výměnu vnějších oken. Většina stavebníků totiž považovala samotnou výměnu právě za udržovací práce spadající pod § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, tedy nevyžadující ani stavební povolení, ani ohlášení. Argumentovali tím, že výměna nezasahuje do stavební konstrukce, neovlivní zdraví osob, požární bezpečnost, vzhled stavby, životní prostředí atd. Některé stavební úřady dle mé praktické zkušenosti však za výměnou vidí udržovací práce, které v zásadě mění vzhled stavby, a to především v případech pořízení plastových oken namísto dřevěných (a to i mimo staveb, které jsou kulturní památkou)³⁵⁸. Je tedy povinnost minimálně výměnu oken ohlásit stavebnímu úřadu a vyčkat jeho posouzení konkrétní situace. Praxe je nejednotná, což vede k rozdílným postupům i výsledkům správního rozhodování, odporujícím zásadě legitimního očekávání.

4.2 Stavební úřady

Stavební úřady jako správní orgány výkonu veřejné správy na úseku povolování realizace staveb představují nejčastější kategorii subjektů realizačně-povolovací postupů. Stavební úřady postupy buď přímo vedou nebo na jejich průbězích více či méně participují. Stavební úřady dále

³⁵⁶ Pojem považovaný za anachronický. Viz STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 11. ISBN 978-80-87975-85-5.

³⁵⁷ Viz MALÝ, S. *Stavební zákon – čtyři roky praxe*. *IHNED.cz* [online]. *Economia*, 28.7.2011 [cit. 20.08.2012]. Dostupný z WWW: <<http://pravnikradce.ihned.cz/c1-52400000-stavebni-zakon-ctyri-roky-praxe>>.

³⁵⁸ V případech obnovy staveb, které jsou kulturními památkami nebo staveb, které se nacházejí v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v ochranných pásmech je třeba souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu dle § 14 zákona o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

vykonávají dohled nad dodržováním stavebního zákona a prováděcích právních předpisů a mohou kvalifikovaně zasahovat při protiprávní činnosti.³⁵⁹ Jsou to právě stavební úřady, které mají stěžejní úlohu při ochraně životního prostředí (viz dále).

System stavebních úřadů odpovídá jednak struktuře územně-hierarchického uspořádání veřejné moci v České republice a dále specifičnosti některých typů staveb, jejichž povaha si zasluhuje speciální zacházení. Z územního hlediska vykonávají veřejnou správu obce a kraje (územní veřejnoprávní korporace). Jde o tzv. *přenesenou působnost* prostřednictvím obecních a krajských úřadů.³⁶⁰ Tomu odpovídá i rozvržení stavebních úřadů a jejich zakomponování do struktur obecních a krajských úřadů, jejichž zaměstnanci výkon stavebních úřadů zajišťují. Dochází tak k hojně kritizovanému jevu zvaném „systémová podjatost“.

U obcí je třeba rozlišovat, neboť ne každá obec má svůj stavební úřad. V současných podmínkách máme 704 „obecních“ stavebních úřadů, nacházejících se zejména v tzv. „dvojkových“ a „trojkových“ obcích, tedy v obcích s pověřeným úřadem a v obcích s rozšířenou působností.³⁶¹ Rozdělení působnosti na krajské a obecní úřady má také vliv na hierarchickou strukturu jednotlivých postupů, kdy krajské úřady např. rozhodují o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutí obecních úřadů. Jako ústřední orgán státní správy na úseku stavebních řízení vystupuje Ministerstvo pro místní rozvoj, mezi jehož pravomoci z hlediska postupů zakotvených ve stavebním zákoně patří například výkon dozoru nad dodržováním stavebního zákona či vyhrazení si výkonu kontrolních prohlídek stavby, sjednocování praxe podřízených úřadů a vydávání příslušné metodiky, ale také vedení systému technické prevence a sledování technické účinnosti technických předpisů pro stavby včetně Českých technických norem³⁶². Jeho úkolem je též přezkoumávat rozhodnutí krajských úřadů a

³⁵⁹ Mezi tyto nástroje patří zejména: odstranění nepovolené nebo závadné stavby, nařízení nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav či údržby stavby, vyklizení stavby, opatření na sousedním pozemku a v neposlední řadě celá škála rozhodování o správních deliktech podle stavebního zákona. K procesním nástrojům patří např. pořádkové pokuty.

³⁶⁰ Viz § 13 odst. 4 stavebního zákona a viz PRŮCHA, P. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model veřejné správy). In KADEČKA, Stanislav, Petr HAVLAN a Kateřina VALACHOVÁ, ed. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.-20. června 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s 204. ISBN 978-80-210-4784-6.

³⁶¹ Tento počet se za posledních 8 let nijak nezměnil. Viz Ministerstvo vnitra ČR. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy* [online]. 2011 [cit. 06.04.2019] str. 27. Dostupný z WWW: <www.spov.org/data/files/analyzavs.RTF> a dále viz Hospodářská komora ČR. *Věcný záměr stavebního zákona*. [online]. 18.12.2018. [cit. 06.04.2019]. s. 24. Dostupný z WWW: <http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny_zamer_rekodifikace_stavebniho_prava_14122018.pdf>.

³⁶² Viz § 12 stavebního zákona.

Magistrátu hlavního města Prahy v odvolacích řízeních.³⁶³ Ministerstvo pro místní rozvoj však na rozdíl od obcí a krajů přenesenou působnost nevykonává, neboť jde o přímý výkon státní správy ústředním orgánem.³⁶⁴

Stavební zákon ve své části druhé v ustanoveních § 13 až § 16 zakotvuje strukturu, působnost a podrobné rozdělení stavebních úřadů na *obecné, speciální, vojenské a jiné*, přičemž tři poslední typy můžeme souhrnně označit jako úřady „ostatní“. Věcná působnost je určena tak, že pokud pro stavební řízení není příslušný některý z *ostatních* úřadů, je zásadně příslušný stavební úřad obecný.

4.2.1 Obecné stavební úřady

Obecné stavební úřady působí jako základní článek soustavy stavebních úřadů, s postavením orgánů státní správy vyznačujícím se „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí a v dalších záležitostech, pokud nejsou vyhrazeny ostatním stavebním úřadům. Přísluší jim vydávat všechna rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona, s výjimkou ohlášení, stavebních povolení a dalších rozhodnutí týkajících se vymezených speciálních a jiných zvláštních druhů staveb.³⁶⁵ Jinými slovy, není-li dána zvláštní pravomoc některému z „*ostatních*“ stavebních úřadů, rozhoduje ve stavebním řízení obecný stavební úřad. To se však netýká územního rozhodování, které předchází stavebnímu řízení. Až na dvě výjimky v něm rozhoduje vždy stavební úřad obecný.³⁶⁶ Pokud bude záměr spadat do kompetence některého z *ostatních* stavebních úřadů, bude v praxi vypadat postup tak, že po vydání územního rozhodnutí či územního souhlasu obecného úřadu podá stavebník žádost o vydání stavebního povolení na některý z *ostatních* stavebních úřadů, přičemž územní rozhodnutí či souhlas bude přílohou návrhu.

³⁶³ Viz MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu: Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Komentáře (ASPI). s. 27-28. ISBN 978-80-210-4958-1.

³⁶⁴ Viz § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁵ Srov. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Přehled stavebních úřadů a jejich činnost* [online]. [cit. 18.05.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.mmr.cz/getmedia/60165ee1-89b7-4d6f-9286-9f33af95456c/Prehled-stavebnich-uradu-a-jejich-cinnost>>.

³⁶⁶ První výjimkou je případ staveb v působnosti tzv. *jiných úřadů*, a to u staveb v uzavřených prostorách existujících staveb, pokud se nemění výškové uspořádání prostoru (viz § 16 odst. 3 stavebního zákona) – v tomto případě mohou jiné stavební úřady vydat povolení stavby bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Za druhou výjimku považují kompetenci vojenských stavebních úřadů na území vojenských újezdů, které vedou realizačně-povolovací postupy samostatně (srov. § 16 odst. 1 stavebního zákona).

Obecnými stavebními úřady jsou dle § 13 odst. 1 stavebního zákona: Ministerstvo pro místní rozvoj, krajské úřady, Magistrát hlavního města Prahy a úřady jeho městských částí určené statutem, magistráty územně členěných statutárních měst a úřady jejich obvodů či částí určené statutem, magistráty statutárních měst, pověřené obecní úřady³⁶⁷ a městské a obecní úřady, které tuto působnost vykonávaly ke dni 31.12.2006.³⁶⁸

4.2.2 Speciální stavební úřady

Působnost speciálních stavebních úřadů se nachází u těch zvláštních druhů staveb, které svou složitostí, náročností realizace či specifickým účelem nárokuje vyšší odbornost na dohled a schvalování stavebních postupů. Pravomoc je dána vždy zvláštním právním předpisem, který zároveň přesně určuje charakteristiku a technické náležitosti daného stavebního záměru. Procesní stránka řízení je zpravidla zajištěna přímo ustanoveními zvláštního právního předpisu se subsidiárním použitím stavebního zákona a následně správního řádu.

Speciální a jiné úřady vedou pouze procesy související s realizací stavby (stavební řízení, kolaudační řízení, řízení o odstranění a jejich modality), předchází územní rozhodování zajišťuje obecný místně příslušný stavební úřad. Ale ani v navazujícím stavebním řízení u speciálních úřadů neztrácejí obecné stavební úřady zcela vliv. Dle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona vykonávají vždy alespoň částečně dozorovou a schvalovací funkci.

V případě, kdy není vyžadováno územní rozhodnutí ani územní souhlas, musí obecný stavební úřad vydat také kladné závazné stanovisko dle § 96b³⁶⁹ o tom, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s územně plánovacími nástroji (politikou územního rozvoje, územně plánovací

³⁶⁷ Stanovené dle zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁸ Do 31.12.2012 obsahoval výčet stavebních úřadů v zákoně též Magistrát hlavního města Prahy a úřady jeho částí stanovené statutem, stejně jako magistráty statutárních měst a úřady jejich městských částí a obvodů určené statutem. Novela č. 350/2012 Sb. je odstranila s odvodněním nadbytečnosti, neboť jejich postavení jako obecní úřad vyplývalo ze zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze. Viz *Důvodová zpráva - Vládní návrh 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, tisk č. 573/0, s. 185* [online]. Poslanecká sněmovna – Parlament České republiky, doručeno poslancům 16.01.2012 [cit. 08.04.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/doc/00/08/22/00082222.pdf>>.

³⁶⁹ Tento paragraf byl do stavebního zákona zaveden novelou č. 225/2017 Sb., kdy dosavadní strukturu podmiňujících souhlasů a stanovisek výrazně změnil. Od následného uvedení do praxe odhalilo personální i organizační nepřipravenost stavebních úřadů, respektive orgánů územního plánování k vydávání závazných stanovisek. Ve své vlastní praxi jsem často narazil na případy, kdy stavebník musel na vydání závazného stanoviska čekat řadu měsíců.

dokumentací) a cíli a úkoly územního plánování, případně může stanovit závazné podmínky.³⁷⁰ Toto ustanovení bylo do stavebního zákona zavedeno novelou č. 225/2017 Sb. a dosavadní strukturu podmiňujících souhlasů a stanovisek tak výrazně změnilo. Následné uvedení do praxe odhalilo personální i organizační nepřípravenost stavebních úřadů, respektive orgánů územního plánování k vydávání závazných stanovisek, což jsem si ověřil i ve své profesní praxi.

Jestliže stavba ke svému umístění vyžaduje územní rozhodnutí, vydává obecný stavební úřad souhlas ověřující soulad s podmínkami územního rozhodnutí.³⁷¹

Speciální stavební úřady dohlížejí podle zvláštních předpisů např. na stavby letecké, stavby drah a na dráze, silnice či místní komunikace a vodní díla. Zvláštními předpisy vymezují speciální stavební úřady na úseku jejich působnosti³⁷²:

- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů s tzv. *silničním správním úřadem*, vedoucím řízení u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací;
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů s tzv. *vodoprávním úřadem* pro stavby vodních děl;
- zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů s tzv. *drážním úřadem*, pečujícím o stavby drah a stavby na dráze;
- zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů s *Úřadem pro civilní letectví*, jehož pravomoc dopadá především na letecké stavby.

Ustanovení § 15 odst. 3 stavebního zákona slouží jako pomůcka pro odstraňování pochybností při určování působnosti věcně-příslušného úřadu. O tom, zda je stavba v dikci speciálního nebo obecného úřadu rozhoduje stanovisko speciálního stavebního úřadu.

³⁷⁰ Ust. § 15 odst. 2 a 3 a § 96b stavebního zákona.

³⁷¹ Tento souhlas není správním rozhodnutím a při jeho vydávání se postupuje podle části čtvrté správního řádu, v níž je upraven postup pro vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení.

³⁷² Podrobněji jsou zvláštní předpisy obsahující úpravu pro vedení postupů speciálními stavebními úřady rozebrány v podkapitolách 3.3, 3.4, 3.5 a 3.6 této práce.

4.2.3 vojenské a jiné stavební úřady

Do konce roku 2015 byly za vojenské stavební úřady považovány újezdni úřady, které komplexně spravovaly území pěti³⁷³ vojenských újezdů včetně územního rozhodování a povolování realizace, změn a odstraňování staveb. Zákonem č. 15/2015 Sb. o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů), který novelizoval zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany české republiky však došlo k významným změnám spočívajícím v částečném obnovení samosprávné činnosti obcí v oblasti vojenských újezdů a s tím souvisejícím změnám v počtu, územní rozloze a správě vojenských újezdů.³⁷⁴ Vojenský újezd Brdy a jeho újezdni úřad byl zrušen, přičemž jednotlivá katastrální území byla připojena ke stávajícím či nově vzniklým obcím.³⁷⁵ Kompetence rozhodovat v oblasti stavebního řádu tak z původního Újezdního úřadu vojenského újezdu Brdy přešly na územně příslušné obecné stavební úřady. U zachovaných újezdních úřadů ostatních vojenských újezdů však výkon působnosti vojenského stavebního úřadu zabezpečuje nadále újezdni úřad. Ten je současně vojenským orgánem, jehož úkolem je zabezpečovat obranu státu. Je podřízen Ministerstvu obrany a v jeho čele stojí přednosta – voják z povolání.³⁷⁶ Na území vojenského újezdu plní také stěžejní roli při ochraně životního prostředí, kde vykonává funkci orgánu ochrany přírody například jako dotčeného orgánu.³⁷⁷

Jiné stavební úřady rozhodují o účelových stavbách pro konkrétní složky či útvary státní moci. Dle svého § 16 odst. 2 za jiné stavební úřady považuje stavební zákon např. Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, Ministerstvo vnitra pro stavby sloužící k plnění úkolů jeho samého a úkolů Policie ČR či Hasičského záchranného sboru ČR, Ministerstvo spravedlnosti pro stavby Vězeňské služby či Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb pro nakládání s radioaktivními surovinami.

Jinými stavebními úřady jsou také báňské úřady, které rozhodují o povolení důlních děl a důlních staveb pod povrchem a dále umístění a povolení staveb situovaných v dobývacím prostoru sloužících otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, úpravě a zušlechťování nerostů

³⁷³ Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá. Viz Příloha č. 1 zákona č. 222/1999 Sb, o zajišťování obrany české republiky, ve znění účinném do 31.12.2015.

³⁷⁴ Viz zej. § 2 až § 10 zákona o hranicích vojenských újezdů.

³⁷⁵ Viz ust. § 1 zákona o hranicích vojenských újezdů.

³⁷⁶ Viz ust. § 1 zákona o hranicích vojenských újezdů.

³⁷⁷ Viz ust. § 32 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů a viz Ministerstvo vnitra ČR. *Neznámý svět vojenských újezdů* [online]. 2010 [cit. 08.04.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.mvcr.cz/clanek/neznamy-svet-vojenskych-ujezdu-974223.aspx>>.

prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, dále některých skladů výbušnin a v dobývacím prostoru též pro stavby vodních děl.³⁷⁸

4.2.4 Místní příslušnost stavebních úřadů

Každý stavební úřad spravuje svůj přesně vymezený stavebně-správní obvod, podle něhož se určuje místní příslušnost k realizačně-povolovacímu postupu a k jiným řízením souvisejícím se stavební agendou.³⁷⁹ Stavební úřad tedy spravuje stavby, které se nacházejí na jeho území. V případě rozsáhlejších staveb rozkládajících se ve více obvodech bude k řízení příslušný stavební úřad nejbliže nadřízený oběma nižším úřadům, v jejichž obvodech se stavba nachází.³⁸⁰ Půjde např. o případy liniových staveb jako jsou elektrická vedení, kanalizace, dálnice a v Praze např. metro.

Pokud si stavebník v praxi nebude jistý, který z dvou potenciálně místně příslušných úřadů bude jeho věc rozhodovat a kterému případně dodat závazná stanoviska potřebná k povolení jeho stavebního záměru, doporučuje se nejprve vznést dotaz nejbliže společně nadřízenému úřadu. Ten určí, zda řízení povede sám nebo věc deleguje na úřad podřízený. Plos uvádí, že k takovému dotazu je třeba připojit výkres, ze kterého je zřejmý rozsah stavby na daném území. Z ustálené praxe vyplývá, že věc bude pravděpodobně delegována tam, kde bude prováděna nejpodstatnější část stavby,³⁸¹ v úvahu přichází i stavební úřad obvodu, kde se nachází zdroj nebo počátek stavby (např. teplovodní a potrubní vedení-horkovod). Zmíněný dotaz nelze učinit jako tzv. předběžnou informaci, jak to umožňuje zákon např. pro záměry týkající se umístění staveb v územním řízení. I když správní řád v § 139 o předběžné informaci ve správním řízení hovoří, není zde dle mého soudu splněna podmínka ustanovení zvláštního zákona pro realizačně-povolovací postupy podle

³⁷⁸ Viz ust. § 23 odst. 3 až 4 zákona č.44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. U staveb vodních děl půjde tedy o speciální ustanovení k § 15 vodního zákona.

³⁷⁹ Od účinnosti novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., tj. od 1. ledna 2018 zakotvuje ust. § 13 odst. 7 ustanovení o tom, že obvody obecních stavebních úřadů stanovuje prováděcí předpis. Zákon mířil na vytvoření uceleného přehledu, což je záměr vítaný, avšak plánovaný právní předpis nebyl prozatím publikován ve Sbírce zákonů. Správní obvody obecních stavebních úřadů lze však odvodit z doposud platné vyhlášky Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., stanovující v ust. § 1 až § 26 správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, a dále z § 4 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze a Přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 55/2000 HMP, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy – které určují správní obvody na území Prahy.

³⁸⁰ Viz § 13 odst. 4 stavebního zákona. Pokud by se rozhodovalo mezi úřady v rámci kraje, společně nejbliže nadřízeným by byl krajský úřad. V případě více úřadů v různých krajích by jím bylo Ministerstvo pro místní rozvoj.

³⁸¹ PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem – pro praxi*. Praha: Grada, 2007. s 74. ISBN 978-80-247-1586-5.

stavebního řádu.³⁸² Stavebník tak může vznést neformální dotaz, jehož odpověď však nebude nijak právně závazná.

Pro ochranu životního prostředí je velmi důležité, aby ostatní stavební úřady, na jejichž území bude stavba realizována, poskytovaly vedoucímu stavebnímu úřadu plnou součinnost za své území. Tak mohou být efektivně informovány všechny dotčené orgány, které se mohou k záměru vyjádřit.³⁸³

V případě staveb s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí si může nadřízený stavební úřad vyhradit pravomoc podřízeného úřadu a o věci sám rozhodnout (tzv. „*atrakce*“).³⁸⁴ Může také (např. z důvodů efektivnosti a hospodárnosti) delegovat řízení na některý z nižších úřadů.

Do 31. prosince 2017 umožňovalo obcím přechodné ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu.³⁸⁵ Jednalo se o smlouvy *koordináční*, k jejichž platnosti byl nezbytný souhlas nadřízeného správního orgánu.³⁸⁶ Z hlediska ochrany životního prostředí mohla tato substituce pravomocí představovat jak značný nárůst agendy substituující obce, tak územní *vzdálení* výkonu stavebního úřadu od jeho původního správního obvodu. Novela č. 225/2017 Sb. od 1. ledna 2018 možnost uzavírat nové koordináční smlouvy nejenom zrušila, ale těm stávajícím ukončila jejich trvání.³⁸⁷ Neukončená řízení zahájená a vedená stavebním úřadem na základě uzavřené koordináční smlouvy následně dokončí stavební úřad příslušný už podle ustanovení (§ 13) stavebního zákona.³⁸⁸

Odstranění možnosti koordináčních smluv sice může přinést zvýšenou efektivitu hájení veřejných zájmů stavebního úřadu v jeho správním obvodu, avšak bez určitého přechodného režimu se jedná o poměrně drastickou změnu. Je otázkou, jak se s tím budou dotčené stavební úřady organizačně vypořádávat.

³⁸² S odkazem na § 21 stavebního zákona lze předběžnou informaci poskytnout ve vymezených případech o podmínkách vztahujících se zejména k umístění stavebního záměru. K tomu dále tamtéž.

³⁸³ MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha, ASPI, 2007. Komentáře (ASPI). s 33. ISBN 978-80-7357-249-5.

³⁸⁴ Viz § 17 stavebního zákona.

³⁸⁵ Viz § 190 odst. 2 stavebního zákona s subsidiárním použitím § 160 a násl. správního řádu.

³⁸⁶ Viz § 160 odst. 5 správního řádu.

³⁸⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Seminář k novele stavebního zákona*. [online]. [cit. 08.04.2019]. s. 107 Dostupný z WWW: <https://www.mmr.cz/getmedia/f670a034-ca9d-4e35-9749-9595b0ebe037/prezentace-SZ_pracovni-verze-01112017_WEB.pdf?ext=.pdf>.

³⁸⁸ Ust. § 190 odst. 2 stavebního zákona.

4.3 Dotčené orgány

V průběhu stavebního řízení dopadá na stavební úřady, jakožto správní orgány na úseku stavebního řádu, hlavní odpovědnost při důsledném zabezpečování veřejných zájmů včetně ochrany životního prostředí (srov. § 132 stavebního zákona). Protože však samotný stavební úřad nedisponuje takovým personálním a materiálním vybavením, aby v řízení stihl zároveň posuzovat všechny potenciální zásahy do životního prostředí, zákonodárce částečně přenesl tyto odborné pravomoci³⁸⁹ na tzv. „dotčené orgány“³⁹⁰.

Dotčené orgány jsou správními orgány veřejné správy, které ve věci přímo nerozhodují (nevydávají finální správní akt), ale jejich činnost se rozhodujícími orgány úzce dotýká.³⁹¹ Každý z těchto subjektů působí³⁹² na určité výseči životního prostředí, přičemž k předmětu stavebního řízení uplatňuje své požadavky v rámci právně kvalitativních stanovisek. Jejich hlavním posláním je prosazování veřejných zájmů, přičemž ochrana životního prostředí tvoří právě jeden z páteřních.

Následující pasáže práce se proto věnují vybraným institutům souvisejícím s činností dotčených orgánů a vazbám na realizačně-povolovací postupy v oblasti výstavby. V úvodu rozebírám pojem „veřejný zájem“, k jehož ochraně dotčené orgány vystupují, a jednotlivé právní nástroje, kterými disponují. Spojitost kategorizace veřejných zájmů a zvláštních právních předpisů je vyobrazena na příkladech konkrétních dotčených orgánů, jež působí na základě rozmanité plejády právních norem. Speciální pozornost je věnována povaze závazných stanovisek, jejich vydávání a způsobu, jakým jich dotčené orgány používají ke splnění svých úkolů. Z hlediska mnohosti dotčených orgánů a možnosti konfliktů jejich zájmů se následující pasáž zabývá též způsobu řešení takových sporů. K zajištění plnění jimi určených podmínek vykonávají dotčené orgány také dozorové činnosti, na základě kterých mohou vstupovat do realizačně-povolovacích postupů, proto o nich bude též krátce pojednáno.

³⁸⁹ Pod termínem „pravomoc“ je třeba chápat jako souhrn oprávnění, kterými orgán disponuje, a právních povinností, které jsou orgánu uloženy pro plnění svých úkolů neboli jako sumu právních prostředků, které má správní orgán k realizaci své působnosti. Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. s. 127. ISBN 978-80-7239-281-0.

³⁹⁰ Výkon dotčených orgánů se tzv. „dotýká“ působnosti jiných správních orgánů, z toho pojem „dotčený orgán“. Viz JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 655. ISBN 978-80-7400-607-4.

³⁹¹ Srov. ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou s poznámkami*. Praha: Linde, 2005. s. 388. ISBN 80-7201-523-0.

³⁹² Tzv. „působnost“ správního orgánu značí předmět, obsah a rozsah jeho činnosti a otázek, které orgán posuzuje, rozhoduje a za jejichž řešení je odpovědný. Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. s. 127. ISBN 978-80-7239-281-0.

4.3.1 Veřejný zájem a jeho právní vymezení

Soulad stavby s veřejnými zájmy je nezbytný pro vydání realizačně-povolujícího správního aktu vedoucí k realizaci stavby, včetně stavebního povolení či souhlasu s ohlášením (srov. § 115 odst. 1 věta druhá a § 106 odst. 2 věta čtvrtá stavebního zákona).

„*Veřejný zájem*“ je často skloňovaným pojmem veřejného stavebního práva, a přestože se o něm zmiňuje řada právních předpisů, neexistuje jeho jednotná právní definice. Obecně můžeme říci, že jde zpravidla o celospolečenské přesvědčení o prospěšnosti určité lidské činnosti nebo hmotného předmětu.

Veřejný zájem na ochranu životního prostředí můžeme dále dělit do skupin podle oblasti jeho zájmu: zájem na ochraně životního prostředí jako celku (např. podle zákona o životním prostředí, zákona o předcházení ekologické újmě nebo zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), zájem na ochraně jednotlivých složek životního prostředí dle *složkových předpisů* (např. ochrana lesů, ovzduší, vod, přírody, zemědělské půdy, živočichů apod.), zájem na ochraně před dílčími zdroji ohrožení životního prostředí (např. odpadová problematika, chemické látky, ochrana před hlukem a vibracemi v rámci ochrany veřejného zdraví apod.). Vodní zákon tak veřejné zájmy vzpomíná v ustanoveních § 102³⁹³ a § 109³⁹⁴, zákon o ochraně přírody a krajiny například v ustanovení § 58³⁹⁵.

Samotný stavební zákon o veřejném zájmu hovoří ve svém ustanovení § 132. V jeho druhém odstavci jsou vyjmenovány nástroje stavebního dozoru stavebních úřadů, které lze aplikovat pouze ve veřejném zájmu. Jedná se například o pravomoc stavebního úřadu provádět kontrolní prohlídky stavby, nařizovat neodkladné odstranění stavby, zabezpečovací či udržovací práce, úpravy či vyklizení stavby apod. Vyžadují-li to okolnosti některého z uvedených postupů, musí stavební úřad odůvodnit použití toho kterého veřejného zájmu, v jehož rámci danou činnost

³⁹³ Mezi opatření ve *veřejném zájmu* tak patří například: správa drobných vodních toků, zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod, obnova vodních děl a koryt vodních toků, zřizování, obnova a provoz vodních děl a zařízení k ochraně před povodněmi a suchem, zřizování a obnova staveb k vodohospodářským melioracím pozemků, obnova, odbahnění a rekonstrukce rybníků, obnova a provoz vodních cest, správa vybraných vodních děl, provádění kontrolního zjišťování jakosti a množství vypouštěných odpadních vod včetně zjišťování zdrojů znečištění či vsakování, zadržování a odvádění srážkových vod.

³⁹⁴ Veřejný zájem je zde specifikován jako nastalý stav: došlo-li k přechodnému nedostatku vody, ohrožení zásobování obyvatelstva vodou, jednorázovému odběru pitné vody z vodovodní sítě při záchranných pracích při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách.

³⁹⁵ Za veřejný zájem deklaruje zákon ochranu přírody a krajiny.

provádí. Je-li nebo může-li být dotčen některý ze zájmů chráněných dotčenými orgány, měl by s nimi stavební úřad postupovat v součinnosti.³⁹⁶

Třetí odstavce ustanovení § 132 stavebního zákona obsahuje skupinu požadavků, jejichž dodržování či realizace se rozumí veřejným zájmem. Například jde o požadavek, aby stavby, terénní úpravy a zařízení byly prováděny v souladu s vydanými pokyny stavebních úřadů, byly užívány k povolenému účelu, neohrožovaly život a zdraví osob a zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, nezpůsobovaly jiné škody a ztráty. Mezi dalšími požadavky zákon zmiňuje předcházení důsledkům živelních pohrom a havárií a odstranění stavebně bezpečnostních, požárních, hygienických, zdravotních či provozních závad.³⁹⁷ Jde přitom o požadavky vztahující se jak k fázi provádění a užívání stavby, tak k celé době její existence až do okamžiku jejího odstranění.³⁹⁸

Je zřejmé, že ochrana životního prostředí je chápána pouze jako jeden z chráněných veřejných zájmů, v rovném postavení s dalšími zájmy, například bezpečností, předcházením živelných pohrom, zajištěním bezbariérového přístupu ke stavbě apod.

Některé z uvedených veřejných zájmů se však při samotné realizaci staveb mohou dostat do konfliktního postavení. Stavební úřad je tak povinen preferenci zvoleného veřejného zájmu vždy řádně odůvodnit.³⁹⁹ Taková podmínka platí o to více v těch situacích, kdy by jeden ze zájmů inklinoval spíše než k zájmu veřejnému k zájmu soukromému. Nejvyšší správní soud tak například odmítl, aby byl bez patřičného zdůvodnění upřednostněn soukromý zájem investora na výstavbě bytů před veřejným zájmem na ochraně zvláště chráněných živočichů. V rozsudku ze dne 24.6.2009, č.j. 1 As 35/2009-69 také přiléhavě vyložil obecné pravidlo pro aplikaci veřejného zájmu: „*Veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit*

³⁹⁶ Za použití § 132 odst. 5, § 4 odst. 2 a § 133 odst. 4 stavebního řádu a § 136 odst. 3 až 6 správního řádu.

³⁹⁷ Úplné znění ust. § 132 odst. 3 stavebního zákona zní:

„*Veřejným zájmem se rozumí požadavek, aby*

a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu,

b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu,

c) stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty,

d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo,

e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby.“

³⁹⁸ K tomu MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 524. ISBN 978-80-7357-985-2.

³⁹⁹ Ust. § 132 odst. 5 stavebního zákona.

*z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.).*⁴⁰⁰

Pro úplnost je třeba dodat, že zmíněná kategorie požadavků jako veřejných zájmů dopadá nejen na činnost výkonu stavebního dozoru podle druhého odstavce citovaného paragrafu, ale i pro účely jiných ustanovení stavebního zákona včetně ostatních postupů dle stavebního řádu.⁴⁰¹

Z dalších kategorií zájmů, v nichž lze nalézt výkon pravomoci dotčených orgánů lze uvést zájem na požární ochranu, státní odborný dozor nad bezpečností práce, živnostenské podnikání, jaderná bezpečnost, doprava, energetika, spoje, obrana a zájmy bezpečnosti státu.⁴⁰²

4.3.2 Právní vymezení dotčených orgánů

Jednotlivé veřejné zájmy jsou kvalifikovány ve zvláštních právních předpisech. Ty vymezují pravomoc a postavení dotčených orgánů příslušných k jejich ochraně, včetně podmínek účastenství v jednotlivých realizačně-povolovacích postupech.⁴⁰³

Kromě různorodých úprav ve zvláštních zákonech nalezneme společná ustanovení ve správním řádu. Jeho § 136 za dotčené orgány považuje orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a správní a jiné orgány veřejné moci, příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.⁴⁰⁴ Jako dotčený orgán může vystupovat také územně samosprávný celek, pokud prokáže spojitost předmětu řízení s jeho právem na výkon samosprávy.⁴⁰⁵

Z velkého množství potenciálně participujících dotčených orgánů je zřejmé, že žádný z nich nevykonává svou činnost, aniž by se oblast jeho působnosti nedotýkala působnosti jiného dotčeného orgánu. Vzájemné střety, případně paralelní jednání, jsou upraveny ve správním řádu

⁴⁰⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.6.2009, č.j. 1 As 35/2009-69.

⁴⁰¹ K tomu MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 524. ISBN 978-80-7357-985-2.

⁴⁰² HEGENBART, Miroslav, Milan ČÁP a Bedřich SAKAŘ. *Slovník stavebního práva*. Praha: Seprom, 1994. s. 21-22. ISBN 80-901648-0-3.

⁴⁰³ K tomu PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 66. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁴⁰⁴ Viz § 136 správního řádu. Z hlediska úpravy závazných stanovisek odkazuje na § 149 správního řádu, který upravuje jejich obecné předpoklady.

⁴⁰⁵ Může se také stát, že územně samosprávný celek bude v řízení vystupovat jak v pozici dotčeného účastníka řízení, tak dotčeného orgánu. Postavení dotčeného orgánu bude nepochybně silnější, neboť námitka účastníka může být stavebním úřadem lehce odmítnuta, naopak pro zcela zákonný akt stavebního povolení musí být stavba v souladu se závaznými stanovisky dotčených orgánů.

tak, že správní orgány dbají vzájemného souladu současně probíhajících postupů, souvisejících se stejnými právy a povinnostmi dotčené osoby. Spolupracují v zájmu dobré správy, přijatá řešení by měla být v souladu s veřejným zájmem a nemělo by docházet k diskriminačnímu jednání.⁴⁰⁶

Stavební zákon, v postavení *lex specialis* vůči správnímu řádu, obsahuje speciální úpravu ve vztahu k vymezení závazných stanovisek a činnosti dotčených orgánů. Předně v první hlavě části druhé, v § 4 odst. 2, zakotvuje povinnou vzájemnou součinnost v postupech stavebního úřadu a dotčených orgánů. Toto ustanovení lze považovat za rozšíření základní zásady spolupráce zakotvené v ust. § 8 správního řádu.

Souladný postup veřejné správy přispívá k transparentnosti a vyvrací aspoň částečně obecně rozšířený předsudek fungování státních úřadů způsobem „jedna ruka neví, co dělá druhá“. Participace dotčených orgánů slouží jako hlavní nástroj ochrany veřejných zájmů, proto by veškeré rozhodovací procesy měly probíhat v souladu s jejich postoji a požadavky.

Pro rozhodnutí stavebního úřadu vydávají dotčené orgány stanoviska, závazná stanoviska nebo koordinovaná závazná stanoviska podle zvláštních předpisů. Stavební zákon se na to snaží odkazovat např. při podávání žádosti na vydání společného povolení (vydané ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo společném územním a stavebním řízení) nebo stavebního povolení, kdy musí závazná stanoviska nebo stanoviska tvořit její přílohu.⁴⁰⁷

4.3.3 Působnost dotčených orgánů

Označování dotčených orgánů souvisí s jejich polem působnosti a příslušným složkovým zákonem, z jehož zmocnění se vyjadřují k předmětu stavebního řízení. Údaje Ministerstva pro místní rozvoj z 5. září 2018 uvádějí řádově číslo 40 u zákonů⁴⁰⁸, z nichž postavení dotčeného orgánu plyne.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Viz základní zásady činnosti správních orgánů, konkrétně § 2 odst. 4 a § 8 odst. 1 a 2 správního řádu.

⁴⁰⁷ Viz § 94l odst. 2 písm. b), § 94s odst. 2 písm. b) a § 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

⁴⁰⁸ *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online] [cit. 14.3.2019] str. 25, Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>.

⁴⁰⁹ Ačkoliv podrobný seznam podle současného právního stavu zveřejněn nebyl, historicky lze odkázat na pomocnou tabulku Ministerstva pro místní rozvoj s přehledem dotčených orgánů ve stavebním řízení, jejich věcné příslušnosti a forem jimi vydávaných úkonů s právním stavem ke dni 05. března 2009. Viz Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Přehled dotčených orgánů ve stavebním řízení – věcná příslušnost – úkon a jeho forma*

Ochranu životního prostředí hájí zpravidla následující dotčené orgány: orgán ochrany přírody dle zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména obecní úřad obce s rozšířenou působností či krajský úřad⁴¹⁰, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky a správa národního parku dle zákona o ochraně přírody a krajiny⁴¹¹, vodoprávní úřad dle vodního zákona (zejména obecní úřad s rozšířenou působností a krajský úřad)⁴¹², orgán ochrany lesů dle lesního zákona (zejména obecní úřad obce s rozšířenou působností či krajský úřad)⁴¹³, orgán ochrany ovzduší dle zákona o ochraně ovzduší (zejména krajský úřad a úřad obce s rozšířenou působností)⁴¹⁴, orgán ochrany zemědělského půdního fondu dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (zejména obecní úřad s rozšířenou působností a krajský úřad)⁴¹⁵, orgán ochrany státní památkové péče (zejména obecní úřad s rozšířenou působností a krajský úřad)⁴¹⁶, orgán odpadového hospodářství dle zákona o odpadech (zejména obecní úřad s rozšířenou působností)⁴¹⁷, Státní úřad pro jadernou bezpečnost dle atomového zákona⁴¹⁸, krajský úřad, obvodní báňský úřad či Český báňský úřad dle horního zákona⁴¹⁹, orgán ochrany veřejného zdraví dle zákona o veřejném zdraví (zejména krajská hygienická stanice)⁴²⁰, silniční správní úřad dle zákona o pozemních komunikacích (zejména obecní úřad s rozšířenou působností a krajský úřad)⁴²¹, drážní správní úřad dle zákona o dráhách⁴²² a Úřad pro civilní letectví dle zákona o civilním letectví⁴²³.

Další dva dotčené orgány konkrétně uvádí samotný stavební zákon v § 175. *„Zajištěním zájmů obrany státu je pověřeno Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra, která mohou určit a oznámit stavebnímu úřadu území, v nichž lze v zájmu zajištění obrany a bezpečnosti státu vydat*

[online]. [cit. 13.04.2019]. Dostupný z WWW: <http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309_DOSSY_MMR_OSR_12_08_upr>.

⁴¹⁰ Viz § 77 a § 77a ZOPK.

⁴¹¹ Viz § 78 ZOPK. Do 31. prosince 2014 to byly také správy chráněných krajinných oblastí. Zákonem č. 250/2014 Sb, kterým byl mmj. novelizován zákon o ochraně přírody a krajiny a od 1. ledna 2015 tak vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny (v rozsahu působnosti pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů, není-li k tomu příslušné Ministerstvo životního prostředí), Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. K tomu viz Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje, *1000 otázek ke stavebnímu právu se zaměřením na problematiku územního plánování* [online] 2008-2018. www.uur.cz [cit. 13.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=76&IDtema=21>>.

⁴¹² Viz § 106-107 vodního zákona.

⁴¹³ Viz § 48 a § 48a lesního zákona.

⁴¹⁴ Viz § 27 zákona o ochraně ovzduší.

⁴¹⁵ Viz § 13 a násl. zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁴¹⁶ Viz § 28 a § 29 zákona o státní památkové péči.

⁴¹⁷ Viz § 71 a § 79 zákona o odpadech.

⁴¹⁸ Viz § 208 atomového zákona.

⁴¹⁹ Viz § 19 horního zákona.

⁴²⁰ Viz § 82 zákona o veřejném zdraví.

⁴²¹ Viz § 40 zákona o pozemních komunikacích.

⁴²² Viz § 54 a násl. zákona o dráhách.

⁴²³ Viz § 40 a násl. zákona o civilním letectví.

stavební povolení jen s jejich souhlasem; oba tyto orgány mohou svůj souhlas vázat na splnění zvláštních podmínek pro umístění, provedení a užívání těchto staveb. ⁴²⁴ Obě ministerstva však působí jako dotčené orgány také u staveb již zřízených, u nichž mohou stanovit podmínky jejich nezbytných úprav nebo změn. ⁴²⁵

Ustanovení stavebního zákona v rámci ochrany veřejných zájmů a součinnosti správních orgánů vzpomíná také postup při nepředvídatelném nálezů kulturně cenného předmětu, detailu stavby nebo chráněné části přírody. Dle § 176 odst. 1 stavebního zákona stanoví stavební úřad podmínky k zabezpečení takového nálezů, případně rozhodne o přerušení prací, a to po dohodě s příslušným dotčeným orgánem. Ustanovení § 175 a § 176 stavebního zákona tak nepředstavují přímo zmocnění pro vstup dotčených orgánů do stavebního řízení, jsou ale jeho předpokladem. ⁴²⁶

Zajímavým praktickým poznatkem je také způsob vydávání závazného stanoviska k ochraně kulturních památek. Národní památkový ústav, jako vrcholná odborná organizace státní památkové péče s celonárodní působností, zastřešuje a koordinuje činnost dotčených orgánů státní správy, tj. *orgánů státní památkové péče* a vydává v jednotlivých případech odborná vyjádření jako podklad pro jejich závazná stanoviska. V praxi jsou tato odborná vyjádření nazývána tzv. jako „malá stanoviska“ a jejich úpravu stanovuje § 14 odst. 6 zákon o státní památkové péči.

4.3.4 Činnost dotčených orgánů v souvislosti s realizačně-povolovacími postupy

Dotčené orgány mají v rámci postupů v intencích stavebního řádu především dva úkoly. Prvním je vydávání souhlasů, vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek či koordinovaných stanovisek a závazných koordinovaných stanovisek, kterými vyjadřují souhlas s realizací (včetně změn, užívání či odstranění) záměru a soulad stavby s veřejným zájmem, který podle zvláštního předpisu chrání. Takové kvalifikované přezkoumání vlivu stavby na její okolí lze považovat za „administrativně- právní nástroj ochrany životního prostředí, ve kterém se výrazným způsobem

⁴²⁴ PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem – pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007, s. 136. ISBN 978-80-247-1586-5.

⁴²⁵ Ust. § 175 odst. 2 stavebního zákona.

⁴²⁶ PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem – pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007, s. 136. ISBN 978-80-247-1586-5.

*projevuje zásada předběžné opatrnosti, prevence a integrované ochrany.*⁴²⁷ Druhým úkolem je výkon dozoru nad dodržováním podmínek vydaného závazného stanoviska.

Pro zajištění veřejných zájmů na ochranu životního prostředí, jeho složek a souvisejících oblastí svěřil zákonodárce dotčeným orgánům možnost vydávat nejrůznější posudky, vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska, kterými se vyjadřují k individuálnímu stavebnímu záměru. Obecně lze konstatovat, že ze závěrů dotčených orgánů jako odborných institucí na jednotlivé agendy související s (nejen) životním prostředím, by stavební úřad měl zásadně vycházet, a to (opět nejen) ve světle zásady materiální pravdy a zajištění veškerých okolností důležitých pro ochranu veřejných zájmů.⁴²⁸ Z těchto správních úkonů jsou však pro navazující řízení nepřekročitelná pouze tzv. „závazná stanoviska“, stanovená zvláštními předpisy.

O závazné stanovisko se bude jednat v takovém případě, kdy je vydání finálního aktu podmíněno výslovným schválením jiného správního orgánu. Přitom není podstatné, jakým způsobem bude povinné schválení správního orgánu zákonem vyjádřeno (např. zda půjde o „souhlas“, „kladné stanovisko“, „v dohodě“ atd.).⁴²⁹ Případy „dohody“ obsahuje ust. § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo § 169 odst. 6 stavebního zákona. Například dle druhého z jmenovaných ustanovení může udělit výjimku nebo odchýlné řešení od obecných požadavků na výstavbu jen v dohodě nebo se souhlasem příslušného dotčeného orgánu.⁴³⁰ O závazné stanovisko se naopak nebude jednat tam, kde se stavební úřad pouze dotáže na konkrétní skutečnost a dotázaný správní orgán k dotazu poskytne informaci nebo neformální doporučení.⁴³¹

4.3.5 Vydávání vyjádření, posudků, stanovisek a závazných stanovisek

Postupy a činnost dotčených orgánů při vydávání odborných stanovisek, vyjádření aj. jsou vymezeny zvláštními předpisy.⁴³² Takovými zákony jsou například zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o státní památkové péči, zákon o ochraně či zákon o ochraně ovzduší. „Dotčené

⁴²⁷ Viz PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 67. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁴²⁸ Viz § 50 odst. 3 správního řádu.

⁴²⁹ Srov. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 712. ISBN 978-80-7400-607-4.

⁴³⁰ Tamtéž s. 711.

⁴³¹ Tamtéž.

⁴³² KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. *Stavební právo: praktická příručka*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 78. ISBN 978-80-7201-764-5.

*orgány vydávají buď závazná stanoviska pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona nebo stanoviska pro postupy podle stavebního zákona, které nejsou právním řízením. Závazná stanoviska ani stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpisy jinak.*⁴³³ Takovou zvláštní úpravu obsahuje například § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, který připouští povahu závazného stanoviska orgánu státní památkové péče jako samostatné rozhodnutí ve správním řízení vedeném o věcech, o kterých není příslušný rozhodovat stavební úřad podle stavebního zákona. Že takové závazné stanovisko může být vydáváno jako samostatné správní rozhodnutí, potvrzuje odborná literatura i judikatura.⁴³⁴

Nikoliv každé závazné stanovisko však musí být závazným stanoviskem ve smyslu § 136 a § 149 správního řádu. Stavební zákon ve svém ust. § 4 odst. 2 písm. b) například zmiňuje závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro postupy podle tohoto (stavebního) zákona, které nejsou správním řízením. *„Zatímco tedy správní řád chápe závazná stanoviska jako závazný podklad pro rozhodnutí, stavební zákon umožňuje vydání závazného stanoviska také pro jiný úkon, a to nejen stavebního úřadu, ale též autorizovaného inspektora, tedy pro souhlas, veřejnoprávní smlouvu nebo oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora, tedy pro tzv. zjednodušující postupy podle stavebního zákonu, které při splnění zákonných podmínek představují alternativu ke klasickému správnímu řízení.*⁴³⁵ Tyto alternativy tak představují tzv. zjednodušující postupy, které stavební zákon v ust. § 4 sám zavádí, aniž by je však legislativně definoval. Podle Frankové se dále jedná o postupy, které sice nejsou správním řízením, jsou za ně ale považovány: souhlasy stavebního úřadu (územní souhlas, společný souhlas, souhlas s ohlášením, kolaudační souhlas, oznámení s certifikátem stavebního inspektora), veřejnoprávní smlouvy, ale také zjednodušené územní řízení, které, jako jediné ze zjednodušujících postupů, má charakter správního řízení.⁴³⁶

Závazná stanoviska vydávaná na základě § 4 odst. 2 stavebního zákona jsou tedy vydávána i pro tzv. jiné úkony stavebního úřadu (autorizovaného inspektora).⁴³⁷ Tato stanoviska nesplňují

⁴³³ Tamtéž.

⁴³⁴ Srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011. Dále k tomu podrobněji viz FRANKOVÁ, Martina. *Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu*. In České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, číslo 49. s. 116. ISSN 1213-5542.

⁴³⁵ FRANKOVÁ, Martina. *Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu*. In České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, číslo 49. s. 114. ISSN 1213-5542.

⁴³⁶ FRANKOVÁ, Martina. *Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu*. In České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, číslo 49. s. 114. ISSN 1213-5542.

⁴³⁷ Viz ust. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

zákonnou podmínku *podkladu pro rozhodnutí* správního orgánu (stavebního úřadu), a spadají tak pod kategorii stanovisek ve smyslu části čtvrté (a nikoliv dle ust. § 149) správního řádu.⁴³⁸ Dle komentářové literatury opodstatňuje tuto argumentaci větší pružnost a urychlení schvalovacího procesu v postupech podle stavebního zákona.⁴³⁹

4.3.6 Závazná stanoviska

V souvislosti s výše uvedeným se nyní krátce zastavím u kategorie závazných stanovisek. Závazné stanovisko je nejúčinnějším administrativně-právním nástrojem, kterým se dotčené orgány v zákonem stanovených případech, v zákonem stanoveném rozsahu a zákonem stanoveným způsobem vyjadřují k předmětu řízení vedeného jiným správním orgánem a hodnotí v nich možné důsledky řešení, které má být přijato, pro ten který veřejný zájem⁴⁴⁰

V praxi může docházet ke sporům, kdy není zcela zřejmé, je-li vydaný správní akt rozhodnutím, nebo právě závazným stanoviskem. Hlavním kritériem pro určení není označení aktu, ale jeho obsah, respektive jeho účinky, které mu přiznává zvláštní předpis.⁴⁴¹ Výkladem § 9 a § 67 správního řádu je rozhodnutí správním aktem adresovaným konkrétním osobám, které svým autoritativním obsahem zavazuje. Jedině rozhodnutí může nabýt právní moci a tvořit překážku *res iudicata*. Naopak závazné stanovisko směřuje pouze k orgánu veřejné správy jako podklad pro jeho rozhodnutí a působí na účastníky řízení vlastně nepřímě.⁴⁴² Může být také měněno a překážku věci rozhodnuté netvoří.

Závazné stanovisko je souhlasem, že je posuzovaná stavba v souladu s chráněným veřejným zájmem. Pakliže podmínky ochrany nejsou naplněny, vydá dotčený orgán stanovisko negativní. To v případě závazných stanovisek může znamenat definitivní překážku pro realizaci projektu, neboť obsah závazného stanoviska musí být v souladu s výrokovou částí rozhodnutí stavebního úřadu. Stavebník tak například nezíská stavební povolení bez kladného stanoviska vodoprávního úřadu u staveb na pozemku, kde se nachází koryto vodního toku, pokud mohou být

⁴³⁸ Srov. JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 712. ISBN 978-80-7400-607-4.

⁴³⁹ Srov. tamtéž.

⁴⁴⁰ K tomu VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1025. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁴⁴¹ Srov. k tomu usnesení Ústavního soudu ze dne 28.08.2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.

⁴⁴² Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*, 7. vyd. Praha: Beck, 2009. Právnícké učebnice. s. 246–247. ISBN 978-80-7400-049-2.

ovlivněny vodní poměry, stejně jako u staveb v záplavovém území nebo v ochranných pásmech vodních zdrojů.⁴⁴³ Stejně tak je nezbytným závazným stanoviskem povolení orgánu ochrany ovzduší ke stavbě a změně stavby stacionárního zdroje znečištění.⁴⁴⁴ Bez závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví nelze také vydat stavební povolení, souhlas s ohlášenou stavbou, kolaudační souhlas, rozhodnutí o změně užívání stavby, povolení k odstranění stavby, terénních úprav a zařízení nebo nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení v ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa.⁴⁴⁵

Dalšími příklady závazných stanovisek mohou být: souhlas orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu, na území národního parku či chráněné krajinné oblasti⁴⁴⁶, souhlas drážního správního úřadu⁴⁴⁷, souhlas a stanovisko silničního správního úřadu⁴⁴⁸, souhlas plavebního úřadu u staveb na sledované vodní cestě⁴⁴⁹, souhlas a stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví ve věcech, které se dotýkají veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik.⁴⁵⁰ Závazné stanovisko vydává také obec s rozšířenou působností či krajský úřad dle § 14 zákona o statní památkové péči v případech obnovy staveb, které jsou kulturními památkami nebo které se nacházejí v památkové rezervaci, památkové zóně nebo v ochranných pásmech.

Novela č. 225/2017 Sb. zanesla do povolovacích procesů ke stavbě další změnu do procesu posuzování souladu záměru s územním plánem. Do účinnosti novely příslušela taková pravomoc stavebním úřadům v rámci územního řízení s promítnutím závěrů do územního rozhodnutí. Nově bude soulad posuzovat orgán územního plánování ve formě „závazného stanoviska“. Dle nového paragrafu 96b stavebního zákona vydává orgán územního plánování závazné stanovisko pro rozhodnutí nebo jiný úkon podle části třetí hlavy II dílů 4 a 5 (územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí), § 126 (užívání stavby), 127 (změny užívání stavby) a § 129 odst. 2 a 3 (nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení) nebo podle zvláštního zákona, který závisí na posouzení jím vyvolané změny v území.

⁴⁴³ Viz § 17 odst. 1 a § 104 vodního zákona.

⁴⁴⁴ U staveb uvedených v příloze č. 2 k novému zákonu o ochraně ovzduší vydává závazné stanovisko krajský úřad, u staveb ostatních obecní úřad s rozšířenou působností. Viz § 11 odst. 2 a § 12 zákona o ochraně ovzduší.

⁴⁴⁵ Viz § 37 odst. 3 a § 43 lázeňského zákona.

⁴⁴⁶ Viz § 12 odst. 2, § 44 a § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁴⁷ Viz § 7, § 9 a § 64 zákona o dráhách.

⁴⁴⁸ Viz § 44 zákona o pozemních komunikacích.

⁴⁴⁹ Viz § 5a odst. 3 zákona o vnitrozemské plavbě.

⁴⁵⁰ Viz § 77 a § 94 zákona o ochraně veřejného zdraví

Zavedená pravomoc orgánů územního plánování reagovala na rozšíření pravomocí stavebních úřadů vést společné územní a stavební řízení (či jejich modalit), a tedy i umisťovat stavby. Přitom umístit stavby příslušelo historicky právě orgánům územního plánování, jehož pracovníci splňují nezbytné předpoklady a kvalifikaci pro výkon územně plánovací činnosti dle ustanovení § 24 stavebního zákona, ale zejména jsou dlouhodobě činní v územním plánování (pořizování územně plánovací dokumentace, posuzování souladu záměru s cíli a úkoly územního plánování apod.). Pro zachování odbornosti v posuzování záměru z hlediska územního plánování tak při přenesení kompetencí na stavební úřady (tam kde jde o odlišné orgány) slouží závazná stanoviska k vyhodnocení, zda je posuzovaný záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a uplatňování cílů a úkolů územního plánování.⁴⁵¹

Závazné stanovisko lze vydat i jako koordinované závazné stanovisko, je-li orgán územního plánování zároveň stavebním úřadem.⁴⁵²

Uplatněné požadavky by neměly být ze strany dotčeného orgánu svévolné a dožadující se nesplnitelných, případně nelogických a neúměrných podmínek. Mezi takové nepochybně patří ty, které se vztahují k okolnostem, jež se mohou v daném místě a čase měnit.⁴⁵³

Od podmínek určených na základě zákona samostatnou činností dotčeného orgánu je třeba odlišit podmínky, které dotčený orgán pouze převezme z doslovného znění zvláštního předpisu a „vtělí“ do vlastního stanoviska. Dojde tak vlastně k pouhému přenesení zákonných požadavků, s převážně informační hodnotou pro adresáty. Takové podmínky se za pravé podmínky závazného stanoviska nepovažují.⁴⁵⁴

V praxi dochází k situacím, kdy je k vydání stanovisek či závazných stanovisek příslušných několik dotčených orgánů, jejichž kompetenci vykonává jeden správní úřad.⁴⁵⁵ Z důvodu procesní ekonomie zavedl stavební zákon v takovém případě možnost vydat namísto několika samostatných stanovisek pouze stanovisko jedno, tzv. „koordinované“, zahrnující všechny hájené veřejné zájmy. Podle § 4 odst. 7 stavebního zákona není možné koordinované stanovisko vydat, jsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Tento

⁴⁵¹ Ust. § 96b odst. 3 stavebního zákona.

⁴⁵² Ust. § 96b odst. 2 stavebního zákona.

⁴⁵³ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 351-352. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁴⁵⁴ Viz tamtéž.

⁴⁵⁵ Např. tam, kde v postavení dotčeného orgánu bude úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad.

institut, je-li racionálně a efektivně využíván, může být pro ochranu životního prostředí velmi výhodný.

Lze tedy shrnout, že pokud by se záměr dostal do příkrého rozporu se zájmy na ochranu životního prostředí, lze negativním závazným stanoviskem zabránit jeho následné realizaci. Kompromisním řešením by bylo stanovení závazných podmínek, které by vyloučily či zmírnily nepříznivý dopad na životní prostředí.⁴⁵⁶

V případě nelibosti účastníků s vydanými stanovisky se mohou domoci vydání nových stanovisek s využitím, případně využití opravné prostředky. Přestože je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem, může být za určitých okolností vydáno nové stanovisko, od původního pochopitelně odlišné. Podmínky pro vydání nového tzv. „navazujícího stanoviska“ určuje § 4 odst. 4 stavebního zákona. Vždy musí jít o uplatňování nově zjištěných skutečností, které nemohly být do té doby řešeny. Za druhou podmínku považuje zákon situaci, kdy nově zjištěné skutečnosti buď podstatně mění podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo vyplývají z větší podrobnosti územně plánovací dokumentace a podkladů pro úkony stavebního úřadu. V souvislosti s tím zakotvuje § 4 odst. 4 stavebního zákona významnou koncentrační zásadu. Nejde-li o navazující stanovisko, stavební úřad jako podklad pro stavební řízení nevezme závazné stanovisko, o kterém bylo rozhodnuto v některém z předcházejících řízení (řízení o vydání regulačního plánu, územní řízení). Tato zásada se však neuplatní tam, kde zvláštní předpis vyžaduje projednání uvažovaného záměru předem – např. s orgánem státní památkové péče podle § 14 zákona o státní památkové péči.

4.3.7 Řešení sporů mezi dotčenými a jinými orgány

Především ve větších městech je běžnou praxí, že v rámci jednoho řízení či jedné stavby bude dána pravomoc hned několika různým dotčeným orgánům. Pokud nejde o případ koordinovaného stanoviska, popsaný v předchozím oddílu, může docházet ke kolizím obsahů závazných stanovisek jednotlivých dotčených orgánů. Tuto situaci nelze ovšem zaměřovat se

⁴⁵⁶ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. s. 38. ISBN 978-80-7400-338-7.

situací, kdy mezi kladnými stanovisky je vydáno jedno negativní závazné stanovisko, což zmiňovaný rozpor nečiní.⁴⁵⁷

Z procesního hlediska dopadá na řešení sporů mezi obsahy závazných stanovisek ustanovení správního řádu o řešení sporů o příslušnost.⁴⁵⁸ Sporující orgány jsou povinny rozpor k vyřešení předat nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu. Pokud takový není, rozhodne ústřední správní úřad nadřízený těmto správním orgánům.⁴⁵⁹ Pokud dojde ke konfliktu mezi ústředními správními úřady (např. mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem životního prostředí), dává správní řád důraz na smírné řešení v tzv. „*dohodovacím řízení*“. Pokud nebude mít řízení výsledek, je konečné řešení sporu přesunuto na nejvyšší orgán výkonné moci ve státě – vládu.⁴⁶⁰

Jedinou výjimkou budou spory s účastí územně samosprávného celku, neboť ten nadřízený správní orgán z logiky věci nemá. Zastupitelstvo územně samosprávného celku může podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu, pokud došlo k nezákonnému zásahu státu do jeho práva na samosprávu.⁴⁶¹

Po dobu řešení sporů lhůty týkající se provádění úkonů v řízení (včetně lhůty pro vydání rozhodnutí) neběží.⁴⁶² Lze shrnout, že v případě konfliktních situací ohledně stanovisek dotčených orgánů je řešení velmi časově náročnou procedurou. To v případě přerušení lhůt pro vydání povolení může být neúnosným problémem.

De lege ferenda by tak bylo přinejmenším vhodné zakotvit do správního řádu přiměřené lhůty, ve kterých by dotčené orgány musely vyjádřit své mínění, případně případ předložit nadřízenému orgánu, nicméně délku takových lhůt je nutno nastavit adekvátně povaze a významu chráněných zájmů a s přihlédnutím k možnému zneužívání marného uplynutí lhůt. Za zcela nevhodný považuji záměr rekonstrukce zavést právní fikci souhlasu, dle které nevyjádří-li se dotčený orgán (negativně či s podmínkami) k uvažovanému záměru, platí, že se vyjádřil kladně

⁴⁵⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.05.2009, č.j. 1 As 20/2009-70.

⁴⁵⁸ Viz § 136 odst. 6 a § 133 správního řádu.

⁴⁵⁹ Viz § 133 odst. 2 správního řádu.

⁴⁶⁰ K tomu srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 78. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁴⁶¹ Dle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o ústavním soudu a čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy v návaznosti na čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy.

⁴⁶² Viz JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 658. ISBN 978-80-7400-607-4.

(tj. bez podmínek).⁴⁶³ Aktuálně se problematice fikcí u stanovisek ve veřejném stavebním právu věnují jiní autoři.⁴⁶⁴

4.3.8 Výkon dozoru

Vydáním podkladů k rozhodnutí hlavních správních orgánů úloha dotčených orgánů zdaleka nekončí. Jestliže se podmínky jejich stanoviska či závazného stanoviska staly součástí výroku stavebního povolení, disponují dotčené orgány pravomocí dozorovat jejich dodržování.⁴⁶⁵ Pojem „*správní dozor*“ je specifikován jako „*činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, tedy s požadavky právních norem.*“⁴⁶⁶ V případě, že stavebník podmínky nesplní, mohou dotčené orgány upozornit jiný správní orgán k zahájení nápravného či sankčního řízení (např. Českou inspekci životního prostředí) nebo mohou samy stanovit povinnost k odstranění nedostatků.

Orgán ochrany přírody může jako dotčený orgán dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny zakázat nebo stanovit podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.⁴⁶⁷ Takové omezení či zákaz se v právním stavu do 31. prosince 2012 vztahovalo i na již povolenou činnost. Novela č. 350/2012 Sb. však tuto pravomoc orgánu ochrany přírody, jako výrazný nástroj ochrany životního prostředí, významně oslabil. Správní orgán tak může zasáhnout jen v případě, že k dané činnosti neexistuje platné pravomocné rozhodnutí, které ji povoluje. Vydané platné a pravomocné rozhodnutí (bylo-li ve věci vydáno) tak možnost rychle a efektivně intervenovat fakticky znemožňuje, což může v praxi vyústit ve výrazné poškození významných nebo jedinečných částí živé či neživé přírody.

⁴⁶³ Viz *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Materiál na jednání vlády dne 5. září 2018*, Ministerstvo pro místní rozvoj [online] [cit. 14.3.2019] str. 57, Dostupný z WWW: <https://www.komora.cz/files/uploads/2018/10/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf>.

⁴⁶⁴ Za všechny PETRMICHL, Václav. Fikce stanovisek a koncentrace ve stavebním právu. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁴⁶⁵ Viz § 4 odst. 6 stavebního zákona.

⁴⁶⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*, 7. vyd. Praha: Beck, 2009. Právnické učebnice. s. 299. ISBN 978-80-7400-049-2.

⁴⁶⁷ Zákon o ochraně přírody a krajiny definuje zvláště chráněnou část přírody v ust. § 3 odst. 1 písm. h) jako velmi významnou nebo jedinečnou část živé či neživé přírody, kterou může být část krajiny, geologický útvar, strom, živočich, rostlina a nerost, vyhlášený státním orgánem ke zvláštní ochraně.

Ačkoliv výkon dozoru svěřil zákonodárce dotčeným orgánům, v praxi vykonává primární dohled zejména stavební úřad. Ten totiž jako první dostane podnět ke kontrole stavby, např. od sousedů či spolků. Stavební úřad tedy provede zběžnou kontrolu závadného stavu a následně sám podá podnět dotčenému orgánu k výkonu dozoru.

4.3.9 Oprávnění a povinnosti dotčených orgánů

Během výkonu zákonem dané pravomoci mají dotčené orgány celou řadu oprávnění a povinností. Mezi základní oprávnění patří zejména nahlížení do spisů jiných správních orgánů včetně obdržení kopií materiálů tvořících součást spisu.⁴⁶⁸ Mají také možnost vyjadřovat se k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí (tj. k nejrůznějším podkladovým materiálům, ke kterým se sami *apriori* nevyjadřují z titulu dotčených orgánů, jako u vydávání závazných stanovisek a podkladových vyjádření), je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily.⁴⁶⁹ Bude tomu tak v případech, kdy sice nejsou dotčeným orgánem s pravomocemi podle zvláštního zákona, ale předmět řízení se bude nějakým způsobem dotýkat zájmu, který chrání. Výčet podkladů pro vydání rozhodnutí stanovuje § 50 správního řádu a jde především o návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti obecně známé a skutečnosti zjištěné správními orgány či jinými orgány veřejné moci.⁴⁷⁰ Mezi ostatní podklady patří také závazné stanovisko jiného dotčeného orgánu. K těm se může předmětný dotčený orgán vyjádřit, jestliže zde existuje potenciální možnost zásahu do jeho chráněného zájmu. Stavební úřad vychází při rozhodování a posuzování žádosti o stavební povolení mmj. i z těchto vedlejších vyjádření dotčených orgánů [srov. § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona].⁴⁷¹

K ekonomičnosti řízení a zamezení duplicitě při provádění právních úkonů stavebním úřadem a dotčeným orgánem umožňuje § 136 odst. 5 činit orgánům tzv. „společné úkony“. Takovým úkonem, kterým ale nemůže být samotné rozhodnutí, může být např. opatření společného podkladu, který u dotčeného orgánu slouží pro vydání závazného stanoviska, zatímco

⁴⁶⁸ Viz ust. § 136 odst. 4 stavebního zákona. Tato práva jsou zcela nezbytná zejm. k vydávání stanovisek, neboť se dotčený orgán musí podrobně seznámit s projektovou dokumentací stavby, nejrůznějšími protokoly, záznamy atd. Co všechno tvoří spis stanovuje ust. § 17 správního řádu.

⁴⁶⁹ Viz ust. § 136 odst. 4, věta druhá stavebního zákona.

⁴⁷⁰ Viz JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 657. ISBN 978-80-7400-607-4.

⁴⁷¹ Viz PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. S. 76. ISBN 978-80-210-5667-1.

u stavebního úřadu pro jiný postup.⁴⁷² Procesní ekonomii nahrává i možnost stavebního úřadu využít výsledků úkonu dotčeného orgánu, jestliže s tím oba souhlasí a nemůže tím být účastníkovi řízení způsobena újma na jeho právech.⁴⁷³ Společné úkony se v praxi uplatňují relativně často, a to např. ve formě společného jednání zástupců stavebního úřadu a zástupců dotčených orgánů.

Právní předpisy určují dotčeným orgánům také řadu povinností. V souvislosti se zásadou součinnosti a spolupráce správních orgánů zakotvenou v § 8 správního řádu poskytuje dotčený orgán všechny informace důležité pro řízení. Výjimkou je stanovená mlčenlivost o specifických a utajovaných skutečnostech dle zvláštního předpisu.⁴⁷⁴ Dotčený orgán je tak povinen poskytnout stavebnímu úřadu podklady pro svá stanoviska. Stavební úřad musí tyto podklady poskytnout účastníkům řízení, pokud o to požádají.⁴⁷⁵

4.4 Dílčí závěr kapitoly

Předmět realizačně-povolovacích postupů vymezuje stavební zákon jako okruh realizačních projektů stavebního charakteru, a to za použití neurčitých právních pojmů jako **stavby, terénní úpravy, udržovací práce či zařízení**. I přes jejich legální definice je však vymezení jejich reálného obsahu nutné hledat především ve stavebně-technické oblasti. Právně-puristická interpretace bohužel v praxi způsobuje řadu obtíží, vedoucí k rozdílné aplikaci pojmů v individuálních případech. Ačkoliv je v konfliktních situacích dána pravomoc autoritativně rozhodnout o povaze pojmů a subsumpci skutkového stavu pod jejich rozsah, šíře a přesné mantinely však již zákon nedává.

De lege ferenda by si stavební zákon v tomto ohledu zasloužil jasnou a přehlednou kategorizaci svého předmětu ideálně komplexním způsobem ihned ve svých úvodních ustanoveních s pokud možno pouze minimální jazykovou alterací jinak zaměnitelných pojmů. Na místo desítek různě se doplňujících i křížících definic by tak zákonodárce mohl jejich počet zúžit, což by jistě přispělo i efektivnější stavebně-povolovací praxi.

⁴⁷² JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. s. 657. ISBN 978-80-7400-607-4.

⁴⁷³ Viz § 136 odst. 5 správního řádu.

⁴⁷⁴ Viz § 136 odst. 3 správního řádu.

⁴⁷⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2009, č.j. 9 As 88/2008-301.

U kategorie **staveb** dále přetrvává doktrinální dilema chápání dualistického versus statického, tedy zda lze za předmět regulace stavebního zákona považovat kromě hmotného výsledku stavění také stavební činnost samotnou. Přestože odborné zastání mají oba názorové tábory, přeci jenom převažuje pohled dualistický. Jedno z vysvětlení představuje možnost sankcionovat nepovolenou probíhající stavební činnost, aniž by byl uvažovaný záměr stavební činnosti nezbytně nutně dokončen. K tomuto pojetí se též přikláním. Z hlediska *de lege ferenda* setrvávám na doporučení změny legislativní terminologie tak, aby se *stavbou* (či *stavebním záměrem* – viz dále) rozuměl výsledek stavební činnosti, a naopak pro proces realizace stavby by se mohl ujmout termín *výstavba* nebo, prostě a jednoduše, *stavební činnost*.

Do skupiny **terénní úpravy, zařízení a udržovací práce** je legislativně řazena nesourodá množina činností i objektů s více či méně zřetelnou návazností na stavební agendu. Nesourodost bohužel nepřispívá k celkové přehlednosti právní úpravy, a tedy k bezproblémové aplikaci v konkrétních případech.

Legislativní změny posledních let stavebně-právní terminologii neustále zahušťují. Uvedený jev však bohužel nevede k nomenklaturnímu zpřehlednění a vyšší právní jistotě osob, které s legislativně-právním názvoslovím pracují, ba spíše naopak. Za pozitivní snahu novely č. 350/2017 Sb. však považuji zavedení nového souhrnného pojmu „stavební záměr“ s ambicí vyplnit některé interpretační mezery stavebního zákona tam, kde zaměňuje pojmy jako stavby, terénní úpravy, jejich změny apod. Tuto snahu jsem dokonce aproboval do té míry, že pojem **stavební záměr** používám v této práci jako sběrnou kategorii pro všechny ostatní pojmy, neboť jejich jednotlivé používání by jednak nepřiměřeně prodlužovalo a zahlcovalo text, ale mohlo by působit (jako ostatně v praxi často působí) zmatečně. Dle mého skromného soudu by si z důvodů zvýšení interpretační jistoty zasloužil nový pojem „stavební záměr“ zavést jako hlavní pojem pro vymezení předmětu povolovacích procesů (či unifikovaného povolovacího procesu) v nových rekonstruovaných stavebních předpisech.

Stavební úřady bez nadsázky zastávající při ochraně životního prostředí v oblasti veřejného stavebního práva nezastupitelné funkce. V rámci jednotlivých realizačně-povolovacích postupů autoritativně rozhodují a vykonávají dohled nad dodržováním stavebních a environmentálních právních předpisů.

Současnou soustavu stavebních úřadů, jako orgánů veřejné správy příslušných k rozhodování ve věcech výstavby, je nutno označit za rozvětvenou a mnohastupňovitou. Usuzuji tak jak z různých druhů stavebních úřadů (*obecné, speciální, vojenské a případné jiné*), ale též z

hierarchických vztahů při rozhodování a výkonu dohledu mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (úroveň *obecní, krajská, respektive celostátní*). Vysoký počet stavebních úřadů, které nyní České republice působí, logicky znamená organizační obtíže, spory o působnost, nejednotnost rozhodování ve skutkově atypických případech apod.

Soustava stavebních úřadů jako orgánů veřejné správy příslušné k rozhodování ve věcech výstavby je rozložitá a dovoluji si tvrdit, že vůči velikosti naší země a jednotlivým obcím neúměrně početná. Na druhou stranu je třeba vzít do úvahy fakt, že stavební úřady vykonávají širokou škálu činností, která se navíc rozšiřuje s bobtnáním stavebně-právní legislativy. Významným faktorem, který práci jednotlivých pracovníků stavebních úřadů ztěžuje, je neustále se měnící právní úprava veřejného stavebního práva, a to zejména souvislostí a vazbami jednotlivých fází územního a stavebního rozhodování.

Mnohastupňovitost je vedle nadměrného počtu stavebních úřadů jedním ze zásadních faktorů pro prodlužování postupů. Také námitka systémové podjatosti může být z určitého hlediska oprávněná, z mé vlastní zkušenosti například v případě, kdy pracovníci stavebního úřadu mají rozhodovat o povolení nového obecního úřadu jejich obce. Z tohoto pohledu přijímám pozitivně rekodifikační snahu systém stavebních úřadů zefektivnit mimo jiné zmenšením jejich počtu a zavedením jednotné hierarchie úřadů ve smyslu orgánů státní správy, s nejvyšším stavebním úřadem jako ústředním soustavu-zastřešujícím odborně-stavebním orgánem. Důslednost je však v takovém případě vyžadována u přípravy jednotlivých ustanovení nové právní úpravy a dále při způsobu řízení a personálního složení takto centralizovaného orgánu. Jak říká lidové rčení, „d’ábel je skrytý v detailu“.

Dotčené orgány zastávají v ochraně životního prostředí při povolování a realizaci stavebních záměrů nenahraditelnou funkci. Odborné zázemí a znalosti, kterými stavební úřady často nedisponují (a vzhledem k rozsáhlosti environmentální problematiky ani nemohou), predisponují činnost dotčených orgánů k neefektivnějšímu zajištění veřejných zájmů na konkrétních úsecích životního prostředí. Stavební úřad, na jehož bedrech stojí ve svém důsledku tyto veřejné zájmy v rámci realizačně-povolovacích postupů též chránit, tak nejlépe svým povinností dostojí proaktivní komunikací a důslednou koordinací s dotčenými orgány, výstupy čehož následně bezesbytku v rámci své ingerence implementují. K ochraně veřejných zájmů disponují dotčené orgány širokou paletou právních nástrojů, přičemž pro realizačně-povolovací postupy se nejčastěji uplatní vydávání závazných stanovisek, vyjádření, souhlasů, rozhodnutí a jiných aktů, obsahující podmínky k realizaci stavebního záměru.

Povinnost posoudit dopady stavby na životní prostředí a analyzovat potenciální zásahy do chráněných zájmů dotčených orgánů připadá však v první fázi na žadatele o realizační individuální správní akt (tj. zpravidla stavebníka). K návrhům na zahájení příslušných povolenacích postupů (např. společného územního a stavebního či společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) je žadatel (stavebník) povinen přiložit závazná stanoviska a další podklady vyžadované zvláštními předpisy.⁴⁷⁶

Poslání dotčených orgánů hájit **veřejné zájmy** je problematické z několika úhlů. V první řadě jde o samotné vymezení kategorie veřejného zájmu, kdy právní řád nezná jeho přesnou definici. Přesto stavební zákon i zvláštní právní předpisy v oblasti životního prostředí obsahují širokou paletu míst, kdy se v souvislosti s realizačně-povolovacími postupy stavebních záměrů hlediska veřejného zájmu při ingerenci správních orgánů užije. Za další problematický bod považuji jeho aplikaci na konkrétní případy. I když judikatura dává poměrně specifická vodítka k interpretaci i použití pojmu, z osobních zkušeností je mi známa praxe správních úřadů, která tenduje k restriktivnímu výkladu pojmu. Zejména u veřejného zájmu na ochranu životního prostředí dochází k aplikaci prostřednictvím zkoumání pouze některých vazeb uvažovaného záměru na jeho okolí, a to většinou pouze to nejbližší. Dle mého soudu je však třeba nahlížet na veřejný zájem nejen v místním či regionálním významu, ale také z pohledu globálního. To je dáno diferenciovanými ekosystémy, ovlivňujícími například klima, ovzduší, vodu a půdu v širším kontextu. Vlivy a vzájemné působení se totiž vzájemně prolínají a multiplikuji. Celek je tak třeba vnímat nejen jako součet jeho jednotlivých součástí, ale také jako neuronovou síť vzájemně si předávající vzruchy způsobující často těžko předvídatelné reakce. Nejen z důvodu existenciální závislosti lidského druhu na zdravém a biodiverzně bohatém životním prostředí je žádoucí, aby tento veřejný zájem ve většině povolených případů převážil nad partikulární zájmy individuálních subjektů. Jednoduše – „thinking globally before acting locally“.

Je nepochybné, že zakotvení veřejného zájmu chránící životní prostředí v jeho jednotlivých komponentech a v jeho komplexnosti musí být prioritou i v rámci rekodifikace veřejného stavebního práva. Nicméně lze částečně souhlasit s argumentem, že současná úprava veřejných zájmů je nesourodě roztržštěná a zasloužila by si, alespoň do určité přípustné míry, ujednotit. Je však nutno dbát na to, aby současná úroveň chráněných zájmů a priorit zůstala v nesené úrovni.

Počet dotčených orgánů vyplývající z širě zvláštních právních předpisů lze sice považovat za vysoký, avšak je třeba ho posuzovat s přihlédnutím k několika faktorům. Česká republika sice

⁴⁷⁶ Srov. ust. § 94c, § 94l a § 110 stavebního zákona.

nekopíruje světový trend rapidně vzrůstající lidské populace (od roku 1950 přírůstek 19% v ČR⁴⁷⁷ versus 200% ve světě⁴⁷⁸), ale pokračující urbanizace, industrializace, chemizace spolu s dalšími důsledky hospodářského rozvoje představují neustálé zvyšování lidských zásahů do životního prostředí. Objevují se stále více a více komplikovanější technologie a látky ohrožující integritu přírodních ekosystémů, které jsou nezbytné pro zachování přirozeného prostředí podporující život a zdraví lidí i ostatních živočichů. Zákonitě se tak rozšiřuje potřeba zkoumání rozšiřujících se vlivů výstavby a s tím i související veřejnoprávní regulace.

Z pohledu hájení environmentálních zájmů považují za hlavní právní nástroje dotčených orgánů zejména vydávání závazných stanovisek a výkon dohledu nad dodržováním podmínek v závazných stanoviscích zakotvených.

Legislativní úpravu vydávání závazných stanovisek, stanovisek, vyjádření, souhlasů, rozhodnutí i jiných aktů dotčených orgánů lze bohužel označit za velmi složitou, jejíž pochopení vyžaduje (i pro právníky, natož pro osoby bez právního vzdělání) hlubokého zkoumání. Problematikou zvláštních ustanovení stavebního zákona o závazných stanoviscích a jejich aplikací v praxi se již zabývala odborná veřejnost i judikatura, přičemž se drtivá většina názorů shoduje na pokračujícím poklesu právní jistoty všech zainteresovaných osob, a to zejména (nikoliv však výlučně) vlivem častých nekonceptních novelizací stavebního zákona (zejména č. 225/2017 Sb.). Kritizovány byly četné nejasnosti ohledně právní formy i závaznosti na postupy stavebních úřadů. Mnoho rozepří zůstává v oblasti použití opravných prostředků a přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů i případných navazujících rozhodnutí či jiných úkonů správních orgánů, případně subjektů s některými pravomocemi správních orgánů (např. autorizovaného inspektora). Ačkoliv těmito jednotlivými tématy se tato práce podrobně nezabývá, jiné odborné články ano, a proto na ně tímto odkazují.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Viz *Obyvatelstvo - roční časové řady* [online]. Český statistický úřad [cit. 2019-06-07] Dostupný z WWW: <https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu>.

⁴⁷⁸ Viz *World Population Prospects 2017 – World: Total Population* [online] population.un.org. Population Division –United Nations. [cit. 2019-06-07] Dostupný z WWW: <<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/>>.

⁴⁷⁹ K tomu podrobněji recentní publikované názory odborné veřejnosti působící v oblasti stavebního práva a ochrany životního prostředí: KLIKOVÁ, Alena a Petr PRŮCHA. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, právo, kriminalistika*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, a.s., 2018, roč. 3, č. 1, s. 67-78. ISSN 2533-4387; dále STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 20. ISBN 978-80-87975-85-5; dále SOVA, Aleš. Podoba koordinovaného závazného stanoviska. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 38-46. ISBN 978-80-87975-85-5; dále PETRMICHL, Václav. Fikce stanovisek a koncentrace ve stavebním právu. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5; dále SVOBODA, PETR. Ústavněprávní aspekty

Novela č. 225/2017 Sb. zavedla v ust. § 96b nový druh závazného stanoviska, které vydává orgán územního plánování k posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací. Zavedená pravomoc orgánů územního plánování reagovala na rozšíření pravomocí stavebních úřadů vést společné územní a stavební řízení (či jejich modality), a tedy i umisťovat stavby. Závazné stanovisko dle § 96b jako součástí snah o „urychlení“ povolovacích řízení však přineslo řadu výkladových i praktických obtíží, na které již odborná veřejnost poukazovala.⁴⁸⁰ Osobně jsem se v praxi setkal s případy, kdy zavedení tohoto institutu narazila na personální podhodnocení orgánů územního plánování, což vyústilo ve velmi dlouhé „čekací“ lhůty na jejich vydání. Tato změna tak ve správní praxi docílila zdržení vydání finálních povolovacích aktů, a to o 6 až 12 měsíců).

Související problém představují v praxi i obtížně uplatňovaného režimu koordinovaných stanovisek. Jedním z důvodů je např. nedostatek podkladů, vstupů a kopií dokumentace sdílených jedním správním úřadem, které by měl mít celý správní úřad k dispozici. Stavebník není povinen poskytovat správnímu orgánu počet podkladů větší než po něm požaduje zákon. Proces je také časově velmi náročný, což může být pro splnění zákonných lhůt velmi tristní a dotčené orgány by tak mohly ztratit možnost své požadavky v rámci realizačně-povolovacích postupů uplatnit.

Otázkou je, jak problém velkého množství závazných stanovisek překonat, a to při zachování standardu ochrany jimi zaštiťovaných zájmů a zároveň zefektivnění jejich vydávání a užívání v následujících postupech. Jako jednu z vhodných cest považují zkvalitnit proces komunikace a koordinace mezi dotčenými orgány, zavedení centrálního registru a komunikačního kanálu, pomocí nichž budou dotčené orgány kooperovat při vyhotovování stanovisek, sdílet podklady, a případně i dohadovat společné požadavky a řešit případné vzájemné rozpory. Tím se jednak zkrátí doba jejich vyhotovení, odstraní následné řešení střetů (v rámci realizačně-povolovacích postupů), a zároveňlepší celkové působení i ve vztahu k žadateli (stavebníkovi),

omezené ochrany zákonnosti u závazných stanovisek. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 85-93. ISBN 978-80-87975-85-5; dále MALAST, Jan. Přezkumné postupy podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 98-103. ISBN 978-80-87975-85-5; dále PRŮCHA, Petr. K problematice soudního přezkumu rozhodnutí, jimiž byla v přezkumném řízení zrušena závazná stanoviska. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 121-130. ISBN 978-80-87975-85-5; a dále FRANKOVÁ, Martina. Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu. In Česká společnost pro právo životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2018, číslo 49. s. 114-122. ISSN 1213-5542.

⁴⁸⁰ Např. viz LAJČÍKOVÁ, Anna. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 30-37. ISBN 978-80-87975-85-5.

který tak například prostřednictvím online přístupu bude moci pružně reagovat na požadavky a výtky různých dotčených orgánů. Postupující elektronizace stavební agendy slibovaná rekodifikačním záměrem může být v tomto směru významnou pomocí.

Na druhou stranu ale lze jen obtížně akceptovat jiný rekodifikační záměr, který si klade za cíl postavení dotčených orgánů, majících v současnosti stále možnost nepřipustit realizaci záměru s detrimetálními dopady na životní prostředí, snížit na úroveň *de facto* orgánů poradních. Rekodifikační záměr, který závazná stanoviska deklasuje na pouhá vyjádření nezávazného charakteru, tak představuje významné snížení účasti na regulaci výstavby odborníků z jiných než stavebně-technických oborů.⁴⁸¹ Rizika s tím spojená tak mají potenciál způsobit životnímu prostředí nedozírné a ničivé následky.

Rád bych na závěr připomněl, že ačkoliv jsou k tomu dotčené orgány po odborné stránce skutečně vhodněji vybaveny, dopadá povinnost posoudit dopady uvažovaného stavebního záměru na životní prostředí a analyzovat potenciální zásahy do chráněných zájmů primárně na žadatele o realizační individuální správní akt, tj. stavebníka. Je pochopitelně snazší přenést váhu zhodnotit dopady svého vlastního záměru na stát a následně si stěžovat, že tyto dopady vyhodnocuje pomalu či neefektivně. Ale trestat stát (a tedy všechny obyvatele žijící na území České republiky, potažmo i za jejími hranicemi) formou nejrůznějších „fikcí souhlasů“ za to, že si stavebník nezajistil předem dostatečné zhodnocení své činnosti a nepřijal opatření k zamezení negativního vlivu na životní prostředí, přičemž následně s dotčenými orgány nespolupracuje či jejich postup jinak ztěžuje - a za to vinu na něj svaluje, je nutno považovat jak z hlediska spravedlnosti, tak z hlediska morálky, v demokratické společnosti založené na úctě k právu a k člověku, za opravdu nepřijatelné.

⁴⁸¹ Věcný záměr stavebního zákona [online], Úřad vlády České republiky 2019. s. 78 [cit. 2019-05-18]. Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.

5 „REALIZAČNĚ-POVOLOVACÍ“ POSTUPY PODLE STAVEBNÍHO ŘÁDU

Jak bylo naznačeno v úvodu této práce, jejím hlavním cílem je analýza environmentální ochrany v rámci „realizačně-povolovacích“ postupů zakotvených ve stavebním řádu a právních předpisech souvisejících. Následující pasáže se věnují jednotlivým postupům povolujícím nebo aprobujícím individuální stavební záměr v některém z režimů zakotvených v ustanoveních § 103 až § 117 stavebního zákona. Od formálně jednodušších po složitější lze řadit postupy upravující: záměry nevyžadující stavební povolení ani ohlášení (§ 103), ohlášení a souhlas s ohlášeným záměrem (§ 104 až § 107), stavební řízení a stavební povolení (§ 108 až § 115), veřejnoprávní smlouvu (§ 116) a oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117).

V rámci každého postupu poukazuji na relevantní instituty a nástroje právní ochrany, a to s odkazem na předchozí kapitoly a podkapitoly upravující environmentálně-ochranné instrumenty. Vzhledem k neustálému vývoji právní úpravy jednotlivých postupů obsahují následující pasáže komparativní analýzu jednotlivých novelizovaných ustanovení s hodnocením dopadu na možnosti efektivně chránit životní prostředí.

Úvodní oddíl předkládá kontextuální poznámky a východiska k vybraným realizačně-povolujícím postupům, a to s důrazem na provázanosti s dalšími procesy, které realizačně-povolovacím postupům mohou předcházet či zpravidla předchází.

5.1 Úvodní kontextuální poznámky

V pomyslné hierarchii procesů vedených na úseku rozhodování o výstavbě zastávaly realizačně-povolovací procesy již od doby přijetí stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) pozici finálních procesů, tj. bezprostředně předcházející zahájení realizační fáze výstavby.

Typickým příkladem finálního realizačně-povolovacího procesu je stavební řízení, které zpravidla navazovalo na územní řízení, vedené za účelem umístění konkrétního záměru na daný pozemek (pokud zákon umístění požadoval) v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací (typicky územním plánem obce). Požadavky na ochranu složek životního prostředí (půdy, vody,

ovzduší apod.), vycházející z jednotlivých speciálních předpisů, byly (či měly být) zpravidla předmětem procesů realizačně-povolovacích fází předcházejících. Stavební řízení tak reprezentovalo svébytný a významný prostor, v němž správní orgány řešily spíše technické detaily zamýšleného záměru, případně nové aspekty v otázce ochrany životního prostředí, kterými se správní orgány ve fázi územního plánování ani územního řízení nezabývaly.⁴⁸²

Kaskádovitost⁴⁸³ procesů v době přijímání současného stavebního zákona byla zavedena ve prospěch stavebníků a podnikatelů ve stavebnictví. Důvodem byla větší flexibilita při plánování, projektování a realizaci staveb. Stavebník například v územním řízení prosadil obecnou podobu a spíše méně konkrétní parametry zamýšleného projektu, přičemž následně mu časový prostor v rámci stavebního řízení i pozdější realizace stavby dával řadu možností projekt upravit. Podoba stavby se tak mohla měnit dle aktuálních potřeb, ekonomické situace, nových architektonických trendů apod. Dalším z důvodů kaskádovitosti procesů byla ekonomická i organizačně-technická úspora nákladů stavebníků při zpracování požadovaných podkladů pro jednotlivá řízení. Rozdělení procesů umožňovalo náklady rozdělit, respektive účinněji diverzifikovat. Například stavebník nemusel do územního řízení zpracovat detailní projektovou dokumentaci (kterou by v praxi tak jako tak ještě několikrát upravoval). Tu zpracoval až ve fázi následující, kdy měl jistotu, že projekt bude v obecných rysech, vzhledem k ochraně veřejných zájmů i vůli místních obyvatel (např. prostřednictvím místní samosprávy), možný. Šlo tedy i o jistotu stavebníků, kterou jim mělo úspěšné zakončení umíst'ovacího řízení poskytnout. Lze tedy shrnout, že časový odstup stavební fáze od té umíst'ovací představoval pro stavebníka nespornou flexibilitu jdoucí k jeho prospěchu.

Uvedená kaskádovitost řízení narážela v praxi posledních let na řadu problémů, jejichž kritika z mnoha stran vyústila v potřebu dosavadní právní režim povolování staveb přehodnotit. Jedním z důvodů byla časová náročnost, kdy možnost řádných i mimořádných opravných prostředků proti jednotlivým výstupům plánovací i rozhodovací praxe představovala prodloužení celého procesu výstavby i o několik let. To v době vypjatého ekonomického růstu a neúměrného tlaku na kapitalizaci staveb začalo představovat nepřijatelnou překážku. Zejména investoři a developéři (nikoliv však výlučně) proto postupem času započali vyvíjet tlak na urychlení procesů,

⁴⁸² Viz PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 101. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁴⁸³ Viz HEGENBART, Miroslav a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. s. 42. ISBN 978-80-7400-044-7.

postupně krystalizující k stírání stupňovitosti jednotlivých navazujících procesů, které tak zákonodárce postupně přibližoval a koncentroval.

Novela č. 350/2012 Sb. tak nově⁴⁸⁴ umožnila vést společné územní a stavební řízení (srov. § 94j a násl. stavebního zákona) namísto odděleného územního řízení (srov. § 84 a násl. stavebního zákona) a stavebního řízení (srov. § 108 a násl. stavebního zákona). Obdobně mohl stavebník zvolit cestu pro vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru (srov. § 96a stavebního zákona) namísto jejich separátních alternativ (územního souhlasu dle § 96 a násl. stavebního zákona a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru dle § 105 až § 107 stavebního zákona).

Novela č. 225/2017 Sb. posunula koncentraci postupů ještě dále, když ustanovením § 94q zavedla možnost vést společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (dle zákona EIA). Dále *de facto* zavedla také institut společné veřejnoprávní smlouvy nahrazující současně územní rozhodnutí a stavební povolení (srov. § 78 odst. 5 stavebního zákona).

Legislativní snahy mířící na zefektivnění a urychlení povolovacích procesů však podle některých názorů dosáhly výsledků spíše opačných.⁴⁸⁵ I vlivem neustálého zahušťování právních norem novými instituty bez dbání na odpovídající provázanost procesních i hmotněprávních aspektů dříve separátních (a praxí prověřených) procesů, tak většina povolovacích řízení stále probíhá v kaskádovitých etapách, tj. v dělené územní a stavební rovině.⁴⁸⁶ I z toho důvodu považují tedy za stále aktuální a potřebné tyto samostatně vedené postupy analyzovat, a to zejména se zaměřením na jejich legislativní změny a vyvíjející se soudní judikaturu.

5.2 Systematika a vztahy vybraných postupů

Na otázku, zda a jaký typ realizačně-povolovacího postupu je stavebník povinen či oprávněn zvolit, odpovídá „generální klausule“ zakotvená v ustanovení § 108 stavebního zákona. Ta obsahuje povinnost osob realizujících stavební záměr získat od příslušného správního orgánu

⁴⁸⁴ Novela č. 350/2012 Sb. stavebního zákona zavedla v novém paragrafu § 94 možnost společného územního a stavebního řízení.

⁴⁸⁵ K tomu srov. DAMOHORSKÝ, Milan. Nové a novější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 156. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁴⁸⁶ Viz tamtéž.

(stavebního úřadu) stavební povolení (§ 115) pro *všechny stavby*⁴⁸⁷, aniž by přitom záleželo na jejich stavebně-technickém provedení, jejich účelu a době trvání. Jedná se o obecné pravidlo *de facto* nejpřísnější stavebně-právní regulace⁴⁸⁸, ze kterého plyne (zejména) stavebníkovi široká škála povinností hmotně-právního, procesně-právního, technického, architektonického, ekonomického apod. charakteru. V průběhu stavebního řízení mají zpravidla silné hmotně i procesně právní postavení jak dotčené orgány hájící veřejné zájmy, tak také ostatní účastníci řízení (včetně sousedů), uplatňující rozličné zájmy (environmentálního typu nevyjímaje)

Z nejpřísnějšího povolovacího režimu, kterým je bezpochyby stavební řízení, umožňují stavební zákon a zvláštní právní předpisy řadu výjimek, kdy je povinnost stavebníka získat stavební povolení a absolvovat stavební řízení nahrazena méně přísným (jednodušším) nebo druhově-odlišným postupem. Stavební řád tak obsahuje celkem pět režimů, v rámci kterých může stavebník nabýt veřejnoprávní oprávnění realizovat stavební záměr a na základě kterých tedy fakticky zahájit výstavbu. Pod každý z předmětných režimů spadá okruh druhově a parametrově určených stavebních záměrů, které předznamenávají podmínky a postup pro jejich povolení.

Základní myšlenkou hierarchie postupů povolujících realizaci stavebních záměrů je, že čím je stavba parametrově či konstrukčně jednodušší, tím jednodušší povolovací režim je vyžadován a naopak. Od formálně nejjednoduššího k složitějším se jedná o režimy: nevyžadující stavební povolení ani ohlášení (§ 103 stavebního zákona), ohlášení a souhlasu stavebního úřadu (§ 104), oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117), veřejnoprávní smlouvy (§ 116), stavebního řízení a vydání stavebního povolení (§ 108 až § 115).

V případě jednoduchých staveb vyjmenovaných v § 104 stavebního zákona postačí ohlášení stavebnímu úřadu, přičemž k povolení stavby dojde následným udělením souhlasu stavebního úřadu.⁴⁸⁹ U řady stavebních záměrů vyjmenovaných v § 103 je stavebník požadavku na absolvování povolovacího režimu zcela zproštěn. Menší a technicky i strukturálně nejjednodušší projekty tak nejenom nepodléhají povinnosti získat stavební povolení, ale nevyžadují ani souhlas stavebního úřadu dle § 105 a násl. Tzv. *drobné stavby* uvedené v § 103 vyžadují pouze předchozí umístění stavby, zejména ve formě územního souhlasu. Jedná se o potvrzení pravidla, kdy každá

⁴⁸⁷ K pojmu stavba viz oddíl 3.2.1 „Společný předmět úpravy“.

⁴⁸⁸ Mající předpoklad v ust. § 9 správního řádu a metodě veřejnoprávní regulace, podle které správní orgán vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu i proti jeho vůli. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2017, č.j. 10 As 29/2017-30.

⁴⁸⁹ Dle právního stavu stavebního zákona do 31. prosince 2012, tj. do novely č. 350/2012 Sb., platila právní fikce, podle které ohlásil-li stavebník záměr a zároveň splnil podmínky ohlášení dle § 104 odst. 2, a stavební úřad nedoručil vydaný souhlas s ohlášením ani do 40 dnů od ohlášení, pak se mělo za to, že byl souhlas udělen. (viz ust. § 106 odst. 1 ve znění účinném do 31. prosince 2012).

stavba musí být umístěna, avšak u drobných staveb umístění předznamenává úlevu pro stavebníka v realizační či užívací fázi.⁴⁹⁰ Jakékoliv změny či úpravy stavebních záměrů uvedených v § 103 nebo § 104, které by překračovaly tam uvedené parametry, by měly za následek vznik povinnosti získat stavební povolení.

Stavební povolení lze nahradit uzavřením veřejnoprávní smlouvy (§ 116) a oznámením záměru stavebnímu úřadu, jehož přílohou bude certifikát autorizovaného inspektora (§ 117).⁴⁹¹ Tyto dva postupy se od stavebního řízení odlišují zejména. U prvního se jedná o konsensuální přístup k povolování realizace stavby, kdy namísto vrchnostensky povoleného záměru uzavírá o tom stavebník se správním orgánem smlouvu. Druhý postup je důsledkem postupné privatizace výkonu veřejné moci, kdy jsou vybrané kompetence správního orgánu přeneseny na *de facto* soukromou osobu.

Stavební zákon určuje také pravidla pro vzájemné prolínání povolovacích procesů, jejich návaznost, vzájemné nahrazování, překlápění, vyloučení apod. Příkladem budiž situace, kdy projednání záměru konkrétní stavby lze podřadit pod některý z jednodušších režimů, avšak stavebník z neznalosti podá u záměru uvedeného ve výčtu drobných staveb žádost o stavební povolení. Stavební úřad takovou žádost odloží a poučí stavebníka, že může záměr bez dalšího realizovat.⁴⁹² Uvedené pravidlo lze považovat za promítnutí zásady využívání zjednodušených postupů zakotvené v ust. § 4 stavebního zákona.⁴⁹³ Obdobně ohlášení postupem dle ustanovení § 105 nemá v případě drobných staveb právní účinky, o čemž stavební úřad stavebníka též poučí.⁴⁹⁴ Na druhou stranu, ve vyjmenovaných případech bude pro konkrétní záměr využit postup „přísnější“, ačkoliv stavebník inicioval záměr nebo postupoval tak, jako by bylo vyžadováno postupu jednoduššího. Tak stavební úřad zahájí stavební řízení, pokud stavebníkem podané ohlášení nebude úplné nebo záměr nebude splňovat podmínky pro vydání souhlasu dle § 106, a to ani po případné součinnosti stavebníka pro odstranění nedostatků ohlášení.⁴⁹⁵ Také při překročení zákonných parametrů u změn záměrů vyjmenovaných v ustanoveních § 103 a § 104 bude stavební úřad vyžadovat vydání stavebního povolení namísto pouhého provedení záměru dle § 103 nebo vydání souhlasu po ohlášení záměru dle § 104.⁴⁹⁶

⁴⁹⁰ Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 324. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁴⁹¹ Viz ust. § 108 odst. 4 stavebního zákona.

⁴⁹² Viz ust. § 108 odst. 4 stavebního zákona.

⁴⁹³ K tomu více v podkapitole 3.2 „Realizačně-povolovací postupy ve vztahu k stavebnímu zákonu a správního řádu“.

⁴⁹⁴ Viz ust. § 108 odst. 4 stavebního zákona.

⁴⁹⁵ Viz ust. § 107 stavebního zákona.

⁴⁹⁶ Viz ust. § 108 odst. 2 stavebního zákona.

Výše uvedená systematika podává přehled o hierarchizaci a nejvýznamnějších vazbách realizačně-povolovacích postupů zakotvených ve stavebním řádu. Předmětem následujících oddílů je nyní analýza jejich jednotlivých režimů a souvislostí s uplatňováním nástrojů environmentální ochrany.

5.3 Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení

První okruh výjimek z obecného pravidla povinnosti vydání stavebního povolení k realizaci stavby obsahuje ustanovení § 103 stavebního zákona⁴⁹⁷. Jedná se o kategorii tzv. drobných staveb,

⁴⁹⁷ Celé ust. § 103 stavebního zákona zní:

„(§ 103) Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení

(1) Stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují

a) stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2,

b) terénní úpravy uvedené v § 80 odst. 3 písm. a) nebo úpravy pozemků uvedené v § 80 odst. 3 písm. e),

c) udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání a nejde o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou,

d) stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí¹¹) a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou,

e) stavby a zařízení, a to

1. stavby o jednom nadzemním podlaží do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné ani pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění, neslouží k ustájení nebo chovu zvířat, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů a nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderná zařízení;

2. stavby pro zemědělství do 60 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení; stavby pro zemědělství nad 60 m² zastavěné plochy nebo nad 5 m výšky do 300 m² zastavěné plochy a do 7 m výšky, o jednom nadzemním podlaží, nepodsklepené, stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují, ledaže se jedná o stavby pro ustájení zvířat nebo chovatelství anebo zemědělské stavby, které mají sloužit pro skladování a zpracování hořlavých látek (např. sušičky, sklady hořlavých kapalin, sklady chemických hnojiv);

3. stavby pro chovatelství o jednom nadzemním podlaží o zastavěné ploše do 16 m² a do 5 m výšky, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m;

4. nadzemní a podzemní komunikační vedení sítí elektronických komunikací, jejich antény a stožáry, včetně opěrných bodů nadzemního, nebo vytyčovacích bodů podzemního komunikačního vedení, telefonní budky a přípojná komunikační vedení sítí elektronických komunikací a související komunikační zařízení, včetně jejich elektrických přípojek, s výjimkou budov;

5. distribuční soustava v elektroenergetice⁶⁹) s výjimkou budov;

6. distribuční soustava v plynárenství⁶⁹) s výjimkou budov a těžební plynovody⁶⁹);

7. rozvodné tepelné zařízení⁶⁹) s výjimkou budov;

8. vedení sítí veřejného osvětlení, včetně stožárů a systémů řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky;

9. stavby a zařízení pro výrobu energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW s výjimkou stavby vodního díla;

10. vodovodní, kanalizační a energetické přípojky a přípojky elektronických komunikací včetně připojení stavby a odběrných zařízení vedených mimo budovu nebo připojení staveb plnicích doplňkovou funkcí ke stavbě hlavní na rozvodné síti a kanalizaci stavby hlavní;

11. zásobníky pro zkapalněné uhlovodíkové plyny do celkového objemu 5 m³ určené výhradně pro odběr plynné fáze;

jejichž realizace je v kategorii stavebních záměrů zatížena veřejnoprávní regulací nejméně. Stavebník může realizovat vyjmenované záměry ve výčtu prvního odstavce zmíněného ustanovení bez faktické součinnosti se stavebním úřadem, nemusí žádat o stavební povolení, nahrazovat ho veřejnoprávní smlouvou ani certifikátem autorizovaného inspektora, ani záměr ohlašovat.

Výčet záměrů, které ke svému provedení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, je různorodý a obsahuje širokou škálu staveb, stavebních úprav, stavebních úprav, zařízení či udržovacích prací. Parametry záměrů jsou pro stavebníka závazné v tom smyslu, že jejich překročení by daný záměr „přesunulo“ mimo kategorii ustanovení § 103 a jejich realizace by vyžadovala buď ohlášení stavebnímu úřadu nebo stavební povolení.⁴⁹⁸

Většinu záměrů⁴⁹⁹ uvedených v ustanovení § 103 může stavebník provádět pro sebe svépomocí (§ 160 odst. 3 stavebního zákona), musí však pro případ, že k tomu není sám (ve smyslu stavebního zákona) odborně způsobilý, zajistit stavební dozor.⁵⁰⁰ Při svépomocném realizování záměru je stavebník povinen dodržet povinnosti vyplývající zejména z ustanovení § 152 stavebního zákona, a to dbát na řádnou přípravu a provádění stavby zahrnující zejména ochranu životního prostředí, zdraví a života osob a zvířat, majetku i šetrnost k sousedství. Je povinen vyhotovit příslušné zkoušky a měření vyžadované zvláštními předpisy a před zahájením prací v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi (potenciálně) přímo dotčené.⁵⁰¹ Kromě „informační povinnosti“, kterou lze považovat spíše za jistý druh „společenské“ povinnosti, tedy povinnosti upozornit osoby o blížícím se sníženém komfortu při výkonu práva na pohodu bydlení⁵⁰², klade zákon na stavebníka požadavky technicko-ekologického rázu. Je odpovědností stavebníka komplexně

12. zásobníky na vodu nebo jiné nehořlavé kapaliny do objemu 50 m³ a do výšky 3 m;

13. nádrže na vodu do 100 m³ obsahu ve vzdálenosti nejméně 50 m od budov s obytnými nebo pobytovými místnostmi, pokud nejde o vodní díla;

14. oplocení;

15. reklamní a informační zařízení;

16. výrobky plnící funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně;

17. odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy do 300 m², které neslouží pro skladování nebo manipulaci s hořlavými látkami nebo látkami, které mohou způsobit znečištění životního prostředí;

18. bazén nebo skleník včetně souvisejícího technického zařízení na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci;

19. stožáry pro vlajky výšky nad 8 m.

(2) Ohlášení nebo stavební povolení vyžadují změny staveb uvedených v odstavci 1, jejichž provedení by mělo za následek překročení uvedených parametrů.“

⁴⁹⁸ Viz ust. § 103 odst. 2 stavebního zákona.

⁴⁹⁹ Svépomocně nelze provádět záměry vedení elektronických komunikací a energetických vedení (včetně plynu, tepla a elektrické energie) uvedených v bodech 4 až 8 ust. § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

⁵⁰⁰ Viz ust. § 160 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁰¹ Viz ust. § 152 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁰² K tomu podrobně FRANKOVÁ, Martina. Občanskoprávní námítky v řízeních podle stavebního zákona v kontextu změn právní úpravy. In STAŠA, Josef a JIŘÍ RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 222-227. ISBN 978-80-87975-85-5.

posoudit možné následky svého vlastního stavebního záměru, a to zejména s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. Nutno zdůraznit, že stavebník je tak povinen činit i v případě, kdy mu to neukládají jiné předpisy nebo například vyjádření či stanoviska dotčených orgánů na jejich základě vydaná, neboť obecná povinnost vychází právě ze zmíněného ustanovení stavebního zákona. Provedení zkoušek a měření je vyžadováno zejména tam, kde je zásah do životního prostředí předpokládatelný. Nicméně stavebník je odpovědný i za případy zásahu do životního prostředí, u kterých se měření a zkoušky zpravidla nevyžadují. Stavebník musí také dbát ochrany podzemních staveb technické infrastruktury, o jejichž existenci by mu měli jejich vlastníci poskytnout nezbytné informace. Stavebníkovi také zůstává informační povinnost vůči místně příslušnému stavebnímu úřadu a Ministerstvu pro místní rozvoj ohledně výskytu závady, poruchy nebo havárie stavby a výsledky šetření jejich příčin.⁵⁰³

Svépomocné provádění nelze realizovat stavby pro bydlení a změny kulturních památek, u kterých je vždy potřeba zajistit odborné vedení stavbyvedoucím. Funkci odborného vedení provádění stavby, spadající pod vybrané činnosti ve výstavbě dle § 158 stavebního zákona, může vykonávat jen profesně oprávněná osoba dle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů. Na okraj dodávám, že po dokončení realizace nevyžadují stavební záměry vyjmenované v ustanovení § 103 kolaudační fázi a lze je tedy užívat ihned po jejich provedení. Jde o další z projevů postupující deregulace veřejnoprávního dohledu nad prováděním staveb.⁵⁰⁴

5.4 Ohlašování staveb

Další z alternativ postupů ke standardnímu stavebnímu povolení představuje kategorie „jednoduchých staveb, terénních úprav a udržovacích prací“, jejichž režim zakotvený v ustanoveních § 104 až § 107 se vyznačuje tzv. ohlášením příslušnému stavebnímu úřadu (§ 105) a jím následně vydaným souhlasem s provedením ohlášeného záměru (§ 106). Ačkoliv samotný pojem „jednoduché stavby“ zákon ani prováděcí podzákonné předpisy dále nespecifikují, lze za

⁵⁰³ Viz ust. § 152 odst. 3 písm. e) a ust. § 155 stavebního zákona, jenž podrobněji provádí ust. § 18s vyhlášky č. 503/2006 Sb.

⁵⁰⁴ Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 326. ISBN 978-80-7380-703-0.

ně obecně považovat záměry uvedené pod písmeny a) až h) a k) odstavce prvního § 104.⁵⁰⁵ Záměry, které zákon v tomto zjednodušeném režimu umožňuje povolit⁵⁰⁶, přitom typově odpovídají záměrům vyžadujícím vydání stavebního povolení. Stanovené limity a parametry jsou však nastaveny v nižších dimenzích, a záměry by tak potenciálně měly představovat nejen nižší nároky na konstrukční a realizační řešení, ale též nižší dopady na své okolí a zejména na složky životního prostředí. V případech, kdy zákon užívá neurčitých pojmů (tj. dále nespécifikovaných) ve vztahu k uvedeným stavebním záměrům (např. stavba pro bydlení, stavba pro rodinnou rekreaci apod.) by stavebním úřadem nemělo docházet při jejich interpretaci k neodůvodněným rozdílům a měla by být dodržena zásada legitimního očekávání ve vztahu k požadavkům na stavebníka.⁵⁰⁷

Ačkoliv uvedený povolovací postup představuje zrychlený postup pro následnou realizaci záměru, vyznačuje se vyššími formálními nároky a požadavky (zejména na doložení veškerých podkladů) v době před podáním ohlášení, nebo nejpozději v nejbližší době po něm. Nedoložení podkladů či nesplnění požadavků by v opačném případě vyústilo v „překlopení“ postupu do standardního stavebního řízení. Nutno podotknout, že ohlašovací režim není povinný v tom smyslu, že stavebník se i u záměrů vyjmenovaných v § 104 může rozhodnout pro podání žádosti o vydání stavebního povolení. Stavební úřad tak záměr projedná ve stavebním řízení.⁵⁰⁸ Ačkoliv

⁵⁰⁵ Srov. PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 426, § 104. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁵⁰⁶ Úplné znění ust. § 104 odst. 1 stavebního zákona:

„(§ 104) Jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce, u kterých postačí ohlášení

(1) Ohlášení stavebnímu úřadu postačí u

a) stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažími a podkrovím,

b) podzemní stavby do 300 m² celkové zastavěné plochy a hloubky do 3 m, pokud nejsou vodním dílem nebo stavbou podle § 16 odst. 2 písm. d),

c) stavby do 300 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do 1000 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejdéle 3 let; dobu dočasnosti nelze prodloužit,

d) stavby do 70 m² celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m,

e) stavby pro reklamu podle § 3 odst. 2,

f) stavby odstavných, manipulačních, prodejních, skladových nebo výstavních ploch o výměře nad 300 m² nejvíce však do 1000 m², které neslouží pro skladování nebo manipulaci s hořlavými látkami nebo látkami, které mohou způsobit znečištění životního prostředí,

g) stavby zařízení stavenišť, neuvedené v § 103 odst. 1 písm. e) bodě 1,

h) stavby opěrných zdí do výšky 1 m, které hraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím,

i) terénní úpravy neuvedené v § 103 odst. 1 písm. b),

j) udržovací práce na stavbě neuvedené v § 103 odst. 1 písm. c),

k) stavební úpravy pro změny v užívání části stavby, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se její vzhled a nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí.“

⁵⁰⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132 a PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 427. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁵⁰⁸ Viz § 108 odst. 3, věta čtvrtá stavebního zákona.

by se v takovém případě mohl stavební úřad teoreticky dopustit určitého vybočení ze zásady využívání procesně jednodušších postupů (§ 4 stavebního zákona), v praxi se spíše objevuje postup, kdy stavební úřad stavebníka, v rámci neformálního jednání před podáním žádosti, poučí o možnosti záměr ohlásit.

Konečně právní úprava ohlášení dle stavebního zákona se použije také pro záměry explicitně nevyjmenované v ustanovení § 104. Ohlásit lze některé stavby v gesci „speciálních“ stavebních úřadů (§ 15 stavebního zákona) dle zvláštních právních předpisů, například stavební úpravy na silničním pozemku (§ 16 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a § 14 vyhlášky č. 104/1997 Sb.) nebo vybraná vodní díla a vodohospodářské úpravy (§ 15a vodního zákona).

Režimu ohlášení předchází (jako u stavebního povolení) fáze umístění stavby (§ 76 a násl. stavebního zákona). Místo územního rozhodnutí dovoluje zákon i zde zjednodušenou variantu, a to územní souhlas (§ 96 a násl. stavebního zákona). Konkrétně je územní souhlas vyžadován dikcí zákona u „ohlašovaných staveb, jejich změn a zařízení“, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.⁵⁰⁹ Možnost vedení komplexnějšího územního rozhodnutí s následným vydáním územního rozhodnutí, jako předpoklad pro následující ohlášení stavebního záměru, je samozřejmě zachována. Tato varianta má z praktického hlediska pro stavebníka tu výhodu, že stavební úřad může postupem podle § 78 stavebního zákona pro záměry uvedené v ust. § 104 odst. 1 písm. f) až i) stanovit, že k jejich provedení nebude vyžadovat ohlášení. Podmínkou je, že vynechání ohlašovací fáze nevyklučuje povaha věci, ochrana veřejných zájmů podle zvláštních předpisů nebo ochrana práv účastníků řízení. Obě zjednodušující formy, územní souhlas a souhlas s ohlášením záměru, lze vést také jako společný postup vedoucí k vydání tzv. „společného souhlasu“ (viz § 96a upravující tzv. společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru). Zcela vyloučena je možnost ohlásit stavební záměr, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí dle § 9a zákona EIA.

Náležitosti ohlášení vyjmenovává ustanovení § 105 stavebního zákona a § 18a vyhlášky č. 503/2006, respektive její příloha č. 8. Zmíněná příloha vyhlášky obsahuje také povinný formulář, který je osoba ohlašující stavební záměr povinna pro své podání použít.⁵¹⁰ Náležitosti

⁵⁰⁹ Viz § 96 odst. 1 a 2 písm. b) stavebního zákona.

⁵¹⁰ Ust. § 196 a § 105 stavebního zákona, navazující na § 37 správního řádu.

z většiny odpovídají náležitostem žádosti o vydání stavebního povolení dle § 110 odst. 1 stavebního zákona.⁵¹¹ K ohlášení je třeba připojit seznam příloh, který lze rozdělit na dvě části – obecnou část příloh ke všem ohlašovaným stavebním záměrům (§ 105 odst. 2) a zvláštní část příloh dle konkrétního ohlašovaného záměru (či jejich kategorické skupiny⁵¹²) uvedených v ustanovení § 105 odst. 3 až 8. Seznam příloh povinných pro všechny druhy ohlašovaných záměrů odpovídá, až na drobné změny, výčtu příloh k žádosti o stavební povolení (srov. § 110 odst. 2). Vzhledem k charakteru institutu ohlášení je stavebník navíc povinen doložit souhlasy „sousedů“ (viz dále). Naopak odpadá povinnost předložit návrh plánu kontrolních prohlídek. Ten však může stavební úřad samostatně stanovit ve vydaném souhlasu.⁵¹³

Mezi povinnými přílohami lze zvýraznit zejména **závazná stanoviska**, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních předpisů. Pokud bude závazné stanovisko dotčeného orgánu obsahovat podmínky (včetně environmentálních), bude stavební úřad v rámci přezkoumání podaného ohlášení zjišťovat, zda stavební záměr tyto podmínky (například jejich zapracováním do projektové dokumentace) splňuje. Dle právního stavu do 31.12.2017 musela být zmiňovaná stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů „souhlasná“, jinými slovy zákon vyžadoval, aby byl ohlašovaný záměr (včetně přiložené projektové dokumentace a jiných podkladů) dotčenými orgány předem přezkoumán a na základě kladného výsledku posouzení následně učiněn souhlasný (podmíněný či nepodmíněný) závěr. Novela č. 225/2017 podmínku „souhlasných“ stanovisek sice vypustila, to však nelze chápat jako možnost dodat i stanovisko nesouhlasné. Nesouhlasné stanovisko či nesoulad ohlašovaného záměru (např. projektové dokumentace) s podmínkami dotčených orgánů by znamenalo nesplnění jedné z podmínek ohlášení dle § 106 odst. 1, a předznamenalo by tak postup dle § 107 (viz dále).⁵¹⁴

Novela č. 225/2017 také rozšířila povinný okruh „sousedů“, jejichž **souhlasy** byly vyžadovány jako povinné náležitosti ohlášení stavby. Před novelou stačilo ohlašovateli získat

⁵¹¹ Důvodová zpráva k novele č. 350/2012 Sb. například uvádí, že rozsah prováděných stavebních záměrů v rámci ohlášení a stavebního řízení může být srovnatelný. Viz *Důvodová zpráva - Vládní návrh 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, tisk č. 573/0, s. 224* [online]. Poslanecká sněmovna – Parlament České republiky, doručeno poslancům 16.01.2012 [cit. 28.04.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/doc/00/08/22/00082222.pdf>>.

⁵¹² Dělení do skupin zavedla novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Rozřazení náležitostí do kategorií mají nově více odpovídat povaze jednotlivých stavebních záměrů. Viz MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 356-333. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁵¹³ V souladu s ustanoveními § 106 odst. 2 věta čtvrtá a § 115 odst. 1 věta třetí stavebního zákona.

⁵¹⁴ Viz MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 802. ISBN 978-80-7400-558-9.

souhlasy „sousedů“ *stricto sensu*, tedy vlastníků (nebo oprávněných z věcných břemen) pozemků se společnou hranicí s pozemkem, na kterém se měla stavba uskutečnit.⁵¹⁵ Podle novelizovaného znění ustanovení § 105 však musí situační výkres obsahovat také podpisy (tj. vyjádření souhlasu) vlastníků (nebo oprávněných z věcných břemen) sousedních staveb nebo sousedních pozemků a staveb na nich, může-li být jejich vlastnické právo (nebo právo vyplývající z věcného břemene) prováděním stavby přímo dotčeno.⁵¹⁶ Pojem „sousední pozemky“ je nutno vykládat ve světle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99 ze dne 22.03.2000 a rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 67/2008-111 ze dne 19.06.2009, dle kterých se může přímý vliv stavby promítnout i v případě „*nemezujícího*“ pozemku, tedy na pozemek, který nemá společnou hranici s pozemkem prováděného stavebního záměru. Na případnou otázku, zda souhlas udělený „sousedem“ může být dán také ve spojení s, pro stavebníka, „závaznými“ podmínkami a zda je tyto stavebník povinen dodržovat, jsem názoru, že je nutno odpovědět kladně. Argumentovat lze legitimním očekáváním osoby udělující souhlas, která prostřednictvím učiněných podmínek souhlasu sleduje ochranu svých práv a právem chráněných zájmů, neboť souhlas ve zjednodušeném postupu předvídá *de facto* vzdání se práva dále se proti udělení souhlasu se záměrem bránit. Argumentaci ve prospěch závazných podmínek souhlasů „sousedů“ lze podpořit také recentní judikaturou:

„[T]ext obsažený na koordinační studii sice obsahuje podpis žalobkyně, podmínkou pro vydání územního souhlasu však není podpis vlastníka sousedního pozemku, ale jeho výslovný a bezpodmínečný souhlas s oznamovaným záměrem. Z vyjádření žalobkyně uvedeného na koordinační studii je patrné, že žalobkyně souhlasí se záměrem pouze v případě, že bude zachována určitá výška přistaveného objektu a že horní hrana oken nepřesáhne určitou výšku. Z této formulace je nutno vyvodit, že žalobkyně souhlasí se záměrem pouze za určitých podmínek, a pokud by tyto podmínky splněny nebyly, souhlas se záměrem nebyl z její strany dán. Jelikož z obsahu projektové dokumentace je zřejmé, že oznamovaný záměr požadavkům žalobkyně nevyhovoval, není možné dospět k jinému závěru, než že žalobkyně souhlas se záměrem, odpovídajícím obsahu projektové dokumentace, nedala. Jiný závěr by odporoval elementárním pravidlům výkladu právního jednání i obecným pravidlům logiky. Výklad, že jako podmínka pro vydání územního souhlasu postačí i podmíněný souhlas, je rovněž v rozporu s účelem institutu územního souhlasu, jehož použití je aplikovatelné pouze na záměry, k nimž nemají vlastníci sousedních

⁵¹⁵ Viz § 105 odst. 1 písm. f) stavebního zákona ve znění do 31.12.2017.

⁵¹⁶ Viz § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

pozemků žádné připomínky.“ (z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26.11.2018, č.j. 29 A 88/2018-47)

Krajský soud sice posuzoval situaci podmíněného souhlasu v rámci postupu směřujícího k vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 96a), respektive územního souhlasu v rámci tohoto společného postupu, avšak jelikož je dle doktrinálního výkladu⁵¹⁷ režim souhlasu s provedením ohlášeného záměru (§ 105 a násl.) prakticky obdobný režimu územního souhlasu, je jeho závěr dle mého přesvědčení přílehlý i na situaci souhlasu s ohlášením záměru.

Možnost udělit souhlas se závaznými podmínkami považuji z hlediska environmentální ochrany za pozitivní, neboť i v rámci takových lze požadovat inkorporaci přiměřených protektivních prvků do ohlašovaných záměrů, respektive do jejich technicko-architektonického řešení projevené v projektové dokumentaci. Právě projektová dokumentace, dle které by se měl záměr následně realizovat, představuje podstatný nástroj, jak v rámci racionální stavební činnosti chránit životní prostředí. Projektová dokumentace obsahuje kontury, parametry i technické náležitosti záměru a lze z ní tedy abstrahovat možné vlivy na životní prostředí.⁵¹⁸

Z pohledu chránění environmentálních zájmů považuji za stěžejní posouzení **projektové dokumentace** z hlediska jak obecných požadavků na výstavbu⁵¹⁹, tak se závaznými stanovisky či rozhodnutími dotčených orgánů a výstupem z procesu umístění stavby (územním rozhodnutím či souhlasem, regulačním plánem, veřejnoprávní smlouvou apod.). Zahnutí všech vyžadovaných podmínek materiálně vycházejících z uvedených podkladů je odpovědností nejen stavebníka, ale též projektanta zpracovávajícího projektovou dokumentaci. Projektant, jemuž zákon ukládá povinnost postupovat v takovém případě v součinnosti s dotčenými orgány (§ 159 stavebního zákona), odpovídá také za vlivy stavby na životní prostředí.⁵²⁰ Tato odpovědnost se přiměřeně vztahuje také na jinou osobu, která sice nedosáhla profesní kvalifikace projektanta, ale má určitou praxi v projektování staveb a které zákon umožňuje zpracovávat projektovou dokumentaci pro

⁵¹⁷ PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 449. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁵¹⁸ Ohledně náležitostí projektové dokumentace odkazují na pododíl 5.5.1.1 „Žádost o vydání stavebního povolení a zahájení stavebního řízení“, který rozebírá její náležitosti dané právními předpisy v širším náhledu.

⁵¹⁹ Tj. obecné požadavky na využívání území dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., technické požadavky na stavby (dle vyhlášky č. 268/2009 Sb. a na území hl.m. Prahy dle nařízení č. 10/2016 Sb. hl.m. Prahy, tuv. Pražské stavební předpisy) a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání stavby dle vyhlášky č. 398/2009 Sb. Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 335. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁵²⁰ Ust. § 159 odst. 2 stavebního zákona.

jednodušší záměry [uvedené v ustanovení § 104 odst. 1 písm. f) až i) a k)] z kategorie jednoduchých staveb, terénních úprav a udržovacích prací.⁵²¹

V odborné literatuře se objevují názory, že, na rozdíl od stavebního povolení je písemný souhlas stavebního úřadu prostý souhlas s provedením ohlášeného záměru, a stavební úřad tak není oprávněn přejmout do textu souhlasu závazné podmínky dotčených orgánů, a tím je tak (sekundárně⁵²²) „zezavaznit“.⁵²³ Dle mého názoru je však třeba přihlídnout též k dikci druhého odstavce § 106, který ve druhé, třetí a čtvrté větě stanovuje obsahové náležitosti souhlasu, když zároveň odkazuje na „přiměřené“ použití ustanovení § 115 odst. 1 (obsahové náležitosti stavebního povolení). Odkazované ustanovení přitom dává stavebnímu úřadu možnost (ale i povinnost) stanovit (ve stavebním povolení) „podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání“ pro zabezpečení ochrany veřejných zájmů (environmentální nevyjímaje). Je tedy otázkou, zda by „přiměřeným“ užitím ustanovení § 115 odst. 1 nebylo možné, aby stavební úřad při vydání souhlasu zároveň stanovil závazné podmínky pro realizaci ohlášeného záměru. I když interpretace pojmu „přiměřeného“ užití je přinejmenším problematická⁵²⁴, domnívám se, že stanovení podmínek v rámci vydaného souhlasu by bylo, vzhledem k blízkosti kategorií stavebních záměrů povolovaných ve stavebním řízení a souhlasem s provedením ohlašovaného záměru, a tedy blízkosti případných zásahů do chráněných zájmů (včetně environmentálních), legitimní a vhodné.

Ochrana jednotlivých elementů životního prostředí zůstává samozřejmě zajištěna i prostřednictvím samotných závazných stanovisek dotčených orgánů. Pokud by jejich požadavky stavebník nepromítl do ohlašovaného záměru, jeho ohlášení nebude v souladu se závaznými stanovisky, jak to požaduje ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona. Dotčeným orgánům i u záměrů v režimu § 104 zůstává zachována jejich dozorová pravomoc nad dodržováním jimi požadovanými podmínkami (§ 4 odst. 6 stavebního zákona).

⁵²¹ Ust. § 159 odst. 3 stavebního zákona a PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 740. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁵²² Za sekundární závaznost lze dle mého názoru považovat v návaznosti na závazné podmínky samotných závazných podmínek, které obsahují závaznost primární.

⁵²³ Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 336. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁵²⁴ „Problematičtější je použití slova „přiměřené“, neboť v tomto případě se na tom, kdo chce poznat obsah a rozsah právní normy, která odkazuje na „přiměřené“ použití jiné normy, požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, kdy, resp. které předpokládané právní následky se na daný případ mohou vztahovat a kdy, resp. které nikoliv.“ VEDRAL, Josef. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III. část)*. [online] Vlada.cz [cit. 10.05.2019] Dostupný z WWW: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka_pomuckaIII.pdf>.

Postup následující po podání bezvadného ohlášení (včetně povinných příloh) lze označit za méně formální a vyznačující se rychlejším projednáním. Stavební úřad posoudí ohlášení a pokud dojde k závěru, že ohlášení a jeho přílohy splňují zákonné požadavky § 106 odst. 1, vydá do 30 dnů ode dne ohlášení záměru souhlas s jeho provedením. V opačném případě pomůže ohlašovatel (stavebníkovi) odstranit nedostatky (je-li to možné, například v případě chybějícího údaje na povinném formuláři), vyzve jej k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.⁵²⁵

Pokud stavební úřad (i po případném ponechání možnosti ohlašovatele odstranit nedostatky ohlášení) vyhodnotí ohlášení jako neodpovídající zákonným požadavkům, rozhodne usnesením o provedení stavebního řízení. Usnesení se doručuje pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat.⁵²⁶ Stavební úřad tak „překlopí“ jednodušší postup do standardního stavebního řízení s procesním postupem dle § 108 a násl. stavebního zákona, přičemž původní ohlášení spolu s přílohami se považuje za podanou žádost o vydání stavebního povolení.⁵²⁷ Vzhledem k tomu, že stavební úřad takto činil z důvodu nesplnění některého zákonného požadavku na ohlášení, pak lze předpokládat, že nesplnění požadavku bude dopadat i na výčet dle ustanovení § 110 či § 111 stavebního zákona. Stavební úřad by tedy spolu s vydáním usnesení o provedení stavebního řízení měl vyzvat stavebníka k doplnění žádosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Řízení může také přerušit postupem dle § 64 správního řádu, což vzhledem k běhu lhůt pro vydání rozhodnutí *de iure* již od podání ohlášení bude více než vhodné.

Přezkoumávání náležitostí a příloh podaného ohlášení stavebním úřadem neprobíhá v rámci správního řízení (nevztahují se na něj část druhá a třetí správního řádu), ale jedná se o postup směřující k vydání souhlasu jako jiného úkonu stavebního úřadu podle části čtvrté správního řádu. Souhlas nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkovi, což lze považovat za okamžik vzniku oprávnění ohlášený záměr realizovat.⁵²⁸ Vydaný souhlas platí 2 roky ode dne

⁵²⁵ Asistence správního orgánu s odstraněním nedostatků ohlášení je projevem zásady veřejné správy jako služby veřejnosti a zásad souvisejících, například poskytnout přiměřené poučení a umožnění uplatňování práv (ust. § 4 správního řádu). Postup asistence stavebního úřadu s odstraněním nedostatků byl přitom pro souhlas zakotven až novelou č. 225/2017 Sb., když do té doby zákon předpokládal rovnou vydání usnesení o provedení stavebního řízení. Podle komentářové literatury se však nejedná o výzvu k doplnění podání a přerušování řízení podle správního řádu, ale pouze o neformální postup stavebního úřadu. Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 338. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁵²⁶ Ust. § 107 odst. 1 stavebního zákona.

⁵²⁷ Ust. § 107 odst. 2 stavebního zákona.

⁵²⁸ Ust. § 106 odst. 2 stavebního zákona.

jeho vydání⁵²⁹ (tj. stavebník má na realizaci méně než 2 roky, neboť dnu nabytí právních účinků může vydání souhlasu, tj. odevzdání písemného vyhotovení souhlasu k doručení stavebníkovi, předcházet řádově o několik dní). Dle zákonné dikce nelze platnost souhlasu prodloužit, tak jak je tomu možné u standardního stavebního řízení nebo u veřejnoprávní smlouvy dle § 116. Stavebníkovi však postačí ve dvouleté lhůtě ohlašovaný záměr zahájit a realizační právo mu zůstane zachováno i po uplynutí zákonem stanovené doby platnosti.⁵³⁰

Způsob vymezení stavebních záměrů ve vydaném souhlasu s ohlášením dopadá na způsob následující realizace stavby. Stavby ohlášené lze provádět svépomocí (§ 160 stavebního zákona). I pro provádění ohlášené stavby je stavebník vázán povinnostmi ustanovení § 152 stavebního zákona, a to dbát na řádnou přípravu a provádění stavby zahrnující zejména ochranu životního prostředí, zdraví a života osob a zvířat, majetku i šetrnost k sousedství. I u ohlášení záměru platí, že stavebník je povinen vyhotovit příslušné zkoušky a měření vyžadované zvláštními předpisy a před zahájením prací v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi (potenciálně) přímo dotčené.⁵³¹

O informační povinnosti lze odkázat na skutečnosti uvedené v předchozí podkapitole, neboť je totožná jako u záměrů spadajících pod ustanovení § 103 stavebního zákona). U ohlašovaných staveb je stavebník také povinen dodržet povinnosti § 152 odst. 3 stavebního zákona, například před zahájením stavby umístit na viditelném místě u vstupu na staveniště štítek o povolení stavby, zajistit přítomnost ověřené projektové dokumentace, ohlašovat stavebnímu úřadu fáze výstavby podle plánu kontrolních prohlídek a případně zjištěné vady stavby ohrožující životy a zdraví osob nebo bezpečnost stavby.⁵³²

V režimu ohlašovaných staveb nelze svépomocí realizovat stavby pro bydlení a změny kulturních památek, u kterýchžto je vždy třeba zajistit odborné vedení stavbyvedoucím.⁵³³ Funkci odborného vedení provádění stavby, spadající pod vybrané činnosti ve výstavbě dle § 158

⁵²⁹ Z původních 12 měsíců byla lhůta na 2 roky prodloužena až novelou č. 250/2012, a to z důvodu sjednocení s lhůtou platnosti stavebního povolení, neboť rozsah ohlašovaných záměrů a záměrů podléhající jinak stavebnímu řízení byl dle důvodové zprávy u obou postupů srovnatelný. Viz § 106 Důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

⁵³⁰ Ust. § 106 odst. 3 stavebního zákona.

⁵³¹ Viz ust. § 152 odst. 1 stavebního zákona.

⁵³² Viz § 152 odst. 3 písm. e) stavebního zákona.

⁵³³ Viz § 160 odst. 4 stavebního zákona.

stavebního zákona, může vykonávat jen profesně oprávněná osoba dle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů.⁵³⁴

V ostatním lze odkázat na pasáže předchozí podkapitoly, které se aplikují i v případě provádění ohlašovaného stavebního záměru. Ačkoliv stavební zákon hovoří o svépomocném provádění u kategorie záměrů: „stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce uvedené v § 104“, tedy s odkazem na výčet v ustanovení § 104 uvedený, nabízí se otázka možnosti svépomocného provádění záměrů uvedených ve zvláštních právních předpisech, které lze stavebnímu úřadu též ohlásit – např. stavební úpravy na silničním pozemku (srov. § 16 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích) nebo vybraná vodní díla a vodohospodářské úpravy (srov. § 15a vodního zákona). Zastávám v zásadě názor, že vzhledem ke obecné úpravě stavebního zákona vůči zákonům upravujícím speciální právní oblasti je ustanovení o svépomocném provádění subsidiárně použitelné též pro záměry, které lze ohlásit dle zvláštních zákonů. Podpořit tento názor lze i druhou větou prvního odstavce ust. § 15a vodního zákona, podle kterého se na při ohlašování vodních děl pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky CE (výrobek plnicí funkce stavby), „použijí přiměřeně ustanovení stavebního zákona o ohlašování staveb“.

Vydaný souhlas zasílá stavební úřad nejenom stavebníkovi, ale též osobám, které mají vlastnická nebo jiná práva k dotčeným sousedním pozemkům a stavbám na nich [§ 105 odst. 2 písm. f)]⁵³⁵. Těm zákon výslovně nepřiznává právo souhlas napadnout odvoláním (které explicitně vylučuje) ani např. námitkami (jako u oznámení certifikátu autorizovaného inspektora, srov. § 117 odst. 4). Jejich možnou obranou tak bude (nenárokový) podnět k zahájení přezkumného řízení.

Vzhledem k vyvíjející se úpravě ohlašování a následného souhlasu nepanuje o konkrétní právní úpravě a podmínkách **správního přezkumu** jednoznačná shoda.⁵³⁶ Ačkoliv se Veřejný ochránce práv zastával názor, že na základě souhlasu, ač není formálně správním rozhodnutím, vznikají konkrétní hmotná práva a k přezkumu má být proto přistupováno obdobně jako v případě správního rozhodnutí (blíže viz zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 12.5.2014, sp.zn. 4101/2013/VOP), vývoj judikatury se přiklonil k aplikaci režimu ustanovení § 94 až § 99 správního řádu. Tak rozhodl nejdříve Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 22.10.2015, č.j. 48 A 27/2015-98, který konstatoval, že „... od 1.1.2013 se souhlasy podle stavebního zákona

⁵³⁴ Viz § 160 odst. 1 v návaznosti na § 134 odst. 2 stavebního zákona.

⁵³⁵ Ust. § 106 odst. 2 v návaznosti na § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

⁵³⁶ K tomu srov. PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 451, § 106. ISBN 978-80-7502-180-9.

ruší či mění v „klasickém“ přezkumném řízení, kde pravomoc zrušit či změnit souhlas náleží podle § 95 odst. 1 správního řádu z roku 2004 nadřízenému správnímu orgánu.⁵³⁷ Ve stejném duchu rozhodl v nedávném rozsudku i Krajský soud v Brně dne 26.11.2018, č.j. 29 A 88/2018-47, dle kterého se na přezkum společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru použije ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu za přiměřeného použití ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu.⁵³⁸ Shoda na druhou stranu panuje na možnosti nechat vydaný souhlas (např. i pro neudělení odpovídajícího souhlasu „sousedů“ s ohlašovaným záměrem) přezkoumat ve správním soudnictví.⁵³⁹ Dle zmíněné recentní judikatury na základě žaloby proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. soudního řádu správního.⁵⁴⁰ Na místo obecného správního předpisu obsahuje stavební zákon zvláštní úpravu lhůt pro zahájení přezkumného řízení a pro vydání rozhodnutí (srov. § 96 a § 97 správního řádu). Souhlas je přezkoumatelný v přezkumném řízení, které lze zahájit ve lhůtě 1 roku od chvíle, co souhlas nabude právních účinků. Příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal, pak rozhodne o přezkumu souhlasu do 15 měsíců.⁵⁴¹

5.5 Stavební řízení

Cílem této práce je specifikovat ochranu životního prostředí ve vybraných „realizačně-povolovacích“ postupech zakotvených ve stavebním zákoně, potažmo ve stavebním řádu. Z nejzásadnějších postupů lze bezpochyby považovat stavební řízení⁵⁴² jako obecný a v praxi nejčastěji využívaný postup vedoucí k povolení realizace stavebního záměru.

Regulativy vztahující se bezprostředně ke stavebnímu řízení se nacházejí v části čtvrté v ustanoveních § 108 až § 115,⁵⁴³ přičemž vazby k těmto paragrafům lze nalézt v rámci celého

⁵³⁷ Viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22.10.2015, č.j. 48 A 27/2015-98.

⁵³⁸ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně dne 26.11.2018, č.j. 29 A 88/2018-47.

⁵³⁹ K tomu srov. PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 451. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁵⁴⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně dne 26.11.2018, č.j. 29 A 88/2018-47.

⁵⁴¹ Ust. § 106 odst. 2 stavebního zákona v souladu.

⁵⁴² Tématickým východiskem této podkapitoly je má diplomové práce. Vlivem několika novelizací veřejného stavebního práva a zejména stavebního zákona (za všechny novelou č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.) však došlo k relativně radikálním změnám v právní úpravě stavebního řízení. Text tedy na tyto změny reaguje a k novelám se pochopitelně vyjadřuje.

⁵⁴³ Do nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb., dne 31.12.2012 byl rozsah této úpravy kratší o ustanovení § 108, který pojednával o výrobcích plnicích funkcí stavby. Tehdy účinný zákon požadoval pro výrobky plnicí funkci stavby ohlášení stavebnímu úřadu spolu s doložením dokladu prokazujícím shodu jeho vlastností s požadavky na

stavebního zákona, a to jak ve stavebním řádu (části čtvrté stavebního zákona)⁵⁴⁴, tak v úvodních ustanoveních (část první stavebního zákona – např. základní pojmy), a v ustanoveních týkajících se výkonu veřejné správy (část druhá stavebního zákona – postup a působnost orgánů). Jelikož se jedná o řízení správního orgánu, který v oblasti veřejného stavebního práva autoritativním způsobem rozhoduje o právech a povinnostech osob při realizaci stavební činnosti, platí o něm subsidiární použití příslušných ustanovení správního řádu o správním řízení.

Až do předchozího desetiletí platilo, že stavební řízení systematicky navazovalo na územní plánování (včetně územního rozhodování), přičemž jeho pokračovatelem je v mnoha případech řízení o povolení užívání stavby (kolaudační řízení), obě upravena stavebním zákonem. Tato struktura, ve které byly rozhodné procesy zahrnuty v ustanoveních jednoho právního předpisu, odpovídala dle Karla Marka zvyklostem českého právního řádu předchozích 30 let a vyjadřovalo velmi těsnou vazbu problematiky územního plánování ve vztahu ke stavebnímu řádu.⁵⁴⁵

Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. s účinností od 1.1.2013 rozšířila dosah stavebního řízení tím, že umožnila spojit jeho vedení s územním řízením.⁵⁴⁶ Novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb. pak od 1.1.2018 poté spojila stavební řízení s územním řízením a s posouzením vlivů na životní prostředí dle zákona EIA.⁵⁴⁷

Jak uvádí Jiří Plos⁵⁴⁸, stavební řízení představuje v celém systému postupů podle stavebního zákona především proces zkoumající způsobilost dokumentace stavby k jejímu provedení, případně proces stanovení závazných podmínek realizace stavby. Stěžejní úlohu tedy hraje technologický postup zkoumání dokumentace, neboť těžiště posuzování vnějších vlivů a činností, vlivu na životní prostředí atd. jsou posuzovány zejména v řízení územním či v řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

stavby. Výrobky plnicích funkcí stavby však byly s účinností od 1.1.2013 zařazeny do kategorie staveb nevyžadující k provedení ani povolení ani ohlášení stavby (viz ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bod 16. stavebního zákona v souvislosti s ustanovením § 2 odst. 3 stavebního zákona, věta třetí).

⁵⁴⁴ Do nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb., tj. do 31.12.2012, byl rozsah této úpravy kratší o ustanovení § 108 pojednávajících o výrobcích plnicí funkce stavby. Tehdy účinný zákon pro výrobky plnicí funkce stavby považoval za kategorii *sui generis*, k jejímuž povolení bylo vyžadováno ohlášení stavebnímu úřadu spolu s doložením dokladu prokazujícím shodu jeho vlastností s požadavky na stavby. Výrobky plnicích funkcí stavby však byly s účinností od 1.1.2013 zařazeny přímo do kategorie staveb (viz ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona).

⁵⁴⁵ Viz MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 12-13. ISBN 978-80-210-4419-7.

⁵⁴⁶ Viz ustanovení § 94a stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb.

⁵⁴⁷ Viz ustanovení § 94j až §94z stavebního zákona.

⁵⁴⁸ PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem – pro praxi*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007, s. 103. ISBN 978-80-247-1586-5.

Okruh posuzovaných skutečností se tak může dotýkat požadavků na výstavbu, vazeb na záměry podléhající integrovanému povolení dle zákona o integrované prevenci nebo negativních důsledků změn v území, které sice byly řádně povoleny, ale následně začala být jejich existenci ohrožována ochrana životního prostředí.⁵⁴⁹

Výsledkem stavebního řízení je zpravidla vydání stavebního povolení jako autoritativního rozhodnutí umožňující výstavbu *ex nunc* realizovat. V současnosti je však tento jinak obecný princip veřejného stavebního práva prolamován v rámci přípravy stavby dopravní infrastruktury, kde je možné provádět měření a průzkumné práce nejen před vydáním případných povolení, ale dokonce před jejich zahájením, a to i na cizím pozemku.⁵⁵⁰

Dle mého chápání lze na stavební řízení z hlediska dosahu jeho pojmu možno nahlížet několika možnými způsoby. Jednak *stricto sensu* se jedná o správní řízení o žádosti o vydání stavebního povolení, čemuž odpovídá legislativnímu označení „stavební řízení“ ustanovení § 108 stavebního zákona. Vzhledem k jazykovému i obsahovému vyjádření lze uvažovat na rozsah tohoto legislativního vymezení do okamžiku vydání stavebního povolení dle § 115 stavebního zákona.

Rozšířením kategorie pojmu stavebního řízení se dostáváme k alternativním postupům správních orgánů v oblasti stavebního práva veřejného směřujícím k povolení realizace stavebního záměru, a to nejprve nahrazením stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou dle ustanovení § 116 stavebního zákona a oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora dle ustanovení § 117 stavebního zákona (dříve nazývaným jako „zkrácené stavební řízení“⁵⁵¹). Ačkoliv není tento přístup širěji akceptován, je dle mého názoru možné vnímat stavební řízení také *lato sensu* jako okruh všech správních řízení a postupů dotýkajících se procesu vzniku, změny a zániku staveb. Do této kategorie jsem v dřívějších úvahách⁵⁵² řadil nejen zjednodušené formy povolování staveb, ale z určitého pohledu také užívání staveb a odstraňování staveb. Jedná se o jazykový výklad pojmu „stavební řízení“ s důrazem na slovo *stavební*, tedy jako druh řízení jehož předmětem jsou jakékoliv *stavby* nebo *činnosti bezprostředně související s výstavbou*. Nicméně

⁵⁴⁹ Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 101. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁵⁵⁰ Viz ust. § 2f zákona o urychlení výstavby.

⁵⁵¹ Respektive marným uplynutím lhůty pro podání námitek či výhrad či jejich zamítnutím dle ustanovení § 117 odst. 4, 5 písm. b) a 6 stavebního zákona.

⁵⁵² ŠIMÁK, Filip. *Ochrana životního prostředí ve stavebním řízení*. Brno, 2013. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Fakulta právnická. Vedoucí práce Ivana PRŮCHOVÁ. s. 10. Dostupný také z WWW: <https://is.muni.cz/th/ro8ah/Filip_Simak_Diplomova_prace.pdf?lang=cs>.

nadále bude pojem *stavební řízení* používán v jeho legislativní terminologii *stricto sensu*, tedy zejména jeho použití v ustanoveních stavebního zákona § 108 až § 115.

V následujících poddílech seznámím čtenáře s jednotlivými fázemi stavebního řízení a nástroji environmentální ochrany v jejich rámci nejčastěji uplatňovanými. Kriticky je též analyzována problematika účastenství osob, majících na výsledku stavebního řízení, a v jeho rámci na ochraně životního prostředí, určitý zájem.

5.5.1 Fáze stavebního řízení

Stavební řízení se skládá z na sebe navazujících kroků a fází, v nichž lze ochranu životního prostředí různými prostředky prosazovat. Stavební řízení prochází svými procesními stádii tak, aby byl zachován jeho účel, kterým je projednat a posoudit žádost o stavební povolení a rozhodnout buď o vydání stavebního povolení nebo žádost zamítnout. Jednotlivé fáze řízení na sebe musí plynule navazovat takovým způsobem, aby byla zajištěna jak efektivnost a nestrannost v samotném rozhodování, tak i časová a ekonomická úspornost.⁵⁵³ Stavební řízení se vyznačuje návrhovým způsobem zahájení – *žádostí o vydání rozhodnutí*. Stavební úřad důsledně žádost přezkoumá a zajistí veškeré nezbytné podklady pro vydání rozhodnutí. Může také nařídit ústní jednání a uvažovanou stavbu ohledat. Jakmile se vypořádá s námitkami účastníků a závaznými stanovisky, vydá finální rozhodnutí. Nabytím právní moci poté stavební řízení končí, a samotná realizace výstavby může být zahájena.

5.5.1.1 Žádost o vydání stavebního povolení a zahájení stavebního řízení

Stavební řízení koncipuje právní úprava jako řízení návrhové, zahajované podáním specifické žádosti. Řízení je zahájeno dnem doručení věcně a místně příslušné žádosti stavebnímu úřadu.

Náležitosti žádosti stanovuje § 110 stavebního zákona, subsidiárně za použití obecných ustanovení § 45 a § 37 odst. 2 správního řádu. Žádost se podává na předepsaném formuláři⁵⁵⁴, který obsahuje Příloha č. 9 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb. a kterou se

⁵⁵³ Viz základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 správního řádu.

⁵⁵⁴ Ten je žadatel povinen v souladu s § 196 stavebního zákona použít.

provádí § 110 odst. 5 stavebního zákona (srov. § 18b Vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Žádost musí obsahovat minimálně obecné náležitosti podání dle správního řádu⁵⁵⁵ a dále údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje o pozemcích a stavbách, na nichž se má daný záměr uskutečnit.⁵⁵⁶ Stavebník je povinen též uvést rozsah, účel, způsob a dobu provádění stavby, identifikovat osoby provádějící stavbu a doložit vyjádření vlastníka sousední nemovitosti v případě potřeby využití jeho nemovitosti ke stavbě.⁵⁵⁷

Kromě obecných požadavků na určitost podání a určení správné příslušnosti správního orgánu stanovuje ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu navrhovateli povinnost označit další jemu známé účastníky. Zajištění participace co nejširšího okruhu dotčených osob je jedním z pilířů efektivní ochrany životního prostředí. Zjistit spolehlivě veškeré subjekty přicházející do úvahy jako účastníci stavebního řízení bývá pro stavebníky obtížné. Běžným jevem (zvláště ve větších městech) bylo velké množství „sousedů“, ale i jiných osob, kterým sice stavební zákon přiznával participační práva, avšak stavebník je mnohdy (ať úmyslně nebo neúmyslně) opomíjel. Žadatel byl přitom až do účinnosti vyhlášky č. 526/2006⁵⁵⁸ dne 29. března 2013 povinen v žádosti o vydání stavebního povolení uvést kromě seznamu sousedních pozemků a staveb na nich také seznam účastníků a identifikovat je jménem, příjmením (případně názvem u právnických a fyzických podnikajících osob) a bydlištěm (či sídlem).⁵⁵⁹ U řízení zahajovaných po 29. březnu 2013 novelizující vyhláška č. 63/2013 Sb. tuto povinnost zachovala⁵⁶⁰, avšak novela stavebního zákona č. 350/2012 pro řízení zahajovaná po 1. lednu 2013 povinnost vymezit další účastníky řízení výrazně zmírnila. Vlastníky *sousedního*⁵⁶¹ pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, nebo ty, kdo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich mají právo odpovídající věcnému břemenu (může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno) již stavebník nemusí jmenovitě označit, ale u řízení s velkým počtem účastníků (tj. s více než třiceti osobami)⁵⁶² mu postačí do formuláře uvést pouze identifikační označení sousedních pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí. Stavební úřad tedy

⁵⁵⁵ Dle ust. § 37 a § 45 správního řádu.

⁵⁵⁶ Ust. § 110 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁵⁷ Ust. § 110 odst. 1 stavebního zákona. Druhá ze zmíněných skupin povinných náležitostí byla do stavebního zákona převzata novelou 350/2012 Sb., z prováděcí vyhlášky č. 526/2006 Sb. Viz příloha č. 2 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

⁵⁵⁸ Vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

⁵⁵⁹ Jak ukládali bod V. a VIII. Formuláři žádosti o stavební povolení tvořící Přílohu č. 2 vyhlášky č. 526/2006 Sb.

⁵⁶⁰ Viz bod 3. části B Přílohy č. 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

⁵⁶¹ I s přihlédnutím k ustálené judikatuře by pojem sousední neměl být vykládán ve smyslu společných hranic, ale naopak širěji, s možným přímým dotčením na právech a právem chráněných zájmech u pozemků i s větší vzdáleností od dotčeného pozemku.

⁵⁶² Viz ust. § 144 správního řádu.

následně sám podle údajů z katastru nemovitostí určí seznam konkrétních osob, kterým bude zasílat následující oznámení o zahájení řízení (viz dále). Důvodová zpráva k novele č. 350/2012 Sb. také výslovně zmiňuje, že „stanovení okruhu účastníků řízení je povinností stavebního úřadu“.⁵⁶³ Výslovný přenos povinnosti zjistit jmenovitě okruh účastníků z žadatele na správní orgán lze jistě považovat za pozitivní z hlediska odbřemenění adresátů veřejné správy. Na druhou stranu, nabízí se úvaha, zda předchozí „dvojitá kontrola“ okruhu účastníků (tj. nejprve žadatelem a následně stavebním úřadem) nebyla spolehlivější pro zjištění všech účastníků řízení. Katastr nemovitostí, ze kterého bude stavební úřad u řízení s velkým počtem účastníků nyní hlavně vycházet, totiž nemusí zahrnovat veškeré do úvahy přicházející osoby (k tomu viz dále).

Stavební zákon v ustanovení 110 odst. 2 podmiňuje podání žádosti celou **řadu povinných příloh**. Seznam v předmětném ustanovení v podrobnostech doplňuje příloha č. 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Stavebník musí být k uvažovanému záměru oprávněn. K žádostem podávaných před 31. prosincem 2017 byl stavebník nejprve stavebním úřadem vyzván doložit doklady prokazující jeho vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu nebo právo založené smlouvou záměr provést.⁵⁶⁴ Výjimkou byla situace, kdy bylo možné existenci práv ověřit v katastru nemovitostí.⁵⁶⁵ V praxi však stavebník běžně k výpisu z katastru nemovitostí přikládal také smlouvu, dle které práva nabyt. Judikatura přitom dovodila, že stavební úřad přitom nebyl povinen přezkoumávat platnost každého dokladu o právu stavbu provést (např. smlouvy o dílo), pokud z něho či jiných skutečností nevyplývala o této platnosti pochybnost či nebyla neplatnost namítána některým z účastníků řízení.⁵⁶⁶ Případná neplatnost dokladu tedy nemohla být sama o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení *ex post*.⁵⁶⁷ Dle novely č. 225/2017 Sb. již žadatel nedokládá zmíněné doklady, neboť se předpokládá, že stavební úřad vlastnické právo či právo odpovídající věcnému břemenu zjistí vždy z katastru nemovitostí. Stavebník tak musí doložit pouze **souhlas k provedení stavebního záměru** podle § 184a stavebního zákona, tedy v případě, kdy není vlastníkem

⁵⁶³ Viz *Důvodová zpráva - Vládní návrh 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*, tisk č. 573/0, s. 226 [online]. Poslanecká sněmovna – Parlament České republiky, doručeno poslancům 16.01.2012 [cit. 28.04.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/doc/00/08/22/00082222.pdf>>.

⁵⁶⁴ Viz ust. § 110 odst. 2 písm. a) ve znění stavebního zákona do 31. prosince 2017.

⁵⁶⁵ Viz ust. § 110 odst. 2 písm. a) ve znění stavebního zákona do 31. prosince 2017. Jde nepochybně o prosazení zásady hospodárnosti zakotvené již v § 6 odst. 2 správního řádu.

⁵⁶⁶ V praxi se vyskytují případy, kdy vlastník stavby před stavebním úřadem prohlásí, že nedal ke stavbě souhlas a zpochybní oprávnění ke stavbě, stavební úřad řízení přeruší a vyzve stavebníka k doplnění žádosti.

⁵⁶⁷ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 7 A 175/95-31 ze dne 19.7.1995. Přesto, že se tento rozsudek vztahoval ke starému správnímu řádu (zákon č. 71/1967 Sb. ve znění dalších předpisů), lze dle mého názoru jeho obsah vztáhnout i na současnou právní úpravu.

pozemku ani nemá příslušné právo ze služebnosti (srov. § 1257 a násl. občanského zákoníku) nebo právo stavby (srov. § 1240 a násl. občanského zákoníku) uskutečnit požadovaný záměr. Podmínka dodání souhlasu odpadá tam, kde je pro záměr stanoven účel vyvlastnění.⁵⁶⁸ Stavební úřad tak bude při posuzování oprávněnosti žadatele (stavebníka) stavět vycházet pouze z údajů uvedených v katastru nemovitostí nebo souhlasu dle § 184a, což lze označit za problematické. O zapisovaných skutečnostech do katastru nemovitostí platí v souladu s ustanovením § 980 odst. 2 občanského zákoníku pouze vyvratitelná domněnka o souladu se skutečným stavem. Jak uvádí Martin Kopecký, ne všechna práva musí nezbytně vyplývat z údajů v katastru nemovitostí prostřednictvím dálkového přístupu.⁵⁶⁹ Souhlas dle § 184a stavebního zákona také, na rozdíl od dokladu prokazujícího vlastnické právo nebo příslušné oprávnění, je udělen pro konkrétní osobu (žadatele) a nikoliv komukoliv, kdo případně bude chtít záměr dále provádět či dokonce měnit. Lze tak očekávat sporné situace ohledně přechodu oprávnění z uděleného souhlasu na právního nástupce.⁵⁷⁰

V kombinaci dálkového přístupu do katastru nemovitostí s případným souhlasem dle § 184a lze nepochybně vypočítat snahu zákonodárce, aby se stavební úřady zabývaly otázkou vlastnictví či oprávnění provádět ten který záměr co možná nejméně. V budoucnu však může docházet často k situacím, kdy stavba bude sice formálně-správně povolena, ale současně bude *neoprávněná*, prokáže-li se následně, že stavebník nedisponoval příslušným oprávněním.⁵⁷¹

Stavebník dále dokládá (pro stavebníka) úspěšné zakončení předcházejících povolení, tj. **územní rozhodnutí nebo územní souhlas a veřejnoprávní smlouvu** územní rozhodnutí nahrazující. To platí pochopitelně v těch případech, kdy se nevedla některá z koncentrovaných variant povolovacích řízení (např. spojené územní a stavební řízení), a dále tam, kde některé ze samostatně vedených postupů nevedl stavební úřad příslušný k povolení stavby.⁵⁷² Například o stavbách v působnosti speciálních stavebních úřadů dle § 15 stavebního zákona rozhodují v územním řízení obecné stavební úřady (srov. § 13 stavebního zákona).⁵⁷³

⁵⁶⁸ Viz ust. § 184a odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁶⁹ KOPECKÝ, Martin. Uskutečňování stavebního záměru a souhlas vlastníka. In STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 215. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁵⁷⁰ Tamtéž, 217-218.

⁵⁷¹ K tomu srov. FRANKOVÁ, Martina. Občanskoprávní námítky v řízeních podle stavebního zákona v kontextu změn právní úpravy. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 221-222. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁵⁷² Viz ust. § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁵⁷³ K tomu podrobněji viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 71, § 15. ISBN 978-80-7502-180-9.

Jako nezbytné přílohy je stavebník povinen doložit také „závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné podklady podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, nevydává-li se společné závazné stanovisko podle § 4 odst. 7“ (§ 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona). Doložení **závazných stanovisek** je předpokladem posouzení souladu záměru s požadavky uplatněnými dotčenými orgány.⁵⁷⁴ Stavební úřad z nich bude vycházet též při následném dozoru nad zajištěním veřejných zájmů v souladu s ustanovením § 132 stavebního zákona, mezi kterými se nachází, mimo jiné, požadavek, aby stavba neohrožovala životní prostředí.⁵⁷⁵ Od roku 2013 musí stavebník povinně dokládat závazná stanoviska, rozhodnutí, souhlasy a jiné individuální správní akty již k žádosti, zatímco do té doby požadoval zákon, aby je stavebník dokládal pouze tehdy, „obstaral-li je předem“.⁵⁷⁶ Pro případ, že se podle platné právní úpravy nevydává *společné závazné stanovisko* dle § 4 odst. 7 stavebního zákona⁵⁷⁷, je tedy žadatel povinen přiložit požadované k žádosti o stavební povolení. Pokud se tak nestane, jedná se o nedostatek žádosti o stavební povolení, resp. absenci povinných příloh, což následně povede k výzvě stavebního úřadu k doplnění žádosti a k přerušení řízení.⁵⁷⁸

Stavebník přikládá též **stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury**, stanovující způsob napojení záměru na příslušné liniové stavby a určující podmínky záměru v rámci ochranných a bezpečnostních pásem infrastruktury.⁵⁷⁹ Povinnost přiložit stanoviska, zakotvená až novelou č. 350/2012 Sb., byla do té doby řešena v ustanovení § 161, podle kterého byla vlastníkům infrastruktury uložena povinnost poskytovat bez průtahů nezbytnou součinnost a ve lhůtě 30 dnů poskytovat údaje o poloze a podmínkách napojení záměrů na infrastrukturu. V praxi však často docházelo k situacím, kdy ani ve stanovených lhůtách nebyly sdělovány informace stavebníkům, což se stávalo ohniskem vleklých soudních sporů. Stavební úřady tak záměry povolovaly i bez jasného vyjádření vlastníků infrastruktury, což mnohdy vyústilo v následující komplikace s napojováním již dokončených staveb. Podmínku stanoviska jako povinné přílohy lze tak považovat za pozitivní.

Další přílohu tvoří podklad zcela nezbytný pro posouzení technických parametrů stavby. Je jím **projektová dokumentace** vyhotovená k tomu oprávněnou osobou, projektantem, a

⁵⁷⁴ § 110 odst. 2 písm. c) v souvislosti s § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

⁵⁷⁵ Ust. § 132 odst. 3 písm. c) stavebního zákona.

⁵⁷⁶ Ust. § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2012.

⁵⁷⁷ Ačkoliv je odkazováno na ust. § 4 odst. 7 stavebního zákona, v předmětném ustanovení zmiňuje *koordinované stanovisko* nebo *koordinované závazné stanovisko*. Pojem „společné stanovisko“ je zaváděn jako pojem ve stavebním zákoně do té doby neupravený a může být v praxi matoucí. A to i přesto, že se přiměřeně použijí ustanovení § 140 správního řádu o *společném řízení*.

⁵⁷⁸ Viz ust. § 111 odst. 3 stavebního zákona, subsidiárně dle ust. § 45 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁵⁷⁹ Ust. § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

předložena v nezbytném počtu kopií. Projektová dokumentace musí být úplná a přehledná.⁵⁸⁰ Novela č. 350/2012 Sb. mezi povinné součásti projektové dokumentace zahrnuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situaci stavby, dokladovou část, zásady organizace výstavby a dokumentaci objektů. Tyto součásti projektové dokumentace však nebyly vytvořeny zcela nově, neboť byly pouze převzaty z vyhlášky č. 499/2006 Sb., respektive z její Přílohy č. 1.⁵⁸¹

Od 1. ledna 2018 již není striktně vyžadován soulad projektové dokumentace s podmínkami územně plánovací dokumentace (kromě stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby).⁵⁸² Nově je pro většinu staveb u projektové dokumentace vyžadován soulad s územním rozhodnutím či souhlasem, regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou.⁵⁸³ Tím byla odpovězena do té doby pouze judikaturní probíraná širší ověřovací povinnost stavebního úřadu ohledně souladu projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.⁵⁸⁴ Judikatura se klonila k závěru, že „*stavebnímu úřadu v rámci řízení o povolení stavby nepřísluší posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka byla posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací konstatován vydáním územního rozhodnutí.*“⁵⁸⁵ Pokud tedy v době od vydání územního rozhodnutí do podání žádosti o stavební povolení došlo ke změně územního plánu, nemohla být tato skutečnost, ani před novelou č. 225/2017 Sb. ani po ní, sama o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti.⁵⁸⁶

Z důvodu vysoké náročnosti na odbornost dokumentace předepisuje zákon její vyhotovení oprávněnou osobou, kterým je podle zvláštního zákona projektant.⁵⁸⁷ Ten je dle § 159 odst. 2 stavebního zákona odpovědný za správnost, celistvost a úplnost projektové dokumentace a proveditelnost stavby a úroveň projektu, včetně vlivů na životní prostředí. Z hlediska ochrany životního prostředí zaujímá výrazné postavení tedy také projektant, kterému zákon ukládá dbát právních předpisů a obecných požadavků na výstavbu vztahujících se ke konkrétnímu záměru. Od účinnosti novely č. 350/2012 Sb. je projektant povinen působit v součinnosti s dotčenými

⁵⁸⁰ Ust. § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

⁵⁸¹ Viz Příloha č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění účinném do 28.2.2013.

⁵⁸² Viz ust. § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2017.

⁵⁸³ Srov. § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

⁵⁸⁴ Viz § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

⁵⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.09.2012, č.j. 1 As 107/2012-139.

⁵⁸⁶ Viz § 101d odst. 4 správního řádu soudního. K tomu srov. KORBEL, František a Anežka SELINGEROVÁ. Dopady zrušení územního plánu do individuálních povolení podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 109-110. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁵⁸⁷ Viz zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě ve znění pozdějších předpisů.

orgány⁵⁸⁸. Tuto změnu považuji za velmi vhodnou z hlediska koordinace veřejných zájmů již ve stádiu přípravy projektů, a nikoliv až v rámci povolovacích řízení. Tendence předsunovat těžiště komunikace a kooperace zájmů před samotnou realizaci konkrétních projektů odpovídá demokratickému uvažování v oblasti výstavby a nese ve svém důsledku ovoce v mnoha směrech.

V praxi nastávají situace, kdy projektová dokumentace dostatečně nereaguje na požadavky dotčených orgánů (i když je za to projektant odpovědný). Skutečnost bývá často zjištěna účastníky řízení s odlišnými zájmy než stavebník, o čemž následně zpraví stavební úřad. Stavební úřad by nesoulad projektové dokumentace s požadavky dotčených orgánů měl vyhodnotit jako absenci povinných příloh (resp. jejich náležitostí), řízení přerušit a vyzvat stavebníka k doplnění žádosti.⁵⁸⁹

Projektová dokumentace nezpracovaná k tomu oprávněnou osobou je přímo důvodem k obligatornímu zastavení řízení.⁵⁹⁰ Výjimku představuje zpracování projektové dokumentace pro drobné stavby uvedené v § 104 odst. 1 písm. f) až i) a k) stavebního zákona⁵⁹¹. U staveb představujících pouze jednoduché a technicky nenáročné projekty může projektovou dokumentaci zpracovat též osoba, která není projektantem, ale splňuje předpoklady ne nepodobné požadavkům na pracovníky stavebního úřadu.⁵⁹² Odpovědnost za zpracování projektové dokumentace z hlediska vlivů záměru na životní prostředí a koordinaci s dotčenými orgány se vztahuje též na tyto osoby.⁵⁹³

Zákon vyžaduje jako další povinnou přílohu návrh plánu kontrolních prohlídek stavby. Stavební zákon před novelou č. 225/2017 Sb. po stavebníkovi požadoval nikoliv návrhu plánu, ale přímo *plán* kontrolních prohlídek.⁵⁹⁴ Jelikož kontrolní prohlídky určuje primárně stavební úřad, a to v jím specificky požadovaných fázích výstavby⁵⁹⁵, způsoboval stavebníkem předestřený plán prohlídek organizační problémy. V praxi se často vyskytovaly plány prohlídek přeceněné nebo naopak podceněné. Proto změnu, kdy stavebník pouze *navrhuje* plán, lze jednoznačně označit za přispívající k lepší koordinaci stavebního dozoru a tím i k efektivnější ochraně veřejných zájmů.

⁵⁸⁸ Ust. § 159 odst. 2, věta druhá stavebního zákona ve znění od 1. ledna 2013.

⁵⁸⁹ Viz § 111 odst. 3 stavebního zákona, subsidiárně dle ust. § 45 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁵⁹⁰ Viz § 110 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁹¹ Novela č. 350/2012 Sb. okruh staveb, u kterých může být projektová dokumentace zpracována jinou osobou, než projektantem zúžila. Viz § 104 a § 159 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2012.

⁵⁹² A to osoby s vysokoškolským vzděláním stavebního nebo architektonického směru anebo střední vzdělání stavebního směru s maturitní zkouškou a alespoň 3 roky praxe v projektování staveb. Viz § 159 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁹³ Ust. § 159 odst. 3, věta druhá stavebního zákona.

⁵⁹⁴ Ust. § 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2017.

⁵⁹⁵ Fáze výstavby pro kontrolní prohlídky stanovuje stavební úřad v souladu s ust. § 18c odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 503/2006.

Mezi lety 2013 a 2017 znal stavební zákon také „plán provedení kontroly spolehlivosti konstrukcí stavby z hlediska jejich budoucího využití“. Ten mohl dobrovolně (avšak na svůj náklad) přiložit stavebník k žádosti o vydání stavebního povolení.⁵⁹⁶ Zpracovat ho mohl pouze „nezávislý expert“ a zřejmě byl úmysl zákonodárce umožnit skrze vypracování plánu efektivně prokázat splnění základních požadavků na stavby zakotvených v ustanovení § 156 stavebního zákona. „Nezávislého experta“ však zákon ani prováděcí předpis nijak nedefinoval, stejně jako právní účinky případného předložení takového plánu. Výkladové i aplikační nejasnosti tedy nejlépe vyřešilo, když byla novelou č. 225/2017 Sb. explicitní možnost předložení plánu odstraněna.⁵⁹⁷

Podobně pokud stavebník nedoloží jinou obligatorní přílohu nebo nesplní náležitosti žádosti, vyzve úřad stavebníka, aby v přiměřené lhůtě žádost doplnil a může dle své úvahy řízení usnesením přerušit. Takovou náležitostí může být např. nesplnění požadavku na zajištění příjezdu ke stavbě, vybudování technického a jiného vybavení k řádnému užívání stavby podle zvláštního předpisu.

V souladu se zásadou dobré správy by měl stavební úřad vystupovat vůči občanům vstřícně a být nápomocen při odstraňování nedostatků žádosti.⁵⁹⁸ Stejně tomu bude v případě podání žádosti v jiné formě než na předepsaném formuláři.⁵⁹⁹ Pokud by stavebník ani v dodatečné lhůtě stanovené v souladu s ustanovením § 39 správního řádu formulář nedoplnil, stavební úřad řízení usnesením zastaví [srov. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Je však otázkou, zda by chybějící formulář zcela naplňoval důvod vady žádosti bránící v dalším řízení. Fakticky totiž může žadatel sepsat žádost obsahově totožnou s daným formulářem, přičemž zamítnutí takové žádosti by mohlo být považováno za přepjatý formalismus. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2013, č.j. 5 Ans 4/2012-20 k tomu uvádí, že žádost nepodaná na povinném formuláři „... je sice žádostí vadnou, nicméně přesto způsobilou zahájit ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu z roku 2004 územní či stavební řízení. Je tedy na stavebním úřadu, aby v takovém případě vyzval ... stavebníka k doplnění žádosti a současně přerušil do doby odstranění vad žádosti řízení...“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.4.2013, č.j. 5 Ans 4/2012-20).

⁵⁹⁶ Viz ust. 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve znění od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2017.

⁵⁹⁷ Ust. § 110 odst. 2 písm. f) stavebního zákona ve znění od 1. ledna 2018.

⁵⁹⁸ Srov. k tomu: HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. s. 310-311. ISBN 978-80-7400-044-7.

⁵⁹⁹ Srov. tamtéž.

Do úvahy přichází i postup s použitím § 45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy pokud bude žádost zjevně právně nepřijatelná, stavební úřad ji vůbec neprojednává.

Za zajímavou změnu považuji úpravu třetího odstavce § 111 stavebního zákona. Pokud stavebníkova žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad stavebníka vyzve k doplnění a obligatorně řízení přeruší. Přerušení tedy již není na vůli stavebního úřadu, jak tomu bylo do přijetí novely č. 225/2012 Sb., kdy tak stavební úřad subsidiárně dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu mohl (ale nemusel) učinit.⁶⁰⁰ Usnesení o přerušení se zasílá z důvodů procesní ekonomie pouze stavebníkovi.⁶⁰¹

Významným aspektem souvisejícím s podáním žádosti je také uhrazení správního poplatku. Pokud jej stavebník ani na výzvu nezaplatí, stavební úřad řízení zastaví.⁶⁰² Výše poplatku za vydání stavebního povolení nebo společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, určuje sazebník zákona o správních poplatcích⁶⁰³, a to v její Příloze, části I, položce č. 18. Sazebník také zpoplatňuje konání místního šetření nebo ohledání na místě. Nejedná se ale o místní šetření a ohledání na místě, které může stavební úřad nařídít před vydáním rozhodnutí (viz dále), ale například o závěrečnou kontrolní prohlídku nebo místní šetření při kolaudaci za opožděný návrh na vydání kolaudačního souhlasu.⁶⁰⁴ Funkcí správního poplatku by neměla být administrativně-finanční „překážka“ proti zahlcování stavebních úřadů zbytečnými žádostmi, ale spíše nahrazení nákladů na proces spojený s vydáním stavebního povolení.

5.5.1.2 Oznámení zahájení řízení, ústní jednání a ohledání na místě

Pokud podaná žádost představuje dostatečný podklad pro vydání rozhodnutí a je schopná k projednání, přistoupí stavební úřad k oznamovací fázi. Z hlediska uplatňování zájmů na ochranu životního prostředí jde o jednu z nejdůležitějších součástí řízení, neboť většinou díky

⁶⁰⁰ Ust. § 111 stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2012 a ust. § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.

⁶⁰¹ Viz *Důvodová zpráva - Vládní návrh 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, tisk č. 573/0, s. 227* [online]. Poslanecká sněmovna – Parlament České republiky, doručeno poslancům 16.01.2012 [cit. 28.04.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/doc/00/08/22/00082222.pdf>>.

⁶⁰² Viz § 64 odst. 1 písm. b) a § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu.

⁶⁰³ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰⁴ Položka č. 20, část I, Příloha zákona o správních poplatcích.

oznámení se účastníci a dotčené orgány dozví o probíhajícím řízení.⁶⁰⁵ Stavební úřad oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům a dotčeným orgánům nejméně 10 dnů před ústním jednáním.⁶⁰⁶ Oznámení není usnesením, ale specifickým postupem podle stavebního zákona.⁶⁰⁷ Okruh účastníků zjišťuje správní orgán z podané žádosti a vlastní činností. V této fázi musí posoudit skupinu „dotčených účastníků“, stejně jako projít veškeré možné zásahy do zájmů chráněnými dotčenými orgány. Stavební úřad právě v této fázi hraje nesmírně důležitou úlohu, neboť většinou na něm záleží, bude-li mít dotčený orgán možnost následně uplatňovat závazná stanoviska.

S oznámením řízení souvisí také velmi důležitá zásada koncentrace řízení. Nejpozději na ústním jednání musí účastníci uplatnit své námitky a dotčené orgány svá stanoviska, jinak se k nim nepřihlédne.⁶⁰⁸ V praxi dochází k situacím, kdy k uplatnění všech úkonů mají subjekty ne více než zákonných 10 dní, což může být pro kvalifikovanou obranu vážně limitující. Dovolím si zde zamýšlení nad zřejmým rozporem dvou ustanovení stavebního zákona, a to § 110 odst. 2 písm. c) a právě § 112 odst. 1. Žadatel o stavební povolení je totiž již k žádosti o vydání stavebního povolení povinen přiložit závazná stanoviska. Jejich nepřiložení činí žádost neúplnou, přičemž stavební úřad žadatele vyzve k doplnění, ponechá přiměřenou lhůtu a při jejím marném uplynutí žádost zamítne (k tomu viz výše). Při tomto legislativně jinak nesporném výkladu předmětných ustanovení pak nedává logiku uplatnění koncentrace uplatnění závazných stanovisek dle § 112 odst. 1. Ideálně by měl stavební úřad trvat na tom, aby před oznámením zahájení disponoval od stavebníka všemi povinnými závaznými stanovisky (popřípadě dalšími poklady), a teprve následně oznamoval zahájení řízení ostatním účastníkům a (pro kontrolu) dotčeným orgánům.

V souvislosti s „urychlujícími novelami“ stavebního zákona⁶⁰⁹ stavební úřad již u řízení s velkým počtem účastníků jednotlivě neidentifikuje osoby uvedené v ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) a f). Do oznámení pouze zahrne *přímo dotčené sousední pozemky* a stavby na nich.⁶¹⁰ Těmto osobám se již oznámení o zahájení řízení nedoručuje přímo, ale pouze veřejnou vyhláškou

⁶⁰⁵ I když význam oznámení se neustále snižuje, a to jak vlivem slučování jednotlivých řízení (např. územního a stavebního řízení), použití zjednodušených postupů (např. ohlášením stavby či územní souhlas spojený s ohlášením stavby), a také zužováním okruhu účastníků stavebního řízení (případně jeho modifikací).

⁶⁰⁶ Viz § 112 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁰⁷ Viz DOLEŽAL, Jiří. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 217. ISBN 80-7201-626-1.

⁶⁰⁸ Viz § 112 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁰⁹ K tomu viz oddíl 5.5.2. „Účastníci stavebního řízení“.

⁶¹⁰ Viz § 112 odst. 1 stavebního zákona.

na úřední desku.⁶¹¹ Zejména ve větších městech, kde se díky koncentraci zástavby i mozaikovitosti pozemků předpokládá častý výskyt řízení s více než 30 účastníky, tak nebude řada osob, kterých se bude záměr fakticky týkat, o zahajovaném řízení adresně obeznána. Pomineme-li fakt, že ne všechny stavební úřady (respektive obecní úřady či magistráty) umožňují přístup k úřední desce dálkovým přístupem⁶¹², pak i pouhé označení pozemků (parcel) místo jmenného seznamu lze těžko považovat za efektivní informovanost dotčených osob. Jako jedno z možných řešení do budoucna vidím možnost interaktivní online mapy katastrálních území, kde by si mohl každý prostřednictvím dálkového přístupu „hlídat“ změny (včetně zahajovaných řízení) komplexním a přehledným způsobem.⁶¹³ S postupující digitalizací by tato funkcionaliza neměla činit větší problémy, zvláště když rekonstrukční snahy se již ubírají obdobným směrem a hovoří například o online přístupu stavebníků k informacím o jejich podané žádosti o stavební povolení.⁶¹⁴ Slovenská úprava jde ještě dál, když zavádí elektronické registry výstavby obsahující veškeré údaje o stavbách s online přístupem.⁶¹⁵

Legislativně nedotčená zatím zůstala úprava *sousedních a dotčených* pozemků a staveb. Přestože judikatura Ústavního soudu⁶¹⁶ překonala striktně úzký výklad pojmů zejména ve smyslu společných hranic pozemků, praxe stavebních úřadů k němu stále tenduje. *De lege feranda* si dovoluji úvahu k inspiraci zahraniční úpravou, která kromě *možné dotčenosti práv* zaručuje účastenství také dalším skupinám podle objektivně stanovených parametrů. Jedním z nich může být vzdušná vzdálenost od pozemku (či stavby) uvažovaného záměru, tak jak to zakotvuje právní řád amerického státu Oregon.

⁶¹¹ Ust. § 112 odst. 1 stavebního zákona v návaznosti na ust. § 25, § 26 a § 144 odst. 6 správního řádu.

⁶¹² Iniciativu převzali a dodnes udržují spíše jednotlivci nebo neziskové organizace, například skrze webový portál www.edesky.cz shrnující dokumenty z úředních desek včetně zahajovaných územních, stavebních a dalších řízení. Viz Edesky.cz *O projektu* [online] Edesky.cz [cit. 4.19.2019]. Dostupný z WWW: <<https://edesky.cz/o-projektu>>. Dále například projekt „Stavební mapa Prahy“ na webovém portálu www.zmenyprahy.cz, provozovaný českou neziskovou organizací Arnika (Arnika, z.s.). Viz Arnika, z.s. *Stavební mapa Prahy* [online] www.arnika.org [cit. 19.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://arnika.org/stavebni-mapa>>; dále Arnika, z.s. *Praha – město pro život*. [online] www.arnika.org [cit. 19.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://arnika.org/praha>>; případně viz Arnika, z.s. *Změny Prahy* [online] www.zmenyprahy.cz [cit. 19.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.zmenyprahy.cz/>>.

⁶¹³ Ideálně například s automatizovanými notifikacemi přes e-mail či datovou schránku, jejichž rozsah i okruh případných řízení by si každý občan mohl online individuálně nastavit.

⁶¹⁴ Viz Věcný záměr stavebního zákona [online], Úřad vlády České republiky 2019, s. 33 [cit. 2019-05-18]. Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.

⁶¹⁵ Viz ŠKROBÁK, Ján. Aktuálně otázky slovenského stavebního práva. In STAŠA, Josef a JIRÍ RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 269. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁶¹⁶ Vid pododdíl 5.5.2.2 „Dotčení účastníci“.

5.5.1.3 Ústní jednání a ohledání na místě

Ústní jednání představuje nejefektivnější platformu pro konfrontaci pracovníků stavebního úřadu (případně jimi přizvaných osob – např. projektanta nebo autorizovaného inspektora), stavebníka a účastníků řízení, stejně jako zástupců dotčených orgánů. Nejefektivnější proto, že přítomné osoby mohou bezprostředně reagovat na uplatněné námitky i na prezentované požadavky dotčených orgánů či na způsob provedení stavby, plnění technických norem a požadavků apod.⁶¹⁷

Ústní jednání je promítnutím zásady ústnosti do správní praxe.⁶¹⁸ Bohužel ne každé jednání provází pouze věcná debata a seriózní diskuze. Nezřídka bývá jeho součástí napjatá atmosféra plná emotivních a exhibičních výstupů jednotlivých aktérů. Pokud se ústní jednání koná (viz dále), stavební úřad si zpravidla vyžádá ještě písemné vyjádření nebo o to naopak některý z účastníků sám požádá. To sice může být z hlediska věcné argumentace přínosnější, avšak odpadá „výhoda“ flexibilně reagovat na vznesené argumenty.

Ústní jednání bývá z důvodu účelnosti zpravidla spojené s ohledáním na místě. Jde o promítnutí zásady materiální pravdy, kdy seznámení se s předmětem řízení *ad oculos* je nejefektivnějším způsobem, jak se co nejvíce přiblížit zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁶¹⁹ Na postup při ohledání na místě se subsidiárně použije správní řád. Podle jeho ust. § 54 odst. 1 je stavebník povinen strpět ohledání *věci na místě*, přičemž k zajištění transparentnosti mohou být přizvány nestranné osoby.⁶²⁰

Fáze ústního jednání i ohledání na místě může být v některých případech nadbytečná, a to zejména v územích, kde dotyčný pracovník stavebního úřadu poměry staveniště dobře zná. Stanovuje-li žádost dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění, může stavební úřad od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání upustit.⁶²¹ Zákonné důvody pro upuštění od ústního jednání a ohledání na místě však zcela nereflktují podstatu dozoru stavebního úřadu zakotvenou v ustanovení § 132 stavebního zákona. Žádost podaná stavebníkem z principu obsahuje projev vůle stavebníka za účelem budoucí realizace stavby, a tedy skutečnosti v ní obsažené nutno považovat za tomuto zájmu podléhající.

⁶¹⁷ Viz MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 110-111. ISBN 978-80-210-4419-7.

⁶¹⁸ Srov. k tomu MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu: Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Komentáře (ASPI). s. 175. ISBN 978-80-210-4958-1.

⁶¹⁹ Srov. § 3 správního řádu.

⁶²⁰ Ust. § 54 odst. 4 správního řádu.

⁶²¹ „Ust. § 112 odst. 2 stavebního zákona.

Nekritické přebrání uvedených skutečností a jejich aprobace za „dostačující podklad pro posouzení a podmínky navrhované stavby“ lze těžko považovat za naplnění pravidla materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Toliko k jedné z podmínek pro upuštění. K druhému z důvodů „dobře znát poměry staveniště“, je třeba poukázat jednak na velmi úzce vymezenou definici „staveniště“⁶²² na konkrétní *místo provádění stavby*. Zákon do takového místa řadí například stavební pozemek nebo zastavěný stavební pozemek – pochopitelně myšleno pozemek, na kterém se stavba provádí. Dále se může jednat i o jiné pozemky či stavby, pokud je tak stavební úřad vymezí. V praxi k jejich vymezení dochází prostřednictvím formuláře žádosti o stavební povolení, v jehož bodě VI. stavebník určí „*stavební pozemek popřípadě pozemky, které se mají použít jako staveniště*“.⁶²³ Z uvedeného plyne, že fyzický rozsah staveniště určuje stavebník a vztahuje se k jím vymezenému stavebnímu záměru. Konečně k naplnění podmínky *dobrého znání poměrů staveniště* by dle doslovného znění vyžadovalo, aby se stavební úřad (respektive jeho pracovník) u pozemku s plánovanou realizací stavby nejen velmi často pohyboval, ale také znal jeho parametry a detaily. Jak úvaha napovídá, k upuštění by mělo docházet spíše výjimečně, jako výjimka z pravidla ústnosti a jednání na místě samém. Bohužel praxe vypovídá naopak o nadužívání upuštění, často odůvodněné tím, že úředník má lokalitu, v níž je záměr plánován, přidělenou. Kromě toho, že takové konstatování ne vždy plně odpovídá zákonné dikci „znát dobře poměry staveniště“ a materiální pravdě, odpírá i principu ústnosti a zejména možnosti účastníků řízení hájit své zájmy (a v případě dotčených orgánů či spolků i zájmy veřejné) prostřednictvím ústní prezentace názorů a možnosti na ně flexibilně reagovat. Částečně je tato možnost zachována, pokud stavební úřad upustí pouze od ohledání na místě, avšak nikoliv od ústního jednání. To se poté v praxi často koná prostřednictvím schůzky s pozvanými účastníky řízení v prostorách stavebního úřadu.

Díky přímým praktickým zkušenostem jsem si vědom, že pro mnohé úřední osoby je zvládání mnohdy konfliktních situací s přímou účastí osob obtížné. K tomu nepřispívají časové nároky na konání místních jednání, pro které stavební úřady s častým nedostatkem pracovníků představují významnou zátěž. Avšak právě v této fázi stavebního řízení je úloha zástupce veřejné správy jako arbitra (s předpokládanou nezájatostí) zcela nezastupitelnou. Jako druh mediátora *sui generis* může nejefektivněji působit ke koordinaci zájmů a vést účastníky smírnou cestou ke

⁶²² Pojem staveniště definuje stavební zákon v ust. § 3 odst. 3: „Staveništěm se rozumí místo, na kterém se provádí stavba nebo udržovací práce nebo na kterém se stavba odstraňuje; zahrnuje stavební pozemek, popřípadě zastavěný stavební pozemek nebo jeho část anebo část stavby, popřípadě, v rozsahu vymezeném stavebním úřadem, též jiný pozemek nebo jeho část anebo část jiné stavby.“

⁶²³ Viz příloha č. 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

kompromisním řešením. Často tak může předejít následným sporům, stupňovaným v opravných správních i soudních prostředcích a prodlužujících tak celkovou dobu povolovacích řízení o neúnosnou dobu.

Pokud stavební úřad od ohledání na místě upustí, oznámí to účastníkům a dotčeným orgánům a stanoví lhůtu (ne kratší než 10 dnů), do které lze uplatnit stanoviska, námitky a jiné důkazy. Jde o výrazné urychlení procesu stavebního řízení koncentrační zásadou.⁶²⁴ Ačkoliv zmíněná koncentrace cílí na uspíšení procesu, kdy případné zdržení prospívá zejména stavebníkovi („k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám účastníků či důkazům nebude přihlédnuto“ – srov. § 112 odst. 2 stavebního zákona), platí pro závazná stanoviska povinnost stavebníka tyto opatřit předem a přiložit je k žádosti o stavební povolení, jinak je stavební úřad povinen stavebníka vyzvat k jejich doložení a řízení případně přerušit (k tomu viz výše). Uplatnění koncentrační zásady je sporné také vůči „důkazům“, ke kterým by se po uplynutí lhůty stanovení stavebním úřadem nepřihlíželo. Pro rozhodování správního orgánu je totiž rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, lze to ale implicitně vyvodit zejména z ustanovení § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4. správního řádu.⁶²⁵ Stavební úřad, vázaný povinnostmi vykonávat soustavný dozor nad plněním povinností veřejného stavebního práva⁶²⁶ a hájit veřejné zájmy včetně zájmu na ochranu životního prostředí, je tak povinen do svého rozhodnutí (zde např. do stavebního povolení) promítnout všechny ochranné podmínky provedení stavby. Nelze se tak dle mého názoru odvolávat na koncentrační zásadu zakotvenou v ust. § 112 odst. 2, pokud by např. „pozdě“ poskytnutý důkaz svědčil o porušení povinnosti stavebníka vyplývající z relevantních právních norem. Takové „důkazy“ musí stavební úřad zvážit a promítnout do správního rozhodnutí. Uvedená argumentace se dle mého názoru vztahuje i na opožděné námitky účastníků, pokud by směřovaly do splnění požadavků právních předpisů.

5.5.1.4 Námitky účastníků řízení a jejich vypořádání

Jak již bylo naznačeno v předešlých kapitolách, i ve stavebním řízení platí všeobecná zásada demokratického právního státu *“svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého”*.

⁶²⁴ Srov. KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. Stavební právo: praktická příručka. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 142. ISBN 978-80-7201-764-5.

⁶²⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2018, sp.zn. 1 As 165/2018.

⁶²⁶ Viz ust. § 132 stavebního zákona.

Její promítnutí nacházíme především v institutu námitek účastníků řízení, kteří jsou zpravidla stavbou dotčeni na svých právech či oprávněných zájmech. Svým způsobem mohou i účastníci řízení chránit veřejné zájmy včetně zájmu na ochranu životního prostředí, i když toliko spíše sekundárně. Na pomyslném vrcholu hierarchické stupnici každého člověka totiž stojí především jeho vlastní zájem. Obecně však platí, že účastníci řízení uplatňují prostřednictvím námitek věcné výtky proti povolovanému záměru. Druhou, sekundární funkcí námitek, může být prokazování splnění podmínek pro účastenství v řízení. Judikatura dovodila, že z důvodu procesní ekonomie je stavební úřad povinen posoudit námitky nejprve z toho pohledu, zda jsou dostatečným důvodem pro účastenství v řízení, a teprve při pozitivní odpovědi přistoupit k věcnému posouzení. Z toho důvodu vyhovění věcné námítce nemůže být podmínkou samotného účastenství.⁶²⁷ Osoba podávající námitky („námitkář“) je povinna uvést v námitkách skutečnosti, které zakládají jeho účastenství v řízení a v souvislosti s tím uvést důvody, o které své námitky opírá. Stále však platí princip „*in dubio pro participio*“. Stavební úřad má za povinnost v oznámení o zahájení řízení poučit účastníky o podmínkách pro uplatňování námitek.⁶²⁸

Právní zakotvení institutu námitek obsahuje ustanovení § 114 stavebního zákona a subsidiárně § 37 správního řádu, neboť i námitky musí splňovat požadavek na určitost a adresnost.⁶²⁹ K podání námitek jsou oprávněni pouze účastníci řízení. Neparticipující osoby mohou stavebnímu úřadu adresovat obecné podněty, které však nejsou pro vydání rozhodnutí nijak závazné. Aby nebyl stavební úřad zahlcen nepřehledným množstvím mnohdy zcela nadbytečných nebo nesouvisejících výtek k posuzovanému záměru, omezuje stavební zákon námitky několika kritérii. Věcnost namítaných skutečností by měla vycházet z účelu stavebního řízení. Námitky tak mohou směřovat⁶³⁰ pouze proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno „*námitkářovo*“ vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku či stavbě nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření.⁶³¹ K námitkám přesahujícím rozsah v předchozí větě uvedený, stavební úřad nepřihlíží.⁶³² Pojem „k námitkám nepřihlíží“ znamená, že námitka nemusí být po věcné stránce

⁶²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, sp.zn. 1 As 80/2008-68.

⁶²⁸ Viz § 114 odst. 4 stavebního zákona.

⁶²⁹ Pouze § 37 odst. 3 o poskytnutí dodatečné přiměřené lhůty se nepoužije v případě, kdy zákon či stavební úřad stanoví pro podání námitek lhůtu jinou.

⁶³⁰ Jiné věcné zaměření námitek není přípustné. Stavební zákon ale přesně neřeší, jaký procesní postup stavební úřad využije při jejich odmítání. V praktické rovině se s odmítnutím námitek vypořádávají stavební úřady v odůvodnění rozhodnutí, zejména tedy stavebního povolení.

⁶³¹ Srov. § 114 stavebního zákona.

⁶³² MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 356-357. ISBN 978-80-7380-703-0.

řešena, ale jejímu podateli se prostřednictvím odůvodnění stavebního povolení musí dostat vysvětlení, jak bylo s jeho námitkou naloženo.⁶³³

Existuje dvojí časové omezení podání námitek. Za prvé jde již o zmiňovanou koncentraci stavebního řízení, kdy lze námitky uplatňovat nejpozději při ústním jednání nebo v úřadem stanovené lhůtě v situaci bez ústního jednání. Za druhé jde o odmítnutí námitek, které mohly být vneseny v průběhu předcházejících řízení a mohly být (či byly) řešeny dříve.

Odstavec druhý ustanovení § 114 vyjmenovává mezi předcházejícími procesy územní řízení, pořizování územně plánovací dokumentace a vydávání územních opatření.⁶³⁴ Nelze přihlédnout ani k tomu, bude-li účastník namítat, že se vyjmenovaných řízení účastnit nemohl. Stavební řízení není určeno pro případný přezkum územně plánovacích dokumentů.

Je opět úlohou stavebního úřadu, aby jednotlivé námitky posoudil a jejich vypořádání zahrnul do odůvodnění finálního správního aktu (stavební povolení nebo zamítnutí žádosti). Rozhodnutí o námitkách již není součástí výrokové části stavebního povolení, ale vypořádání námitek a návrhů účastníků stavební úřad zahrne v souladu s § 68 správního řádu do odůvodnění rozhodnutí.⁶³⁵ Způsob rozřešení případných rozporů by měl vždy ctít zásadu smírného řešení v dikci ustanovení § 5 správního řádu. Pokud však k dohodě (např. v rámci ústního jednání) nedojde, stavební úřad rozhodne o námitkách způsobem stanoveným v § 114 odst. 3 stavebního zákona. Podle způsobu vypořádání můžeme námitky rozdělit do tří kategorií:⁶³⁶

- a) námitky stavebně technického charakteru,
- b) námitky občanskoprávní povahy, o kterých si může stavební úřad učinit úsudek,
- c) námitky občanskoprávní povahy dotýkající se existence nebo rozsahu vlastnického práva.

Ad a): Stavebně-technické námitky směřují především do oblastí veřejného stavebního práva a úzce se dotýkají např. požadavků na stavebně-technické provedení stavby. Proto je

⁶³³ Tamtéž.

⁶³⁴ Námitky uplatňované v předchozích řízeních se budou nejčastěji vztahovat k podmínkám umístění stavby, stanovení odstupové vzdálenosti od hranic pozemku, orientace stavby, její výška atd. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2010, č.j. 2 As 69/2010-122. Novelou č. 225/2017 Sb. z řízení vylučující možnost podat námitky ve stavebním řízení od 1.1.2018 nově nefiguruje pořízení regulačního plánu.

⁶³⁵ Stavební úřad již o námitce „nerozhoduje“ a to, jak tomu bylo před přijetím novely č. 225/2017 Sb., ale nově ji pouze „posoudí“, na což se uplatní postup dle § 68 správního řádu. Viz § 114 odst. 3 a § 115 odst. 1 dle ve znění stavebního zákona po novele 225/2017 Sb. K tomu MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 356. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁶³⁶ Srov. KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. *Stavební právo: praktická příručka*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 143. ISBN 978-80-7201-764-5.

stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu⁶³⁷, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem. Podle mého názoru se u těchto námitek více než u jiných případná koncentrace zakotvená v ust. § 112 odst. 2 neuplatní. Stavební úřad by je měl i v souladu s jeho povinnostmi vyplývající z ust. § 132 stavebního zákona; materiálně zahrnout do rozhodování, i pokud budou podány „opožděně“.

Ad b): Stavební zákon umožňuje v rámci *námitkového řízení* uplatňovat i soukromoprávní námitky. Správní orgán však nemůže rozhodovat naprosto o všech takových otázkách, neboť by tak suploval úlohu soudů, jako orgánů primárně určených k ochraně práv.⁶³⁸ V mezích ústavnosti si však musí správní orgán učinit úsudek o námitkách vycházejících z vlastnických práv k pozemkům a stavbám, například obsahově odpovídající § 1013 občanského zákoníku.⁶³⁹ Nejčastěji se tak bude jednat o problematiku zastínění stávajících staveb či sousedních pozemků, zvýšení hlučnosti, prašnosti či zápachu v souvislosti s provozem stavby atd.⁶⁴⁰

Ad c): Odlišný případ nastane u námitek dotýkajících se existence nebo rozsahu vlastnických práv, o kterých musí vždy rozhodnout soud. Typicky jde v praxi např. o situace sporů hranic pozemků v případě stavby plotů. S těmito druhy námitek bude správní orgán nakládat jako s předběžnou otázkou dle § 57 správního řádu. Stavební úřad tedy řízení dle § 64 správního řízení přeruší a odkáže účastníky na podání civilněprávní žaloby k soudu. Pokud by však nebyla žaloba ve stanovené lhůtě podána, pokračuje stavební úřad v řízení a může si o námitce učinit úsudek v mezích § 57 odst. 2 správního řádu.⁶⁴¹

Lze souhlasit s názorem, že mezi námitkami účastníků řízení budou *apriori* na ochranu životního prostředí cílit především ty od *ekologických spolků* (dříve občanských sdružení) – k tomu viz následující pododdíl. U ostatních účastníků je sice možné, že budou také uplatňovat „*ekologické*“ námitky, budou tak ale činit spíše mimoděk a prioritně k ochraně zájmů jich samých.

⁶³⁷ Zejména v souladu s vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších novel.

⁶³⁸ Viz čl. 90 Ústavy.

⁶³⁹ Před 31. prosincem 2013 dle § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ke kterému se v této věci vztahoval rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 1999, č.j. 2 Cdon 1889/97-175.

⁶⁴⁰ Jde o povinnost stavebního úřadu, který si tak nemůže ulehčit práci odkazem na civilněprávní žalobu k soudu. Stavební úřad si musí učinit úsudek jak o imisích uvažovaných (*pro futuro*), tak o doposud existujících (*ex post*). Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 1999, č.j. 2 Cdon 1889/97-175, který lze aplikovat i na ustanovení § 1013 občanského zákoníku.

⁶⁴¹ MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 357. ISBN 978-80-7380-703-0.

Bude tedy především nezáviděníhodnou úlohou stavebního úřadu tyto námitky pečlivě rozlišit a zvážit mezi dalšími aspekty pro vydání stavebního povolení.⁶⁴²

5.5.1.5 Vydání a náležitosti stavebního povolení

Stavební povolení je finálním rozhodnutím správního orgánu, jehož právní mocí⁶⁴³ vzniká stavebníkovi oprávnění zahájit a provést předmětnou stavbu za dodržení podmínek v rozhodnutí obsažených.⁶⁴⁴ I když to stavební zákon výslovně nestanovuje, je pravomocné stavební povolení závazné také pro právní nástupce účastníků řízení, což vyplývá z díkce § 73 odst. 2 správního řádu. Při eventuální změně vlastníka stavby není třeba měnit existující stavební povolení nebo vydat nové povolení se změnou vlastníka (stavebníka).⁶⁴⁵ Komplikace však mohou nastat u právního nástupce osoby, pro kterou byl vydán souhlas dle § 184 stavebního zákona (viz výše). Kromě obecných náležitostí uvedených v § 115 stavebního zákona musí stavební povolení také splňovat formu rozhodnutí dle § 67 a násl. správního řádu (tedy musí např. obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích), přičemž jeho podrobná specifika upravuje ust. § 18c prováděcí vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

Stavební úřad zabezpečí v rozhodnutí ochranu veřejných zájmů podle závazných stanovisek dotčených orgánů.⁶⁴⁶ Dále může závaznými podmínkami stanovit také užívání stavby (případně užívání podmínit vydáním kolaudačního souhlasu) a návaznost na jiné podmiňující stavby. Zajistí také dodržení obecných požadavků na výstavbu (včetně bezbariérového přístupu a technických norem) a technických norem.⁶⁴⁷ Nezbytnou součástí je stanovení podmínek realizace stavby

⁶⁴² Viz PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 105. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁶⁴³ Proti rozhodnutí o vydání stavebního povolení může účastník řízení podat odvolání, přičemž řádné a včasné odvolání má odkladný účinek, který zahájení realizace stavby znemožňuje. Výjimku z pravidla možnosti zahájení stavby až v okamžiku pravomocného stavebního povolení prolamuje zákon o urychlení výstavby v ust. § 2f, který umožňuje pro přípravu stavby dopravní infrastruktury provádět měření a průzkumné práce dokonce i před zahájením řízení o vydání stavebního povolení (či jeho modalit), a to i na cizím pozemku.

⁶⁴⁴ Srov. DOLEŽAL, Jiří. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. s. 220. ISBN 80-7201-626-1.

⁶⁴⁵ K tomu srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29.05.2003, č.j. 15 Ca 150/2002.

⁶⁴⁶ Viz § 18c odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb. Dále k tomu srov. HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. s. 318-319. ISBN 978-80-7400-044-7.

⁶⁴⁷ Viz § 115 odst. 1, věta druhá stavebního zákona.

z hlediska životního prostředí.⁶⁴⁸ Pokud se jedná o stavbu obsahující technologická zařízení, lze nařídít provedení zkušebního provozu.⁶⁴⁹

Obsah stavebního povolení, zejména tedy jeho výrok obsahující podmínky⁶⁵⁰, je závazný pro následné provádění stavby a její výsledné podoby.⁶⁵¹ Případné překročení rozsahu závazných podmínek a vymezení předmětu stavebního povolení při stavební činnosti stavebníkem by představovalo porušení vydaného rozhodnutí. Kromě možného řízení o přestupku by stavební úřad byl *ex officio* povinen zahájit řízení o odstranění stavby ve smyslu ust. § 129 stavebního zákona, nejednalo-li by se o nepodstatnou odchylku oproti ověřené projektové dokumentaci dle § 121 odst. 1 stavebního zákona.

Nezbytnou součástí rozhodnutí tvoří vypořádání se s námitkami účastníků řízení a odůvodnění postupu při zajišťování souladu stanovisek dotčených orgánů. Ačkoliv novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. explicitně vypustila z ust. § 115 odst. 1⁶⁵² jako obsahovou součást stavebního povolení vypořádání se s námitkami účastníků řízení, povinnost vypořádat se s námitkami všech účastníků nadále správnímu orgánu zůstává, a to jak dle ust. § 68 odst. 3 správního řádu, tak i ustálené soudní praxe.

Stavební povolení je správním aktem na dobu určitou. Jeho platnost je podmíněna započítáním realizace stavby do 2 let od nabytí právní moci. Ve stavební praxi může dojít k pozdržení začátku stavby např. vlivem nedostatku finančních prostředků. Pro účastníky řízení by bylo zatěžující, kdyby i v takovém případě museli po dvou letech celou povolovací proceduru absolvovat znovu. Proto stavební zákon dovoluje dobu platnosti prodloužit, a to na odůvodněnou žádost stavebníka, podanou před skončením dvouleté lhůty. Výčet ani bližší rozvedení „*důvodnosti*“ žádosti zákon neuvádí. V minulosti bylo běžnou praxí *automatické* obnovování povolení (tedy bez nutnosti znovu prokazovat splnění zákonných podmínek), což však vzhledem k možným změnám skutečností, dotýkajících se ochrany životního prostředí, bylo nevhodné. Přítrž automatickému prodlužování stavebních povolení (tj. bez zkoumání změněných podmínek, důvodů apod.) učinila novela č. 225/2017 Sb., která stanovila pravidlo, dle kterého se na proces

⁶⁴⁸ Viz § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.

⁶⁴⁹ Viz § 115 odst. 2 a § 124 stavebního zákona.

⁶⁵⁰ Podmínky pro stavebníka závazné nemusí nezbytně nutně vycházet pouze z výroku stavebního povolení. Pokud jsou některé podmínky zmíněné ve schválené projektové dokumentaci, a přitom nejsou zahrnuté ve výroku stavebního povolení, je stavebník povinen dodržet i tyto podmínky ve výroku přímo neobsažené. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2007, č.j. 3 As 24/2007-114.

⁶⁵¹ Viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 517. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁶⁵² Viz § 115 odst. 1 stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb.

rozhodování stavebního úřadu o prodloužení použijí přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.⁶⁵³ Stavební úřad by tak pro vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení měl po stavebníkovi požadovat minimálně prokázání splnění těch podmínek, pro které se v návaznosti na běh času mohly změnit předpoklady. Typicky se bude jednat o změnu okolností majících za následek nutnost vydání nových stanovisek⁶⁵⁴ a souhlasů, zejména těch vztahujících se k ochraně veřejných zájmů včetně ochrany životního prostředí.

Vzhledem k zásadě hospodárnosti a rychlosti správního řízení stanovuje správní řád obecné lhůty pro vydání správních rozhodnutí. Novelou č. 350/2012 Sb. byly zavedeny také speciální lhůty pro vydání rozhodnutí ve stavebním řízení.⁶⁵⁵ Dle ust. § 112 odst. 3 má být rozhodnutí vydáno v jednoduchých věcech bez zbytečného odkladu. Demonstrativně zákon považuje za jednoduché případy, kdy lze rozhodnout pouze na základě dokladů předložených stavebníkem. V praxi se takové případy budou vyskytovat pouze u těch nejjednodušších záměrů na místech s nízkou koncentrací okolní zástavby, minimálním počtem účastníků (tam kde se záměrem navíc všichni souhlasí) a zanedbatelnými uvažovanými vlivy na své okolí. V běžných případech se však jedná o řízení svým charakterem složitější, většinou s participací více účastníků, dotčených orgánů a dalších osob. Pro „nejjednodušší“ případy stanovuje zákon lhůtu pro rozhodnutí v délce 60 dnů. Do úvahy přichází subsidiární použití § 71 správního řádu, který obecně umožňuje prodloužení správního řízení tam, kde se koná nebo nařizuje místní šetření, ústní jednání, předvolání, předvedení či doručování veřejnou vyhláškou osobám, kterým se nedaří doručovat, a *ve zvlášť složitých případech*. I lhůtu pro rozhodnutí ve stavebním řízení lze prodloužit z důvodu zvlášť složitého případu, a to až na 90 dnů.⁶⁵⁶ Interpretace termínu „*zvlášť složitý případ*“ je o to složitější, že zákon jeho definici neuvádí. Mělo by se jednat pouze o případy, kdy je např. třeba vyhodnotit vysoké množství podkladů, provést širokou škálu důkazů včetně znaleckých posudků atd. V případě splnění podmínek jde o prodloužení automatické, nikoli učiněným rozhodnutím stavebního úřadu.⁶⁵⁷

Jsem přesvědčen, že se ustanovení § 71 správního řádu použijí subsidiárně též pro další instituty související s během lhůtu. Pokud bude muset stavební úřad provést vyžádání znaleckého posudku, dožádání provedení úkonu dle § 13 správního řádu nebo doručování do ciziny,

⁶⁵³ Viz § 115 odst. 4, věta třetí stavebního zákona v účinnosti od 1.1.2018.

⁶⁵⁴ Tj. navazujících stanovisek a navazujících závazných stanovisek v souladu s § 4 odst. 4 stavebního zákona.

⁶⁵⁵ Lhůty byly zavedeny novelou č. 350/2012 Sb. po vzoru obecné právní úpravy v ust. § 71 správního řádu.

⁶⁵⁶ Viz ust. § 112 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁵⁷ Srov. k tomu: HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. s. 266. ISBN 978-80-7400-044-7.

prodlužuje se tak lhůta pro vydání rozhodnutí také o dobu k tomu potřebnou.⁶⁵⁸ Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží po dobu nezbytnou k opatřování údajů a podkladů od dotčených osob.⁶⁵⁹ Konečně dovolávat se nedodržení lhůt se nemůže ten účastník, který takové nedodržení způsobil.⁶⁶⁰ Proto nedodá-li například stavebník požadované podklady, ztrácí nárok na dodržení výše uvedených lhůt.

S nedodržením lhůt, které lze označit za pořádkové, nespojuje zákon žádné negativní následky. Rozhodnutí vydané po lhůtě nebude považováno za nezákonné ani jinak vadné rozhodnutí. Proti průtahům však účastník může přesto brojit podnětem k nadřízenému správnímu orgánu, který v souladu s ust. § 80 správního řádu učiní ex officio proti nečinnosti stavebního úřadu opatření.⁶⁶¹

Některé zvláštní zákony stanovují lhůty pro vydání stavebního povolení odlišně. Je tomu tak v případě vodního zákona, podle kterého rozhoduje vodoprávní úřad v jednoduchých věcech bezodkladně, v ostatních případech do 60 dnů a ve zvlášt' složitých případech do 3 měsíců.⁶⁶²

K běhu lhůt a obecně k délce vedení stavebních řízení a rozhodování stavebních úřadů si dovoluji drobné zastavení. Stavební řízení (či jeho modalita) je řízením zcela specifickým, vyžadujícím kooperaci desítek (a někdy až stovek) subjektů, fyzických a právnických osob, správních orgánů, samospráv apod. Úloha stavebních úřadů jeví se v tomto smyslu nejen jako nesmírně důležitá, ale též tomu adekvátně časově i odborně náročná. Přitom dbát při úmyslu realizovat stavby na šetrné a (pokud možno) minimalistické zásady do živé i neživé sféry v blízkém i vzdáleném okolí nepřísluší primárně stavebnímu úřadu (potažmo výkonu státní správy), ale naopak tomu, kdo stavbu realizuje (či v jehož prospěch se tak děje). V praxi se zhusta objevují případy, kdy se stavebník účelově vyhýbá povinností k ochraně životního prostředí a různými cestami (včetně věcných a procesních návrhů, nedokládáním potřebných dokladů apod.) vydání konečného rozhodnutí oddaluje. Správní řád takové jednání deklarativně odsuzuje alespoň tím, že subjektu takto postupující nepřiznává satisfakci za následné nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí. I když si jsem vědom přílišné složitosti veřejného stavebního práva, mnohdy

⁶⁵⁸ Viz § 71 odst. 4 správního řádu.

⁶⁵⁹ Viz § 71 odst. 4 a § 6 odst. 2 správního řádu.

⁶⁶⁰ Viz § 71 odst. 5 správního řádu.

⁶⁶¹ K tomu PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 500. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁶⁶² Viz § 115 odst. 11 vodního zákona.

přepjatého formalismu a také mnohdy nadbytečných povinností, tento fakt neomlouvá úmyslné obcházení a nedodržování zejména povinností na ochranu životního prostředí stavebníky.

5.5.2 Účastníci stavebního řízení

Stavební řízení je řízením správním, proto na něj lze vztáhnout definici dle správního řádu o správním řízení: „*Správním řízením je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ (srov. § 9 správního řádu). Mluví se zde tedy o postupu správního orgánu, jehož výsledek ovlivní „*jmenovitě určenou osobu*“. Z toho explicitně nevyplývá, že by taková osoba musela být bezpodmínečně „*účastníkem*“ řízení, tedy že by měla právo zákonným způsobem participovat na řízení svými vyjádřeními, návrhy, námitkami či získávat informace o skutečnostech důležitých pro řízení. Avšak být účastníkem řízení ve své věci, tedy mít možnost vyjádřit se a hájit svá práva a zájmy, je nezpochybnitelnou součástí zásad právního státu a základních lidských práv. Listina ve svém čl. 36 toto právo uvádí jako právo na spravedlivý proces.⁶⁶³

Účastenství ve stavebním řízení v zásadě vyžaduje splnění dvou obecných podmínek: existenci vlastnického práva ke stavbě či pozemku (nebo věcného práva odpovídající věcnému břemenu) a jeho *přímé dotčení* posuzovanou stavbou. Je pochopitelné, že pokud se záměr týká některých osob jen okrajově (nebo vůbec), není žádoucí jejich participace, vedoucí často jen ke zdržování a zdražování řízení. Na druhou stranu, v době klimatických změn a pokročilé vědy v oblasti přírodních ekosystémů se ukazuje, že i dříve nepředpokládané spojitosti mezi určitou lidskou činností a změny podmínek (nejen přírodních) se nyní ukazují jako nejen možné, ale i reálně faktické. Dosah pojmu *přímého dotčení* se tak mění, a to v drtivé většině v rozšiřujícím se směru.

Explicitní okruh účastníků vymezuje § 109 stavebního zákona, a to odlišně od obecného právního předpisu správního řízení (srov. § 27 správního řádu). Důvodem může být právě specifický předmět stavebního řízení, zaměřený na faktickou realizaci výstavby, který

⁶⁶³ Také správní řád ve svém § 4 odst. 4 zmiňuje povinnost správních orgánů umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

zákonodárce vymezuje úžeji než v řízení předcházejících. Zákon předurčuje užší rádius participujících osob než u řízení územního.⁶⁶⁴

Účastníky dle § 109 stavebního zákona lze rozdělit do několika kategorií podle jejich postavení při řízení:

- 1) *neopominutelní účastníci*,
- 2) *dotčení účastníci*,
- 3) *další účastníci*.

O účastenství rozhoduje stavební úřad, který aplikuje příslušné ustanovení stavebního zákona a stanoví seznam konkrétních osob splňující zákonné požadavky. To však neznamená, že takto vymezený okruh účastníků je stanoven definitivně a bez možnosti změny. Např. až v průběhu řízení se jako účastník může přihlásit dosud nepřibraná osoba. V takovém případě platí princip, který lze nazvat jako „*in dubio pro participatio*“, kdy v pochybnostech je za účastníka považován ten, kdo tvrdí že jím je, dokud se neprokáže opak.

Správní řád k tomu ve svém § 28 uvádí, že o účastenství rozhodne správní orgán usnesením, které se dotyčnému oznámí postupem podle § 72 správního řádu. Jestliže by stavební úřad v usnesení účastenství odmítl, lze proti tomu podat odvolání, které však dle § 76 odst. 5 správního řádu nemá odkladný účinek.⁶⁶⁵ Pokud bude odvolání vyhověno, může účastník provést případně promeškaný úkon ve lhůtě do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání. Stavební úřad je tak povinen doplnit řízení ve smyslu provedeného úkonu.⁶⁶⁶

Otázku účastenství na základě tvrzení subjektu domáhajícího se postavení účastníka přitom již soudní judikatura ustáleně vykládá ve prospěch účastníka. Stěžejním byl nález ÚS ze dne 30. října 2001 sp.zn. I. ÚS 600/99, č. 159/2001 Sb. n. u. US, který konstatoval: „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno, nebo dokonce tvrzení, že na nich může být rozhodnutím přímo dotčen, a to do doby, než se prokáže opak.*“. Následující judikatura tento závazný názor podpořila a zachovala – viz například Nález I. ÚS 547/02 ze dne 10. listopadu 2004, č. 170/2004 Sb. n. u. US a recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 324/2018–36 ze dne 30. ledna 2019. Pokud by musel správní orgán za účelem zjištění ne-

⁶⁶⁴ Srov. § 85 stavebního zákona.

⁶⁶⁵ Dle § 28 odst. 1 správního řádu odvolání nebrání dalšímu projednání a rozhodnutí věci. V praxi je však častým jevem, že odmítnutí účastenství vede k následnému napadení vydaného stavebního povolení správní žalobou.

⁶⁶⁶ Srov. § 41 odst. 6 věta druhá správního řádu.

účastenství provádět neúměrně náročné dokazování, pak by měl postupovat dle právního závěru rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 2 As 12/2008-63, dle kterého je na místě osobu tvrdící své účastenství (preventivně) účastníkem řízení učinit a dokazování o možném dotčení jejích práv provést až v meritorním řízení, za současného vypořádání všech námitek, na nichž osoba své účastenství staví. Uvedené závěry jsou použitelné i pro současný právní stav *de lege lata*, jak to zdůraznil Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí č.j. 62 A 61/2016-155 ze dne 16.2.2016.

Problematickou může být situace, kdy se subjekt domáhá svého účastenství teprve v odvolacím řízení. V praxi především z důvodu, že se o prvoinstančním řízení nedozvěděl. V takovém případě stavební úřad nevydává samostatné rozhodnutí o účastenství, ale tuto otázku zahrne do rozhodnutí o odvolání. Lhůtu k podání odvolání stanovuje § 84 správního řádu jako 30 dnů od obeznámení se s prvoinstančním rozhodnutím (subjektivní lhůta), nejpozději však do 1 roku od oznámení poslednímu (oznamovanému) účastníku (objektivní lhůta). U těch účastníků, kteří se však s rozhodnutím prokazatelně seznámí, je možnost podat odvolání opět omezena lhůtami, a to 15denní (subjektivní) ode dne oznámení náhradního (opravného) usnesení, pokud je vydáno, a 90denní (objektivní) ode dne, kdy se účastník s rozhodnutím prokazatelně seznámil.⁶⁶⁷

5.5.2.1 Neopominutelní účastníci

„*Neopominutelný účastník*“ – osoba, bez které by řízení nebylo možno buď vůbec zahájit, nebo v něm nadále pokračovat a vydat rozhodnutí. Takovým účastníkem je osoba s přímým záměrem realizovat stavební činnost, jinými slovy *žadatel* o vydání stavebního povolení, tj. *stavebník*.⁶⁶⁸ Např. pokud stavebník vezme žádost zpět, řízení se dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu zastaví. Za stavebníka považuje zákon fyzickou nebo právnickou osobu, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení, stavbu ohlašuje nebo ji provádí zcela bez ohlášení či povolení, případně na základě jiných právních institutů (veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora). O pojem stavebník půjde i v případě

⁶⁶⁷ Viz ust. § 84 odst. 2 v návaznosti na ust. § 83 odst. 2, respektive ust. § 68 odst. 5 a ust. § 70 správního řádu.

⁶⁶⁸ Výraz „*neopominutelný účastník*“ ne náhodou připomíná druh účastníka obecného správního řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Pro stavební řízení se zde svým způsobem *hodí*, neboť vyjadřuje jeho přítomnost na řízení jako *conditio sine qua non*.

realizace nepovolené stavby, i když zde o splnění předchozích podmínek nemůže být řeč.⁶⁶⁹ Za stavebníka se považuje i jeho právní nástupce.⁶⁷⁰

5.5.2.2 Dotčení účastníci

Pro územní uspořádání velkých obcí je typická vysoká „zahuštěnost“ zástavbou. Vzájemná blízkost staveb zapříčiňuje, že nově přidávaná stavba (případně její úprava či oprava) může významně ovlivnit okolní budovy a pozemky, jejich užívací hodnotu a pohodu a pochopitelně jejich uživatele. Z praxe stavebních úřadů je známo, že právě „soused“ (vlastník sousedního pozemku, stavby či oprávněný z věcného břemena k tomuž) je povolovanou stavbou často „přímo dotčen“ na svých právech a bývá tak frekventovaným účastníkem řízení. Interpretace pojmu *sousední*, stejně jako *přímá dotčenost* práv bývá významným sporným bodem v praxi určování účastníků.⁶⁷¹

Dotčený účastník (soused) do řízení vstupuje zpravidla ve chvíli, kdy je o zahájení řízení zpraven stavebním úřadem. Do této skupiny spadají osoby uvedené pod písm. b) až f) § 109 stavebního zákona. Není-li jím sám stavebník, je jím dle písm. b) vlastník stavby, na které má být provedena uvažovaná změna⁶⁷², dle písm. c) vlastník pozemku v místě uvažované stavby, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno⁶⁷³, dle písm. d) vlastník stavby⁶⁷⁴ na dotčeném pozemku a oprávněný z práva odpovídající věcnému břemenu k této stavbě či pozemku, pokud může toto právo být prováděnou stavbou přímo dotčeno⁶⁷⁵, dle písm. e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, pokud může být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno⁶⁷⁶, dle písm. f) oprávněný z práva odpovídajícímu věcnému

⁶⁶⁹ Srov. § 134 odst. 4 stavebního zákona a HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. s. 8. ISBN 978-80-7400-044-7.

⁶⁷⁰ Viz § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

⁶⁷¹ Příliš restriktivní přístup stavebních úřadů k určení dotčených osob bývá důvodem k podání nejrůznějších opravných prostředků a soudního přezkumu.

⁶⁷² Do účinnosti novely 350/2012 Sb. byla tato změna stavby rozšířena o explicitní kategorii „udržovací práce“. Viz § 109 písm. b) stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2012.

⁶⁷³ Textace byla rozšířena novelou 350/2012 Sb., když do té doby byl účastníkem vlastník pozemku, na kterém by měla být stavba prováděna, nebyl-li sám stavebníkem. Viz § 109 písm. c) stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2012.

⁶⁷⁴ Jiné než uvažované stavby, např. vedlejší stavby na dotčeném pozemku, pokud má jiného vlastníka než stavba původní.

⁶⁷⁵ Novela č. 350/2012 Sb. změnila dotčení práv „navrhovanou stavbou“ na „prováděním stavby“, což by na výkladu samém dle mého názoru nic měnit nemělo.

⁶⁷⁶ Obdobně jako u předchozího písmena d), i zde změnila novela č. 350/2012 Sb. dotčení práv „navrhovanou stavbou“ na „prováděním stavby“. Komentář zůstává totožný.

břemenu k sousednímu pozemku nebo stavby na něm, pokud může být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.⁶⁷⁷

Novelou č. 350/2012 Sb. bylo ze skupiny účastníků odstraněno společenství vlastníků jednotek dle zvláštního zákona⁶⁷⁸, pokud se řízení týkala domu, společných částí domu anebo pozemku.⁶⁷⁹

Pojem „*sousední pozemek*“ byl nejprve vykládán pouze ve smyslu faktické společné hranice.⁶⁸⁰ Toto pojetí bylo ostře kritizováno natolik, že došlo k zrušení zákonného zakotvení *mezujícího souseda*, a to nálezem Pl. ÚS 19/99 ze dne 22.03.2000, v němž Ústavní soud jasně vyjádřil, že „*Napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem "soused" přímo v zákoně, bere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných, jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny)*“.⁶⁸¹ Zrušené ustanovení nebylo na legislativní úrovni nijak nahrazeno a praxe, i ve světle argumentů zrušujícího nálezu, byla nadále rozporná. Výrazným krokem vpřed bylo nové judiciální rozhodnutí, které poněkud rozšířilo vnímání *sousedních* pozemků i za jejich společné hranice. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 5 As 67/2008-111 ze dne 19.06.2009 zdůraznil, že přímý vliv stavby se může promítnout i v případě „*nemezujícího*“ pozemku. Vzdálenost, na jakou může stavba působit, nelze ani obecně kvantifikovat pomocí měrné jednotky (v metrech). Nelze také okruh účastníků zúžit pouze s ohledem na hospodárnost či procesní ekonomii, neboť takovým postupem by byl zužován prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.⁶⁸²

Jak plyne z logického výkladu ustanovení § 109 stavebního zákona, je dotčení na právech sousední stavbou možné jako tzv. „*dotčení přímé*“ a „*dotčení nepřímé*“. To tedy

⁶⁷⁷ Od 1. ledna 2013 je tedy nově účastníkem též ten, kdo má ke stavbě na sousedním pozemku právo odpovídajícímu věcnému břemenu, což je rozšíření účastenství oproti stavu předchozímu. Viz § 109 písm. f) stavebního zákona ve znění do 31. prosince 2012.

⁶⁷⁸ Do nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb. dne 1. ledna 2014 dle tehdy účinného zákona č. 72/1994 Sb. kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷⁹ V případě neexistence právní subjektivity společenství vlastníků jednotek se za účastníka považoval jeho člen s nadpolovičním spoluvlastnickým podílem na společných částech domu.

⁶⁸⁰ § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů definoval „*sousední pozemky a stavby na nich*“ jako pozemky, které mají společnou hranici s dotyčným pozemkem a stavby na těchto pozemcích. Také dle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27.09.1994, sp.zn. 22 Ca 104/94 se jedná pouze o takový pozemek, který má s pozemkem, jehož se územní rozhodnutí týká, společnou hranici („*mezující soused*“).

⁶⁸¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 22.03.2000, sp.zn. Pl. ÚS 19/99.

⁶⁸² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.06.2009, č.j. 5 As 67/2008-111.

znamená, že ne každé dotčení práv bude tak závažné, aby zakládalo splnění podmínky pro účastenství v řízení. Na úrovni právních předpisů interpretaci přímého a nepřímého dotčení nenalezneme.

Do přijetí nového občanského zákoníku (zákona č. 89/2012 Sb.) řešila vzniklou situaci judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta za přímé dotčení považovala především rušivé působení imisemi vyjmenovanými v ustanovení § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964⁶⁸³ (např. obtěžování hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi). Pokud uvažovaná stavba nebo její změna mohla takovými imisemi zasáhnout okolní pozemky či stavby, jde tak vždy o přímé dotčení práv. Pochybnosti vyjádřil Nejvyšší správní soud u jiných zásahů, např. u výrazného zhoršení nebo úplného odejmutí stávajícího výhledu z dotčeného pozemku či stavby a možnosti výhledu (vhledu) směrem ze sousedního pozemku či stavby dovnitř dotčeného objektu.⁶⁸⁴ Na druhou stranu judikatura rozlišovala situace, kdy nově povolovanou stavbou docházelo k dotčení práv zhoršením výhledu ze stavby směrem ven – např. výhled na krajinu, výhled na město. V tomto případě judikoval Nejvyšší správní soud, že „*stavební úřad je oprávněn učinit si úsudek o otázce výhledu na panorama města, zároveň je tato námitka způsobilá založit účastenství žalobce v řízení o dodatečné povolení stavby.*“⁶⁸⁵ Za přímé dotčení mohla být považována také zvýšená koncentrace hluku, prachu či vibrací z dopravních komunikací. V analogicky shodném případě rozhodl Nejvyšší správní soud, že zvýšená hluková hladina nebo jiné znečištění, způsobené intenzivní dopravou v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu pro denní zavážku zboží, zakládá dotčení práv vlastníků nemovitostí, podél nichž bude doprava probíhat.⁶⁸⁶ Na druhou stranu Nejvyšší správní soud judikoval, že nejde o přímé dotčení rušivými jevy, které jsou vyvolány samotnou realizací stavby, např. dočasně zvýšený hluk, prašnost z provozu stavebních zdrojů, zhoršení pohody bydlení apod.⁶⁸⁷

Otázkou zůstává, zda jsou výše uvedené judikaturní závěry aplikovatelné na imise vyjmenované v ustanoveních nového občanského zákoníku (např. „odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, ořesý a jiné podobné účinky“ srov. § 1013 odst. 1 občanského zákoníku).

⁶⁸³ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, jenž byl od 1. ledna 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁶⁸⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.06.2009, č.j. 5 As 67/2008-111.

⁶⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, č.j. 1 As 80/2008-68.

⁶⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.04.2008, č.j. 1 As 16/2008-48.

⁶⁸⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2009, č.j. 5 As 6/2009-94.

Podrobný rozbor problematiky imisí „po novu“ včetně jejich přesahu do postupů podle stavebního zákona přesahuje možnosti této práce, lze však odkázat na publikovanou odbornou literaturu.⁶⁸⁸

Z výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že účastníkem stavebního řízení může být i osoba s vlastnickým (či věcnými právy) k více či méně vzdálenějším pozemkům či stavbám. Břímě rozhodování a posuzování, které z uvažovaných osob mohou být konkrétními rozhodnutími přímo dotčeny, stejně jako interpretace právních pojmů plně dopadá na stavební úřady, potažmo na jeho pracovníky.

5.5.2.3 Spolky jako (ne)účastníci

V uplynulých letech došlo k radikální změně v okruhu účastníků, které se mohou do stavebních řízení a případně dalších postupů dle stavebního řádu zapojit. Do řízení zahájených do 31. prosince 2017 se totiž mohly zapojit osoby, o kterých tak stanovil zvláštní právní předpis za předpokladu možné dotčenosti veřejných zájmů, které tyto osoby podle zvláštních právních předpisů chránily [srov. § 109 písm. g) stavebního zákona ve znění do 31.12.2017]. V postavení *lex specialis* ke stavebnímu zákonu, který účastenství ve stavebních řízeních umožňoval, byl zejména zákon o ochraně přírody a krajiny⁶⁸⁹, podle jehož ustanovení § 70 odst. 3 se mohly stavebních řízení účastnit tzv. ekologické nebo environmentální spolky (dříve ekologická nebo environmentální občanská sdružení). Spolek je zosobněním sdružovacího práva⁶⁹⁰ dle čl. 20 odst. 1 Listiny a jeho hlavní rysy upravuje občanský zákoník v ust. § 214 až § 302.⁶⁹¹

Od 1.1.2018 však došlo k legislativní změně ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v tom smyslu, že se environmentální spolky mohou účastnit pouze správních řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Spolu s vypuštěním ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona, které umožňovalo účastenství „osobě, o které tak stanoví zvláštní

⁶⁸⁸ Viz SPÁČIL, Jiří a Dušan HRABÁNEK. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015. Praktik. s. 168-209. ISBN 978-80-7502-073-4.

⁶⁸⁹ Srov. SNOPKOVÁ, Tereza. (Ne)účasť spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení, In: *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 21, 2018, č. 2, s. 34-38. Dostupný také z WWW: <<http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2018/2018-02/07-neucast-spolku.pdf>>.

⁶⁹⁰ Sdružovací právo je přitom možné chápat „jako jednu z institucionálních záruk svobody projevu, kdy smyslem sdružení je organizačně umožnit vytvoření organizačních struktur pro vyjadřování a prosazování názorů a zájmů jeho členů a stoupenců.“ K tomu. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 475-476. ISBN 978-80-7357-750-6.

⁶⁹¹ Před účinností nového občanského zákoníku obsahoval hlavní úpravu zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí“ se tedy environmentální spolky nemohou stavebního řízení z titulu ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny účastnit. Nutno podotknout, že do té doby nastavené účastenství spolků dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v praxi umožňovalo zohledňovat požadavky na ochranu životního prostředí relativně v široké míře, což bylo plně v souladu s požadavky mezinárodního práva, zejména Aarhuskou úmluvou.⁶⁹²

Novelou č. 225/2017 Sb. tedy došlo k zamezení potence osob hájících veřejné zájmy (tj. osob mimo strukturu správních orgánů) účastnit se stavebních řízení, což bylo zdůvodněno potřebou urychlit výstavbu a hájit více zájmy stavebníků, potažmo investorů. K omezení účasti environmentálních spolků došlo vlivem poslaneckého pozměňovacího návrhu poslanců Jaroslava Foldyny a Františka Adámka,⁶⁹³ kteří svůj postoj zdůvodňovali (údajnými) „*nadměrnými a nepodloženými blokacemi*“ povolování výstavby environmentálními spolky, čímž dle názoru navrhovatelů (avšak nikoliv podložených případnými studiemi či analýzami) mělo docházet k blokaci „*potenciálního ekonomického rozvoje*“.⁶⁹⁴ Již v rámci legislativního procesu byl odbornou veřejností pozměňovací návrh, i důvody pro něj, hojně kritizován. Historicky poprvé došlo také ke *spojení sil* předních akademiků a právních expertů, působících v oblasti správního práva a práva životního prostředí na právnických fakultách všech veřejných univerzit České republiky (tj. v Praze, Brně, Olomouci a Plzni). Tato skupina celkem dvaadvaceti právníků vydala dne 15.5.2017 souhrnné stanovisko⁶⁹⁵, v němž, dle mého názoru podloženými argumenty, poslaneckou novelu odmítlo. *Inter alia* poukázalo na zásadní omezení základního práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a 4

⁶⁹² Aarhuská úmluva byla Českou republikou ratifikována dne 6.7.2004. Její Preambule na podporu environmentálních spolků například uvádí, že „(...) lepší přístup k informacím o životním prostředí a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu.“ (Aarhuská úmluva, Preambule.)

⁶⁹³ Viz *Pozměňovací návrh poslance Františka Adámka a Jaroslava Foldyny k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony – sněmovní tisk č. 927.* [online] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 2017, [cit. 01.05.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=927>>.

⁶⁹⁴ ZAHUMENSKÁ, Vendula a Šárka BIDMONOVÁ. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. In *Správní právo*. 2016, 2016(1), s. 13-26. ISSN 0139-6005.

⁶⁹⁵ Viz *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS).* [online]. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2017. [cit. 01.05.2019] Dostupný z WWW: <<http://www.prf.cuni.cz/dokumenty-download/1404055625/>>.

Listiny.⁶⁹⁶ Nicméně i přes kvalifikovaný nesouhlas prošel poslanecký návrh úspěšně celým legislativním procesem.

Ekologické spolky historicky vystupovaly jako tradiční bojovníci za obecnou ochranu přírody. Prospěšnost spolků (dříve sdružení) a jejich nezastupitelnou roli v povolovacích řízeních z hlediska ochrany životního prostředí koneckonců potvrzovala i judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten například v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52 konstatoval, že není smyslem a účelem jejich účasti bezdůvodná blokáce, zdržování či protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, ale naopak odbornými argumenty na ochranu životního prostředí hájit dotčené (veřejné) zájmy ve prospěch přírody a krajiny v konkurenci s jinými veřejnými zájmy a zájmy soukromými.⁶⁹⁷

Ústavní soud též zdůraznil nenahraditelnou úlohu environmentálních spolků (dříve občanských sdružení) při ochraně hodnot životního prostředí a přírodního bohatství: „(...) v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ (Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005).

I s ohledem na pozdější judikaturu Ústavního soudu, která environmentálním spolkům již přiznává kromě veřejných procesních práv také veřejné hmotné právo na příznivé životní prostředí (srov. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30.05.2014 a č. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13.10. 2015), je nepochybné, že zúžení participačních práv vypovídá o značném omezení tohoto ústavně zaručeného práva z pozice osob sdružujících se v environmentálních spolcích. Vedle toho přiznal Ústavní soud environmentálním spolkům participační právo také v řízení o správním deliktu vedeném o nedovoleném zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, a to s dodatkem, že rozsah procesních práv environmentálního spolku je v řízení o správních deliktech obdobný jako v případě účasti ve správním řízení o povolení výjimek dle ustanovení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 27/16 ze dne 21.12.2018).

Je otázkou, zda se Ústavní soud bude své dosavadní judikatury držet při rozhodování o ústavní stížnosti, kterou podala v srpnu 2017 skupina senátorů za účelem zrušení mimo jiné § 70

⁶⁹⁶ Tamtéž, s. 2-3.

⁶⁹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.05.2011, č.j. 7 As 2/2011-52.

odst. 3 zákona na ochranu přírody a krajiny ve znění, odbornou veřejností hojně kritizované, novely č. 225/2017 Sb.⁶⁹⁸

Dle platného stavu se tedy stavebního řízení z řad veřejnosti mohou účastnit v zásadě pouze osoby dotčené na právu vlastnickém a právu odpovídajícím věcnému břemeni. Environmentální spolek či jeho člen by musel být např. vlastníkem nemovitosti nacházející se v okolí uvažovaného záměru [srov. § 109 písm. e) stavebního zákona].

Environmentálních spolkům byla alespoň zachována možnost účastnit se stavebního řízení jako tzv. dotčená veřejnost [srov. § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA] v úzkém okruhu tzv. navazujících řízení podle § 9c zákona EIA. Jedná se tedy pouze o případy záměrů, které byly posouzeny v procesu posuzování vlivů na životní prostředí a byla pro ně vydána závazná stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (stanovisko EIA). Za účastníka „navazujícího řízení“ může být považován také environmentální spolek, který se účastnil procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Účastnit se může environmentální spolek jako právnická osoba, která vznikla alespoň 3 roky před zveřejněním informace o zahájení stavebního řízení nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.⁶⁹⁹ Splňuje-li povinnosti výše uvedené, je spolku dána lhůta 30 dnů, běžící od zveřejnění informace o zahájení stavebního řízení, se do řízení písemným oznámením přihlásit.⁷⁰⁰ V případě, kdy se spolek přihlásit nestihne, má ještě možnost podat proti finálnímu rozhodnutí stavebního řízení odvolání.⁷⁰¹

Počet záměrů podléhajících posuzování dle předmětného zákona a tedy tzv. do úvahu přicházejících stavebních řízení jako „navazujících řízení“ je však pouze zlomkem klasických stavebních řízení v režimu stavebního zákona (tedy těch, kde záměr posuzování vlivů nepodléhá).

Z legislativního vývoje je patrné, že počet členů zákonodárského sboru, jimž je blízka ochrana životního prostředí, je stále ještě v menšině vůči těm, kteří se více zajímají o růst ekonomických ukazatelů naší země. Přitom zájem české společnosti a občanů České republiky o ochranu přírody vykazuje za posledních 20 let vzrůstající tendenci. V průzkumu z roku 2017⁷⁰²

⁶⁹⁸ Ústavní stížnost je vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 a do doby odevzdání této disertační práce o ní nebylo rozhodnuto.

⁶⁹⁹ Viz § 9b odst. 1 zákona EIA.

⁷⁰⁰ Viz § 9c odst. 3 písm. b) zákona EIA.

⁷⁰¹ Viz § 9c odst. 4 zákona EIA.

⁷⁰² RABUŠIC, Ladislav a Beatrice Elena CHROMKOVÁ MANEA. *Hodnoty a postoje v České republice 1991-2017: pramenná publikace European Values Study*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. s. 267. ISBN 978-80-210-8803-0.

se 61 procent dotazovaných Čechů vyjádřilo, že by environmentální ochrana měla mít prioritu, i kdyby způsobovala pomalejší ekonomický růst a určitou ztrátu pracovních míst.

I kdyby však ochranu životního prostředí prosazovala menšina společnosti, i její hlas je nutné v demokratické společnosti vyslyšet, jak například judikoval i Evropský soud pro lidská práva: „(...) i když zájmy jednotlivců musí být příležitostně podřízeny zájmům skupiny, demokracie neznamená, že názor většiny musí vždy převážet. Vždy musí být dosažena rovnováha, která zajistí spravedlivé a řádné zacházení s menšinami a vyhnutí se zneužití dominantního postavení.“ (viz rozsudek velkého senátu Cassagnou a další proti Francii z 29.4.1999).⁷⁰³

5.6 Veřejnoprávní smlouva

K alternativním postupům ke standardnímu stavebnímu řízení patří také nahrazení stavebního povolení *subordinační* veřejnoprávní smlouvou. Z hlediska hierarchie postupů povolující stavební realizaci záměru se jedná o další zjednodušující postup (srov. § 108 odst. 4 stavebního zákona), vyznačující se přímou participací dotčených subjektů. Smlouva, byť tradiční institut soukromého práva, zakládá ve veřejnoprávním pojetí stavebníkovi veřejné právo provést stavební záměr, jenž je předmětem individualizovaného dvoustranného právního jednání mezi ním a příslušným stavebním úřadem. Speciální úprava institutu veřejnoprávní smlouvy pro povolení stavebního záměru je obsažena v ust. § 116 stavebního zákona, která se použije přednostně vůči obecným pravidlům veřejnoprávních smluv plynoucích z ust. § 159 až § 170 správního řádu. Obsahové náležitosti smlouvy a jejích příloh rozvádí ustanovení § 18e v návaznosti na § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb.

Okruh stavebních záměrů způsobilých realizace prostřednictvím zjednodušujícího postupu veřejnoprávní smlouvou není doktrinálně jednoznačně definován. Zákon vymezuje pozitivní výčet záměrů v ust. § 116 odst. 1 jako „stavby, které pro své provedení vyžadují stavební povolení“. Za takové jsou v souladu s dikcí § 108 odst. 1 považovány „stavby všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak“. Dle Marečkova autorského kolektivu je třeba výčet vykládat restriktivně, a tudíž

⁷⁰³ Srov. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 477. ISBN 978-80-7357-750-6.

nelze veřejnoprávní smlouvu uzavřít například o záměrech, které lze realizovat v režimu ohlášení (§ 104 stavebního zákona).⁷⁰⁴ To však odporuje znění důvodové zprávy⁷⁰⁵, dle které se stavební povolení pro výklad daného ust. § 116 vyžaduje „vždy, když nejde o stavby uvedené v § 103 nebo § 104 odst. 2 stavebního zákona“.⁷⁰⁶ Jinými slovy, stavby uvedené v ustanovení § 104 odst. 1, které lze považovat za nosnou kategorii staveb, kterou je možno realizovat na základě ohlašovacího postupu, nejsou z okruhu záměrů spadajících pod veřejnoprávní smlouvu dle důvodové zprávy vyloučeny. Konečně k obdobnému závěru dochází i „šedý komentář“, podle kterého lze (bez dalšího zdůvodnění) veřejnoprávní smlouvu uzavřít i pro stavby, pro které podle stavebního zákona postačí ohlášení.⁷⁰⁷ Spornými zůstávají záměry vyjmenované v ust. § 104 odst. 1, tj. zejména terénní úpravy, udržovací práce a stavební úpravy, které zákon ve výčtu záměrů pro veřejnoprávní smlouvu také nezmiňuje.⁷⁰⁸ Terénní úpravy a udržovací práce nespádají do definice stavby (srov. § 2 odst. 3 stavebního zákona), což se ovšem nedá tvrdit o stavebních úpravách [§ 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona], které se naopak za stavbu v právním slova smyslu považují [srov. § 2 odst. 4 v návaznosti na § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Terénní úpravy byly do nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb., tj. 31.12.2012, k realizaci na základě veřejnoprávní smlouvy způsobilé (srov. § 116 odst. 1 stavebního zákona ve znění do 31.12.2012). Od 1.1.2013 však jejich explicitní zmínka absentuje, což naznačuje, s odkazem na vyloučení z definice pojmu „stavba“, na nezpůsobilost stavebních úprav a udržovacích prací spadat pod režim veřejnoprávní smlouvy.

Znaky právní úpravy veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby vykazují vysokou míru shody s ust. § 78a stavebního zákona o veřejnoprávní smlouvě o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území nahrazující územní rozhodnutí. Vzhledem k tendencím veřejného stavebního práva ke spojování jednotlivých umístěvacích a povolovacích postupů, umožňuje právní řád také vedení společného postupu s cílem současně umístit i povolit záměr prostřednictvím „společné“ veřejnoprávní smlouvy (srov. § 78 odst. 5 stavebního zákona). V úplnosti odkazují na odborné statě, které se návazností na veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území nahrazující územní

⁷⁰⁴ MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 363. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁷⁰⁵ Viz § 108 Důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

⁷⁰⁶ Ustanovení § 104 odst. 2 vyjmenovává možnost ohlásit za určitých okolností „změny dokončených staveb“.

⁷⁰⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 869. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁷⁰⁸ Srov. § 116 odst. 1 stavebního zákona.

rozhodnutí nebo spojením s veřejnoprávní smlouvou nahrazující stavební povolení, podrobněji zabývají.⁷⁰⁹

Účastníky veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení jsou stavebník, respektive osoba, která by byla jinak povinna podat žádost o vydání stavebního povolení, a stavební úřad. Jelikož postup vedoucí k uzavření veřejnoprávní smlouvy není správním řízením, nevztahují se na něj příslušná ustanovení stavebního zákona a správního řádu o účastenství a s tím spojená práva účastníků řízení. Na druhou stranu, osobám, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (§ 109), přiznává zákon právo udělit (či neudělit) souhlas s již uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Bez uděleného souhlasu nemůže veřejnoprávní smlouva nabýt účinnosti a záměr být následně realizován (viz dále). Jelikož je smluvní institut vyloučen u záměrů vyžadujících stanovisko posouzení vlivu na životní prostředí dle zákona EIA, neuplatní se pravidla o účastenství dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) a § 9c odst. 3 zákona EIA, typicky environmentálních spolků. Těm již také zákon neposkytuje participační práva přiznávaná jím do účinnosti novely č. 225/2017 Sb. v rámci ustanovení § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

Stavebník⁷¹⁰ navrhuje příslušnému stavebnímu úřadu uzavření smlouvy tak, že mu zašle návrh smlouvy splňující zákonem vyžadované náležitosti spolu s přílohami stanovenými v ust. § 116 odst. 2 stavebního zákona a § 18e ve spojení s § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb. Obsah náležitostí i výčet příloh odpovídá režimu žádosti o vydání stavebního povolení (srov. § 110 stavebního zákona).

Text zákona napovídá, že by to měl být stavebník, a nikoliv stavební úřad, kdo je povinen text smlouvy připravit. To potvrzují i některé odborné názory.⁷¹¹ Na druhou stranu je třeba zmínit podstatu institutu, kterým by měla být vzájemná kooperace a koordinace účastníků smlouvy, kdy stavební úřad je s to motivujícím způsobem se stavebníkem vyřešit veškeré problematické body projektu ještě před zahájením „formálního“⁷¹² procesu uzavření samotné smlouvy. Bylo by tak nelogické, aby stavební úřad zarytě trval na celém zpracování textu pouze stavebníkem. Souhlasím zde tedy s komentářem kolektivu Petra Průchy o tom, že stavební úřad by měl s žadatelem na

⁷⁰⁹ Za všechny PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. s. 325-326. ISBN 978-80-210-5667-1.

⁷¹⁰ Kterého by právní terminologií také bylo možno označit za „oferenta“ či osobu uzavření smlouvy navrhuující, tedy „navrhovatele“ *sui generis*.

⁷¹¹ MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 363. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁷¹² Určitou formálnost lze spatřovat například ve stanovení lhůty pro uzavření veřejnoprávní smlouvy stavebním úřadem po obdržení návrhu či jeho vyvěšení na úřední desce (srov. § 116 odst. 3 stavebního zákona).

vytváření obsahu veřejnoprávní smlouvy spolupracovat, a to i z důvodu omezení smluvní volnosti při uzavírání veřejnoprávní smlouvy ze strany správního orgánu.⁷¹³

Veřejný zájem na ochraně jednotlivých elementů životního prostředí hájí opět dotčené orgány prostřednictvím **závazných stanovisek** (respektive správní orgány prostřednictvím jiných podmiňujících aktů vydávaných na základě zvláštních právních předpisů), které je stavebník povinen k návrhu veřejnoprávní smlouvy doložit. Podmínky závazných stanovisek či jiných podmiňujících aktů, představující stěžejní nástroj ochrany veřejných zájmů v rámci postupů souvisejících s veřejnoprávní smlouvou, musí být vtěleny do projektové dokumentace, kterou je stavebník též nucen přiložit.⁷¹⁴ **Projektová dokumentace** musí být zpracována projektantem, přičemž pro bližší detaily o jejích náležitostech stejně jako o povinnosti projektanta na zakomponování podmínek environmentálních zájmů, odkazují na příslušnou část této práce věnující se podrobněji projektové dokumentaci.⁷¹⁵

Na uzavření veřejnoprávní smlouvy nemá stavebník nárok, neboť pro stavební úřad neexistuje povinnost smlouvu uzavřít (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.12.2014, č.j. 4 As 182/2014-28).⁷¹⁶ Smluvní volnost stavebního úřadu je naopak do určité míry omezena dalšími zákonnými podmínkami. Stavebnímu úřadu je tak bráněno uzavřít smlouvu, která by byla v rozporu s právními předpisy nebo by směřovala k povolení záměru, ke kterému je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona EIA.⁷¹⁷ Smluvní volnost je také omezena z hlediska zvláštního postavení stavebního úřadu jako garanta souladu záměru s veřejným zájmem, který je povinný hájit i v rámci uzavírání, průběhu a ukončení smluvního vztahu.

Stavební úřad přezkoumává návrh veřejnoprávní smlouvy z mnoha hledisek (environmentální nevyjímaje). Rozsah přezkumu odpovídá rozsahu přezkumu žádosti o vydání stavebního povolení (srov. s § 111 odst. 1 a 2 v návaznosti na § 116 odst. 3 stavebního zákona) –

⁷¹³ PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 529-530. ISBN 978-80-7502-180-9

⁷¹⁴ Srov. § 116 odst. 2 stavebního zákona: „*Stavebník předloží stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy, který obsahuje (...) podmínky pro provádění stavby, popřípadě pro její užívání a podmínky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, k jejichž splnění se zavazuje. (...) K návrhu připojí projektovou dokumentaci a další podklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*“

⁷¹⁵ Oddíl 3.1.1. s názvem „Žádost o vydání stavebního povolení a zahájení stavebního řízení“.

⁷¹⁶ Viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 530, § 116. ISBN 978-80-7502-180-9

⁷¹⁷ Srov. § 116 odst. 1 stavebního zákona.

v úplnosti tedy odkazují na příslušnou pasáž této práce.⁷¹⁸ Zdůraznit je třeba zejména posouzení souladu návrhu smlouvy a jejích příloh (včetně projektové dokumentace) s požadavky uplatněnými dotčenými orgány⁷¹⁹ a prověření úplnosti výčtu uváděných kvazi-účastníků, neboť jejich následným souhlasem s uzavřenou smlouvou je podmíněna její účinnost.

Od 1.1.2018 je stavební úřad povinen zveřejnit podaný návrh veřejnoprávní smlouvy na úřední desce (tj. i dálkovým přístupem), a to po dobu 8 dnů.⁷²⁰ Požadavek zavedený novelou č. 225/2017 Sb. obsahově odpovídá informační povinnosti seznámit veřejnost i s návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území nahrazující územní rozhodnutí (srov. § 78a odst. 3 stavebního zákona). Novou povinnost považují jednoznačně za přínos pro větší transparentnost a možnost hájení práv a oprávněných zájmů osob (vlastníků) sousedních pozemků a staveb na nich, a to i z důvodů ochrany životního prostředí. Právní úprava předchozí, která vyvěšení na úřední desce nenařizovala (a to ani na relativně krátkou dobu, byť i pouhých osmi dnů), totiž předznamenávala situace, kdy se řada potenciálně dotčených sousedů neměla možnost objektivně se záměrem seznámit. V případech, kdy tyto osoby byly následně opomenuty při přezkoumávání povinnosti získat jejich písemný souhlas se záměrem, tak mohly veřejnoprávní smlouvu napadnout návrhem na určení právního vztahu (viz dále), což však není standardní opravný prostředek a nese sebou řadu procesních komplikací. Současná úprava tak předpokládá pro uplatňování environmentálních požadavků mírně zlepšuje.

Pokud stavební úřad ověří, že předložený návrh včetně příloh splňuje všechny zákonné podmínky (včetně promítnutí podmínek dotčených orgánů do projektové dokumentace), návrh smlouvy přijme (akceptuje), k čemuž mu zákon stanovuje pořádkovou⁷²¹ lhůtu 30 dnů.⁷²² V opačném případě, tedy při nesplnění zákonných předpokladů, návrh odmítne a sdělí stavebníkovi důvody odmítnutí.⁷²³ Případné zjištění, že projektová dokumentace není zpracovaná projektantem, vyústí v obligatorní odmítnutí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy.

⁷¹⁸ Viz pododdíl 5.5.1.5 s názvem „Vydání a náležitosti stavebního povolení“.

⁷¹⁹ Ust. § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

⁷²⁰ Ust. § 111 odst. 3 písm. d) stavebního zákona.

⁷²¹ Viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 531. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁷²² Ust. § 116 odst. 3 stavebního zákona.

⁷²³ Sdělení o odmítnutí návrhu je po formální stránce opatřením vydaným podle části čtvrté správního řádu. Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 872. ISBN 978-80-7400-558-9.

Domnívám se, že i při přezkoumávání návrhu veřejnoprávní smlouvy je stavební úřad vázán zásadami postupu správních orgánů (srov. § 4 správního řádu). U případných odstranitelných nedostatků a vad návrhu smlouvy by tedy měl postupovat tak, že v duchu uvedených zásad stavebníka nejdříve vyzve k odstranění vad a nedostatků, poučí ho, případně mu pomůže s jejich odstraněním a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (srov. § 37 odst. 3 správního řádu). Jelikož se o návrhu smlouvy nevede správní řízení, správní orgán není vázán lhůtami pro vydání rozhodnutí (které se ani nevydává). Vzniklý časový prostor představuje *de facto* unikátní příležitost pro „vyjednávání“ (ostatně, tak jak to pojem „smlouva“ v klasickém pojetí předpokládá) obou účastníků, v rámci něhož může stavební úřad jako orgán chránící veřejné zájmy dosáhnout závazku stavebníka zabezpečit vyšší stavebně-technické standardy jím prováděného záměru. Jsem skálopevně přesvědčen, že tímto kooperativním přístupem (na rozdíl od tradičního vrchnostensko-nařizujícího) lze totiž v praxi prosazení ochranných opatření dosáhnout mnohem efektivněji.

Veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i v průběhu stavebního řízení, a to i v průběhu odvolacího řízení až do vydání rozhodnutí o něm. V praxi se však bude jednat pouze o okrajově se vyskytující postup. Pro seznámení s konkrétními pravidly pro postup v této situaci odkazuji na podrobný komentář autorského kolektivu Petra Průchy.⁷²⁴

Předpokladem pro výkon práva realizovat stavbu je kromě uzavření smlouvy **také nabytí její účinnosti**. K tomu dojde splněním zákonné podmínky udělení písemného souhlasu všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109), pokud by bylo vedeno.⁷²⁵ Právě předem daný písemný souhlas⁷²⁶ s uvažovaným stavebním záměrem je jedním z esenciálních předpokladů k použití zjednodušeného postupu. Institut udělení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy je obdobný (s výjimkou specifických odlišností) s udělením souhlasu s ohlašovaním záměru [srov. § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona], proto v úplnosti odkazuji na příslušné pasáže této práce. Jednou z odlišností od úpravy udělení souhlasu tzv. kvazi-účastníka je postup při neudělení souhlasu k záměru povolovaném na základě veřejnoprávní smlouvy. Při absentujícím souhlasu k ohlášení stavební úřad usnesením rozhodne o provedení stavebního řízení a ohlášení tzv. „překlopí“ v žádost o zahájení stavebního řízení (srov. § 107 odst. 1 stavebního zákona). Obdobný postup však pro veřejnoprávní smlouvu absentuje. Stavební úřad tak nemůže (ani nemusí)

⁷²⁴ Viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 530. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁷²⁵ Ust. § 116 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 161 odst. 1 a § 168 správního řádu.

⁷²⁶ Ust. § 168 správního řádu.

jednoduše podaný návrh na uzavření smlouvy, a dokonce ani již uzavřenou veřejnoprávní smlouvu, „překlopit“ do správního řízení a považovat smlouvu za žádost o vydání stavebního povolení. Uzavřená veřejnoprávní smlouva je nadále platná, avšak nenabude účinnosti, a tudíž nezaloží právo stavbu provést. Stavebník tak bude povinen, pokud bude chtít záměr stále prosadit, podat žádost o vydání stavebního povolení, a to i když bude mít v ruce „platnou“ veřejnoprávní smlouvu. Je otázkou, zda lze z praktického hlediska s platnou (avšak neúčinnou) smlouvou disponovat v rámci stavebního řízení alespoň jako s podkladem pro splnění zákonných podmínek dle § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Stavební zákon danou situaci neupravuje, avšak dle mého názoru lze platnou veřejnoprávní smlouvu, splňuje-li materiálně uvedené podmínky ust. § 116 odst. 3, považovat za dostatečně naplňující i literu ustanovení 111 odst. 1 stavebního zákona. Platná smlouva by *de facto* představovala „připojený podklad“ (srov. § 111 odst. 1 stavebního zákona), ze kterého by stavební úřad seznal, že záměr lze provést. V praxi by tedy stavebník platnou veřejnoprávní smlouvu měl k žádosti o vydání stavebního povolení přiložit.

Dnem následujícím po dni nabytí účinnosti počíná běžet dvouletá lhůta, jejímž marným uplynutím účinky veřejnoprávní smlouvy, a tím i právo záměr realizovat, zanikají.⁷²⁷ Stavebníkovi však postačí v uvedené lhůtě stavbu alespoň zahájit, nikoliv dokončit.⁷²⁸ Obdobně jako platnost stavebního povolení (srov. § 115 odst. 2 stavebního zákona), i **účinky veřejnoprávní smlouvy lze prodloužit**, a to na základě žádosti stavebníka podané před uplynutím dvouleté lhůty. Zde, na rozdíl od absentujícího postupu po odmítnutí uzavření veřejnoprávní smlouvy a možnosti „překlopení“ návrhu do žádosti, však zákon na postup o prodloužení účinků veřejnoprávní smlouvy explicitní pravidlo zná. Aplikuje se totiž přiměřeně úprava o uzavření veřejnoprávní smlouvy (srov. § 116 odst. 5 stavebního zákona).⁷²⁹ Jinými slovy, věc se vrací na začátek. Stavebník tak bude muset připravit nový návrh smlouvy a obstarat povinné přílohy (§ 116 odst. 1 stavebního zákona). Pokud by ale tentokrát stavebník nezískal potřebné souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení, postupoval by stavební úřad v souladu s ust. § 168 správního řádu a na místo uzavření veřejnoprávní smlouvy by vydal rozhodnutí ve stavebním řízení.⁷³⁰ V případě prodlužování účinnosti veřejnoprávní smlouvy by tedy k „překlopení“ režimu do standardního stavebního řízení došlo. Rozdíl mezi odlišnými postupy při původním uzavírání

⁷²⁷ Ust. § 116 odst. 5 stavebního zákona.

⁷²⁸ Ust. § 116 odst. 5 stavebního zákona.

⁷²⁹ Ust. § 116 odst. 5 stavebního zákona.

⁷³⁰ Srov. PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 533. ISBN 978-80-7502-180-9.

smlouvy a jejím případným prodlužováním zákon nijak nevysvětluje. Jedním z důvodů může být fakt, že po neúspěšném pokusu (nezískání souhlasů kvaziúčastníků) k prvotně uzavřené veřejnoprávní smlouvě má stavebník stále více možností, jak svůj záměr povolit (či umístit a povolit). Může zvolit jiný zjednodušený postup (ohlášení, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora, případně jejich varianty spojené s umístěním záměru) či jít cestou žádosti o stavební povolení. V tomto směru předchozí nezískání souhlasů variantnímu postupu překážku nečiní. Naproti tomu při prodlužování účinků veřejnoprávní smlouvy o povolení záměru (respektive společné veřejnoprávní smlouvy o umístění a povolení záměru) by na stavebníka byly kladeny nepřiměřeně velké nároky, pokud by musel celý proces absolvovat znovu, když souhlasy již byly jednou uděleny. Domnívám se, že při překlopení do stavebního řízení by tak stavební úřad měl případné námitky (již) účastníků posuzovat s přihlédnutím právě k již jednou uděleným souhlasům (srov § 114 odst. 3 stavebního zákona).

Posuzováno environmentální optikou lze alespoň kvitovat současnou právní úpravu prodlužování veřejnoprávní úpravy v tom smyslu, že stavebník je povinen vyžádat si nová závazná stanoviska či podmiňující akty správních orgánů podle zvláštních právních předpisů, zejména pokud se podstatně změnila podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno (srov. § 4 odst. 4 stavebního zákona), a dále zajistit, aby projektová dokumentace případně nové podmínky ve prospěch veřejných zájmů (včetně environmentálních) obsahovala. Doba dvouletých účinků veřejnoprávní smlouvy totiž představuje dostatečný časový prostor pro změnu poměrů životního prostředí. Záměr tak bude vyžadovat nové zhodnocení a stanovení aktualizovaných závazných podmínek a opatření pro zachování potřebných environmentálních limitů a standardů.

Kromě prodloužení účinků veřejnoprávní smlouvy, což předpokládá pouze prodloužení trvání práva k realizaci stavby, umožňuje zákon též **veřejnoprávní smlouvu „změnit“** (srov. § 116 odst. 6 stavebního zákona). Na rozdíl od prodloužení účinků veřejnoprávní smlouvy (viz předchozí odstavec) se tedy pod změnu smlouvy subsumují jakékoliv změny ve stavebním záměru, ohledně kterého byla veřejnoprávní smlouva uzavřena. Související ustanovení nalezneme v ust. § 118 odst. 4 stavebního zákona, které umožňuje povolit v režimu veřejnoprávní smlouvy změnu stavby před dokončením. Zákon výslovně stanovuje pro postup použití ustanovení správního řádu o změně obsahu veřejnoprávních smlouvy (srov. § 166 správního řádu).

Nutno zdůraznit, že i změněný obsah smlouvy musí stále splňovat zákonné podmínky stanovené právními předpisy pro okamžik jejího uzavření, potažmo nabytí účinnosti. Ačkoliv vyžaduje zákonná dikce ke změně smlouvy „dohodu stavebního úřadu a stavebníka“, není

udržitelné zdání, že dohoda smluvních stran sama o sobě postačí. Pro změnu smlouvy či nabytí její účinnosti bude muset stavebník a stavební úřad podstoupit proceduru, jako by smlouvu uzavírali „od začátku“ [srov. text § 116 odst. 6 stavebního zákona: „Veřejnoprávní smlouvu lze změnit na základě dohody stavebního úřadu a stavebníka postupem podle odstavců 1 až 4.“].

Návrh změny veřejnoprávní smlouvy spolu s přílohami musí splňovat kritéria, která by stavební úřad zkoumal u prvotním uzavírání, tedy zejména podmínky provedení stavby (srov. § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Stavebník tak bude povinen doložit nová závazná stanoviska dotčených orgánů či podmiňující akty správních orgánů podle zvláštních právních předpisů, zejména pokud se podstatně změnil podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno (srov. § 4 odst. 4 stavebního zákona), a dále zajistit, aby případně nové environmentální podmínky byly promítnuty do projektantem nově zpracované projektové dokumentace. Samozřejmostí je, že i změněný projekt na podkladu modifikované smluvní dokumentace musí být v souladu s podkladem, na základě kterého byla stavba umístěna (územním rozhodnutím či ho nahrazující veřejnoprávní smlouvou, apod.), byl-li vyžadován, a případně s územně plánovací dokumentací.⁷³¹

V neposlední řadě bude nezbytné opatřit souhlasy osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení. Nabízí se opět otázka postupu stavebního úřadu, pokud by stavebník souhlasy kvaziúčastníků neopatřil. Domnívám se, že vzhledem k paušálnímu odkazu na použití odstavců 1 až 4 není aplikovatelné ustanovení odstavce 5 o „automatickém překlopení“ do stavebního řízení. To v souvislosti s argumentem, podle kterého nemůže stavební úřad v souladu s ust. § 168 správního řádu vydat rozhodnutí ve správním řízení namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť veřejnoprávní smlouva, respektive dohoda o její změně, již byla *de facto* uzavřena a nedodání souhlasů má za následek pouze nenabytí účinnosti změny veřejnoprávní smlouvy. Pro zhojení negativních následků bude tedy stavebník nucen zvolit cestu nové žádosti o stavební povolení, jejíž obsah a přílohy však budou v podstatě totožné jako použité pro dohodu o změně veřejnoprávní smlouvy.

Veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, lze rozhodnutím vydaným v **přezkumném řízení zrušit**. Typický „rozpor s právními předpisy“ dle mého názoru představuje nerespektování podmínek dotčených orgánů na ochranu veřejných zájmů

⁷³¹ Srov. § 111 odst. 1 stavebního zákona.

v rámci obsahu smlouvy či jejích příloh (zejména v projektové dokumentaci). O rozpor se bude též jednat, pokud absentuje označení všech osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (srov. § 18c odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Kromě zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení pro nezákonnost (tj. v řízení zahajovaném *ex officio*), může podle § 167 správního řádu podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy také jedna z její smluvních stran. Orgány příslušné k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv postupují podle ustanovení o sporném řízení (srov. § 169 a § 141 správního řádu).⁷³² Shodně s vymezením lhůt pro přezkumné řízení vydaného souhlasu s ohlašovaným záměrem, i pro přezkum veřejnoprávní smlouvy obsahuje stavební zákon zvláštní úpravu lhůt odlišně od správního řádu (srov. § 96 a § 97 správního řádu). Veřejnoprávní smlouva je přezkoumatelná v přezkumném řízení, které lze zahájit ve lhůtě 1 roku od její účinnosti. Příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který veřejnoprávní smlouvu se stavebníkem uzavřel, poté rozhodne o přezkumu nejpozději do 15 měsíců od účinnosti smlouvy.⁷³³

Odlišná procesní ustanovení jsou aplikovaná v případě obrany opomenutého kvazi-účastníka v případě neudělení souhlasu s veřejnoprávní smlouvou, přičemž stavební úřad danou smlouvu považoval již za účinnou (a například stavebník na základě toho již stavbu zahájil). Vzhledem k tomu, že souhlas kvazi-účastníka není relevantní pro platnost (zákonnost) veřejnoprávní smlouvy, ale pouze pro nabytí její účinnosti, nezakládá chybějící souhlas důvod pro přezkumné řízení, nýbrž je způsobilým předpokladem pro zkoumání a určení právního vztahu v řízení vedeném dle § 142 správního řádu. K vedení řízení, jehož cílem je deklarace existence či neexistence práva provést stavbu na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy, je příslušný nadřízený orgán vůči stavebnímu úřadu, jenž byl stranou naříkané veřejnoprávní smlouvy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2014 č.j. 7 As 100/2014, jenž přitom odkázal i na srovnatelný právní názor usnesení zvláštního senátu ze dne 6.9.2012, č.j. Konf 25/2012-9, zabývající se se způsobem přezkoumání oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora podle tehdy platné právní úpravy § 117 stavebního zákona).

⁷³² Viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 534. ISBN 978-80-7502-180-9

⁷³³ Ust. § 116 odst. 7 stavebního zákona.

5.7 Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora

Další z modifikací „tradičního“ stavebního řízení představuje oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (dříve označované jako „zkrácené stavební řízení“). Institut autorizovaného inspektora, jako soukromé osoby *de facto* „suplující“ část úlohy stavebního úřadu, je výrazem postupné privatizace výkonu veřejné správy v oblasti stavebního řízení. Nutno přiznat, že po *divokém* nástupu tohoto typu posouzení splnění zákonných předpokladů pro realizaci stavby (tj. od 1.1.2007) došlo následujícími novelizacemi stavebního zákona k výrazným úpravám směrem k většímu dohledu, transparentci a možnostem dotčených osob participovat na tomto kvazi-řízení (viz dále).

Institut oznámení upravuje ustanovení § 117 stavebního zákona, přičemž postavení a činnost autorizovaného inspektora vyplývá z ust. § 143 až § 151 stavebního zákona a ze zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inspektorů, ve znění pozdějších předpisů. Podrobnější úpravu pak obsahuje podzákoný předpis, kterým je vyhláška č. 503/2006 Sb., zejména její § 18f až § 18g a příloha č. 10 (viz dále).

Autorizovaný inspektor uzavírá jako soukromá osoba se stavebníkem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace uvažované stavby (nebo její změny). Úkolem autorizovaného inspektora je zajistit z pozice své odbornosti soulad stavebníkem předložené projektové dokumentace z hledisek § 111 odst. 1 a 2, tedy zda je úplná a přehledná, splňuje obecné požadavky na výstavbu, zajišťuje napojení na infrastrukturu, je v souladu s předchozím rozhodnutím o územním posouzení záměru, splňuje požadavky dotčených orgánů a zvažuje účinky budoucího užívání stavby. Zákon ukládá autorizovanému inspektorovi povinnost oznámit uzavření smlouvy stavebnímu úřadu, byť jen prostřednictvím neformálního sdělení informace. Uzavřenou smlouvu, obsahující ujednání mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem (včetně způsobu a výše odměňování za poskytnuté služby související s posouzením projektové dokumentace), však není autorizovaný inspektor povinen přiložit.⁷³⁴ Nicméně s oznámením vůči stavebnímu úřadu je v praxi spojeno poskytnutí informace stavebním úřadem o osobách, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (kvazi-účastníci), a jejichž souhlasy je následně autorizovaný inspektor povinen získat (viz dále).

⁷³⁴ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 881. ISBN 978-80-7400-558-9.

Po ověření věcné správnosti, nerozpornosti a úplnosti shromážděných podkladů včetně projektové dokumentace stavby a splnění zákonných podmínek osvědčí autorizovaný inspektor tuto skutečnost vystavením **certifikátu**. Rozsah přezkoumávání podkladů autorizovaným inspektorem se přitom plně shoduje s hloubkou zkoumání stavebního úřadu při přezkoumávání žádosti o vydání stavebního povolení.⁷³⁵ Obsahové náležitosti certifikátu a jeho strukturu vymezuje se stavebním zákonem *de facto* totožně i ust. § 18g vyhlášky č. 503/2006 Sb.⁷³⁶ Z hlediska ochrany veřejných zájmů je nezbytnou náležitostí certifikátu vyhodnocení splnění podmínek stanovených dotčenými orgány. Závazná stanoviska, rozhodnutí či jiné doklady dotčených orgánů tvoří povinnou přílohu certifikátu, obdobně jako plán kontrolních prohlídek⁷³⁷, projektová dokumentace zpracovaná projektantem, doklad o právu stavebníka a souhlasy osob, které by jinak mohly být účastníky stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona, a souhlasy vlastníků dopravní a technické infrastruktury.

K podmínce souhlasu osob, kterým by v případě vedení standardního stavebního řízení náleželo z titulu ust. § 109 postavení účastníka, nutno uvést, že zákon vyžaduje jejich souhlas ve formě podpisu na výkresovou část projektové dokumentace. Ačkoliv je tento požadavek možno považovat za snahu zvýšení ochrany jejich práv⁷³⁸, je nutno konstatovat, že předpis nevyžaduje žádné ověření podpisů. Požadování souhlasu se záměrem také neponechává možnost přidání výhrad či podmínek k realizaci záměru (jak tomu mohlo být do účinnosti novely č. 350/2012 Sb., opravňující kvazi-účastníky připojovat „vyjádření“)⁷³⁹. Kvazi-účastníkům se tak snížil prostor pro adekvátní ochranu jejich zájmů, když nemohou svůj souhlas podmínit případnými environmentálními požadavky.

Okruh kvazi-účastníků je stavební úřad povinen na požádání sdělit.⁷⁴⁰ V praxi by se měl autorizovaný inspektor stavebního úřadu dotázat současně s oznámením o uzavření smlouvy se

⁷³⁵ Srov. tamtéž, s. 879.

⁷³⁶ Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 368. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁷³⁷ Na rozdíl od žádosti o vydání stavebního povolení dle § 110 odst. 2 písm. f) stavebního zákona se příkládá nikoliv „návrh plánu“, ale přímo „plán“ kontrolních prohlídek stavby, podle kterých by měl stavební úřad v souladu s ust. § 133 jednotlivé stavební fáze kontrolovat. Povinnost ohlásit fáze výstavby podle plánu kontrolních prohlídek a jejich následné umožnění plyne také z ust. § 152 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Nad nezměnitelností takového plánu prohlídek, respektive jeho závazností vůči stavebnímu úřadu, lze jen stěží uvažovat, neboť by při nepřiměřeně nastaveném plánu prohlídek byla odepřena pravomoc stavebního úřadu vykonávat soustavný dozor dle § 132 stavebního zákona.

⁷³⁸ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 878. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁷³⁹ Viz ust. § 117 odst. 3 věta třetí stavebního zákona účinného do 31.12.2012.

⁷⁴⁰ Viz ust. § 117 odst. 3, věta pátá stavebního zákona. Daná věta výslovně neuvádí, komu může být informace o okruhu účastníků sdělena. Systematickým výkladem třetího odstavce by v úvahu přicházel pouze autorizovaný inspektor. Názor komentářové literatury vykládá explicitní neuvedení k informaci oprávněných osob

stavebníkem.⁷⁴¹ Ve stejný okamžik by též měla proběhnout koordinace ohledně okruhu dotčených orgánů a sdělení do úvahy přicházejících (závazných) stanovisek, vyjádření, souhlasů a jiných úkonů, které je autorizovaný inspektor povinen následně přiložit k certifikátu.⁷⁴²

Certifikát, který zasílá autorizovaný inspektor, nesmí být doručen stavebnímu úřadu ve lhůtě delší 3 měsíců od jeho vystavení.⁷⁴³ Oznámení stavebnímu úřadu se podává na formuláři, jehož náležitosti jsou stanoveny ve smyslu § 18f vyhlášky 503/2006 Sb., respektive její přílohy č. 10.

Veřejnoprávní účinky pro zahájení realizace stavby nepředstavuje samotné vydání certifikátu, ale dochází k nim až následným splněním zákonných podmínek v návaznosti na oznámení certifikátu vůči stavebnímu úřadu. Na rozdíl od stavebního řízení, certifikát nepředstavuje návrh na zahájení správního řízení (§ 45 správního řádu) a jeho podáním (oznámením) stavebnímu úřadu tedy není zahájeno klasické správní řízení. Nevede se stavební řízení, ani se nevydává stavební povolení.⁷⁴⁴ Na postup autorizovaného inspektora se však vztahují některá ustanovení charakteristická pro správní řízení, mj. zásady správní činnosti zakotvené v ust. § 2 až § 8 správního řádu. Nejvyššího správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. srpna 2010, č.j. 9 As 63/2010-111 dovodil, že (tehdy postup nazvaný) zkrácené stavební řízení sice není správním řízením, avšak postup autorizovaného inspektora i jeho výsledek má veřejnoprávní charakter, přičemž je autorizovaný inspektor při své činnosti „vázan základními zásadami činnosti správního orgánu a certifikát po oznámení stavebnímu úřadu má povahu přezkoumatelného správního aktu, který má právo napadnout stavebník i osoby, které by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení“. Nejvyšší správní soud tak tedy učinil vazbu zkráceného stavebního řízení na úvodní ustanovení správního řádu v § 2 až § 8. Tento právní názor byl následně potvrzen i judikaturou Ústavního soudu.

Ačkoliv podle následujícího usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. září 2012, čj. Konf

extenzivnější, když stanovuje i možnost sdělení stavebníkovi. Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 368-369. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁷⁴¹ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 881. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁷⁴² Viz ust. § 117 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

⁷⁴³ V této lhůtě by se autorizovaný inspektor měl snažit získat souhlasy všech kvazi-účastníků. Pokud by se však získat souhlasy ve lhůtě nepodařilo, lze se ptát, co brání autorizovanému inspektorovi, aby jednou vydaný certifikát „přepřeloval a vydal znovu“ s pozdějším datem.

⁷⁴⁴ Viz PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 540, § 117. ISBN 978-80-7502-180-9.

25/2012-9 není autorizovaný inspektor správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu, nejnovější vývoj judikatury se opět přiklonil k subsidiaritě použití ustanovení správního řádu. Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 24. února 2016, sp.zn. II. ÚS 439/16 konstatoval, že autorizovaný inspektor vystupuje ve vrchnostenském postavení vykonávající delegovanou veřejnou správu jako správní úřad. Ústavní soud také odkázal na svou předchozí judikaturu, například usnesení sp. zn. I. ÚS 557/12 ze dne 2. dubna 2012, usnesení sp. zn. IV. ÚS 3468/11 ze dne 12. března 2012 či usnesení sp. zn. IV. ÚS 558/12 ze dne 13. března 2012, kde Ústavní soud aproboval tehdejší judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž autorizovaný inspektor při vydávání certifikátu vystupuje jako správní úřad *sui generis*, tedy jako nositel veřejné moci (z usnesení Ústavního soudu ze dne 24. února 2016, sp.zn. II. ÚS 439/16).

Jakmile stavební úřad obdrží certifikát spolu s všemi vyžadovanými přílohami, vyvěsí ve lhůtě 5 dnů oznámení stavebního záměru po dobu alespoň 15 dnů na úřední desce. K splnění této povinnosti je vyžadováno též zveřejnění oznámení způsobem umožňující dálkový přístup.⁷⁴⁵ Kvazi-účastníkům (osobám, které by byly účastníky stavebního řízení dle § 109 stavebního zákona) stavební úřad umožní nahlížet do podkladů připojených k oznámenému záměru a certifikátu. Certifikát spolu s projektovou dokumentací a dalšími přílohami tvoří správní spis, přičemž právo do něj nahlížet (činit z něj výpisy, kopie apod.) přísluší i kvazi-účastníkům.⁷⁴⁶ Pokud by se po oznámení stavebního záměru domáhala práva nahlížet do spisu osoba, jenž nebyla do té doby považována za kvazi-účastníka, postupuje stavební úřad dle § 38 správního řádu, tedy nahlížení odepře a vydá o tom usnesení.⁷⁴⁷ Odepřít může stavební úřad také nahlížení do té části spisu, které obsahují utajované informace⁷⁴⁸ nebo skutečnosti, na které se vztahuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti.⁷⁴⁹ To však dle neplatí u těch částí spisu, jimiž byl anebo bude prováděn důkaz. Právě nutnost provádět důkaz dotyčnou částí spisu může být v daném případě klíčové pro výsledek správního řízení. Proto do části spisu může kvazi-účastník (nebo jeho zástupce), i přes výlučnost ochrany utajovaných informací (avšak za splnění dalších zákonných podmínek), nahlédnout.⁷⁵⁰ Obdobně je kvazi-účastník oprávněn nahlédnout do části spisu

⁷⁴⁵ Viz § 25 odst. 2 správního řádu.

⁷⁴⁶ Viz § 38 odst. 4 správního řádu.

⁷⁴⁷ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 882. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁷⁴⁸ Dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnosti způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴⁹ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 131. ISBN 978-80-7598-134-9.

⁷⁵⁰ Tamtéž.

obsahující obchodní tajemství.⁷⁵¹ Stavební úřad tak nemůže odmítnout nahlížení například do projektové dokumentace, i pokud by o ní autorizovaný inspektor či stavebník prohlásili, že obsahují jejich obchodní tajemství.

Pomineme-li fakt, že lhůta pro nahlížení do podkladů byla novelou č. 225/2017 Sb. zkrácena na polovinu (tj. z 30 dnů na 15 dnů⁷⁵²), nutno v této souvislosti zdůraznit, že zákon výslovně neukládá stavebnímu úřadu ani autorizovanému inspektorovi oznámit stavební záměr kvazi-účastníkům jednotlivě, jak je tomu ve stavebním řízení⁷⁵³. Souhlasím však s odbornými názory, že by stavební úřad měl nahlížení do podkladů a certifikátu kvazi-účastníkům nejenom fakticky umožnit, ale též jim o tom dát spolu s poučením o možnosti podat námitky vědět (srov. § 4 odst. 2 a 4 správního řádu).⁷⁵⁴

Vyvěšením oznámení stavební úřad zahajuje **správní proces *sui generis*** o přezkoumání záměru stavebníka z hlediska jeho souladu s právními předpisy a vztahují se na něj mj. ustanovení správního řádu o běhu lhůt a doručování, uvádí dále komentářová literatura.⁷⁵⁵

Po vyvěšení oznámení na úřední desku následuje období, po které mohou kvazi-účastníci uplatňovat své námitky a dotčené orgány či stavební úřad své výhrady. Období pro podávání námitek a výhrad je ohraničené minimální délkou 15 dní, kdy je ponecháno na stavebním úřadu tuto lhůtu případně určit jako delší. Marným uplynutím lhůty, tedy neuplatněním námitek či výhrad, vznikne stavebníkovi právo realizovat záměr v mezích vydaného certifikátu a souvisejících podkladů.⁷⁵⁶

Rozsah námitek proti oznámenému stavebnímu záměru podaných kvazi-účastníky je ve srovnání s klasickým stavebním řízením užší. Namítat lze pouze rozpor záměru s podklady, na základě kterých udělily svůj souhlas nebo že takový souhlas nebyl vůbec opatřen.

Jak vysvětleno výše, v praxi může celkem často docházet k řadě případů, kdy je postavení kvazi-účastníků hájit své zájmy narušeno. Pokud je například autorizovaný inspektor neosloví pro udělení souhlasu, mají šanci se dozvědět o uvažovaném záměru pouze od stavebního úřadu. Při restriktivním výkladu zákona (viz výše), kdy stavební úřad po vyvěšení oznámení na úřední desce

⁷⁵¹ Tamtéž, s. 133.

⁷⁵² Viz § 117 odst. 4 stavebního zákona účinného do 31.12.2017.

⁷⁵³ Srov. ust. § 112 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁵⁴ K tomu MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 369. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁷⁵⁵ Tamtéž.

⁷⁵⁶ Srov. ust. § 117 odst. 6 stavebního zákona.

kvazi-účastníky jednotlivě neobešle, pak mají (z pouhé úřední desky) pouze malou šanci se o záměru skutečně dozvědět a námitky (i vzhledem k velmi krátké lhůtě je podat) uplatnit. Neuplatnění řádné obrany by tak mohlo vést i k neúspěchu v případném správním přezkumu.⁷⁵⁷ Dalším problematickým faktorem je udělení souhlasu kvazi-účastníka k certifikátu na základě „neodpovídajících“ podkladů. Lze předpokládat, že v době udělování souhlasů nemusí být seznam podkladů úplný, respektive kvazi-účastníkům nebudou známa závazná stanoviska či jiné rozhodnutí či doklady dotčených orgánů. Z hlediska ochrany životního prostředí to v praxi bývají často právě stanoviska dotčených orgánů, jako expertních institucí na ochranu jednotlivých složek a souvisejících faktorů životního prostředí, která v kombinaci se znalostmi obyvatel dané lokality o místních podmínkách představují racionální oponenturu uvažovanému záměru. Na otázku, jak vykládat pojem „podkladů“ k udělení souhlasu, jejich okruh a s tím související případně následná souladnost souhlasu jako projevu vůle s obsahem námitek, zřejmě tedy odpoví až soudní praxe.

Ve stejné lhůtě jako pro podávání námitek může stavební úřad anebo dotčený orgán uplatnit vůči oznamovanému záměru **výhrady**. Věcný okruh výhrad vychází z dikce ust. § 117 odst. 4, který mezi výhrady řadí nezpůsobilost záměru pro posouzení autorizovaným inspektorem⁷⁵⁸, dále fakt, že oznámení záměru nesplňuje zákonem stanovené podmínky a neobsahuje požadované náležitosti (stáří certifikátu „delší“ než 3 měsíce, projektová dokumentace zpracovaná projektantem, plán kontrolních prohlídek, doklad o právu stavebníka, závazná stanoviska, rozhodnutí a jiné doklady, souhlasy kvazi-účastníků), porušení ustanovení o *střetu zájmu*⁷⁵⁹ autorizovaného inspektora nebo nesplnění dalších zákonných požadavků kladených na záměr stavebním zákonem ust. § 111 odst. 1 a 2 (zahrnující zkoumání předepsaných údajů, podkladů a příloh, ale i faktických stavebně-technických podmínek) nebo o věci souběžně probíhá stavební řízení. Jinými slovy, stavebnímu úřadu a dotčeným orgánům se tak ukládá materiálně přezkoumat dokumenty předložené autorizovaným inspektorem obdobným způsobem, kterým by tak bylo činěno ve standardním stavebním řízení.

Nabízí se otázka, co nastane, pokud stavební úřad lhůtu pro učinění výhrad promešká. Část úvah by mohla tendovat k (pro stavebníka či autorizovaného inspektora nepochybně výhodným) závěrům, že promeškáním 15-denní lhůty nastává právní fikce „souhlasu“ (*Qui tacet, consentire*

⁷⁵⁷ Srov. ust. § 68 odst. 1 soudního řádu správního.

⁷⁵⁸ Dle § 117 odst. 1 stavebního zákona mezi nezpůsobilé záměry patří stavby, u kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, dále ty, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů na provedení záměru na životní prostředí, a dále stavby, o kterých tak rozhodl stavební úřad v územním rozhodnutí v případě významných vlivů na jiné pozemky a stavby se společnou hranicí se stavebním pozemkem.

⁷⁵⁹ Viz ust. § 148 stavebního zákona.

videtur) s oznamovaným záměrem, podle kterého může stavebník realizovat činnost. Podle této úvahy by po uplynulé 15-denní lhůtě nemohl stavební úřad oznamovaný záměr již nijak zpochybnit, ať by *de facto* oznámený záměr veškeré hmotně-právní podmínky splnil. Takový závěr by však dle argumentace *ad absurdum* vedla k tomu, že stavebnímu úřadu či dotčenému orgánu (marným uplynutím 15denní lhůty) „zaniká“ možnost dalšího výkonu státního dozoru nad dodržováním právních norem a souvisejících pravidel v oblasti výstavby. Přitom je nepochybné, že uvedená lhůta (zkrácená nyní z 30 na 15 dní) představuje velmi omezený prostor na adekvátní a komplexní přezkum všech uvedených náležitostí oznamovaného záměru, zejména jedná-li se o větší stavební záměry či stavební záměry v hustě osídleném území (např. ve městech). Není tedy dle mého názoru přijatelný závěr, že by tato lhůta pro podání výhrad byla absolutně nepřekročitelná, neboť by tak došlo k zcela radikálnímu omezení pravomocí stavebních úřadů i dotčených orgánů. Domnívám se proto, že i po uplynulé lhůtě k výhradám může stavební úřad stále činit veškeré úkony a postupy, jež mu stavební zákon (a související předpisy) obecně umožňují, tedy zejména k ty vyjmenované v ust. § 132 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Obdobně mohou dotčené orgány kontrolovat podmínky závazného stanoviska dle ust. § 4 odst. 6 stavebního zákona. U staveb ohrožujících životní prostředí tak například může stavební úřad nařídit provedení nezbytných úprav.

Podání námitek či uplatnění výhrad má *suspenzivní* (odkladný) a *devolutivní* účinek – právo provést stavbu nevznikne do doby než příslušný orgán, který by jinak rozhodoval o odvolání (míněno odvolání proti stavebnímu povolení nebo zamítnutí žádosti o jeho vydání ve standardním stavebním řízení) o námitkách či výhradách nerozhodne. Stavební úřad předloží veškeré spisové podklady orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení.⁷⁶⁰ Zákon k předložení stanovuje (prvoinstančnímu) stavebnímu úřadu lhůtu 15 dnů, přičemž s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie tak stavební úřad učiní zpravidla po uplynutí lhůty pro podání námitek vůči všem známých kvazi-účastníků (srov. ust. § 117 odst. 4 stavebního zákona).⁷⁶¹ Stavební úřad oznámení stavebního záměru, certifikát, jeho přílohy a další podklady, námitky a výhrady přezkoumá a buď vydá rozhodnutí o tom, že oznámení stavebního záměru nemá právní účinky, nebo námitky či výhrady zamítne pro jejich opožděnost, nedůvodnost nebo nepřípustnost.⁷⁶² Rozsah přezkumné činnosti ve vazbě na podané námitky či výhrady zahrnuje předložené oznámení stavebního záměru z hlediska souladu s právními předpisy, přičemž správní orgán vychází

⁷⁶⁰ Viz ust. § 117 odst. 5 stavebního zákona.

⁷⁶¹ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 884. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁷⁶² Viz ust. § 117 odst. 5 stavebního zákona.

z podkladů, které mu byly stavebním úřadem předloženy.⁷⁶³ Orgán příslušný k odvolání rozhodne úkonem, kterým je prvním úkonem v řízení. Ačkoliv obsahově tomu tak připomíná, neprobíhá přezkum v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu.⁷⁶⁴ Proti rozhodnutí „odvolacího“ orgánu není dále odvolání přípustné.⁷⁶⁵ Jelikož však nepochybně jde o rozhodnutí správního orgánu s dopadem do sféry subjektivních veřejných práv, měl by celý postup autorizovaného inspektora i následný správní „přezkum“ spadat do kategorie soudně přezkoumatelných individuálních správních aktů.⁷⁶⁶

Pokud bude rozhodnuto tak, že **certifikát nemá právní účinky**, nelze oznámený stavební záměr provést a postup končí. Petr Průcha považuje za jedinou možnost k povolení záměru, u kterého certifikát nenabude právních účinků, vedení standardního stavebního řízení.⁷⁶⁷ Pokud bych se měl k tomuto názoru přiklonit, pak by bylo možno ho podpořit argumentací ve smyslu chápání vydaného rozhodnutí „odvolacího“ správního orgánu jako překážky věci rozhodnuté (*res administrata*) v souvislosti s ust. § 48 odst. 2 správního řádu („Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou“). Nicméně vzhledem k blízkosti institutu postupu autorizovaného inspektora k obecnému postupu stavebního úřadu při rozhodování o žádosti o vydání stavebního povolení nelze zcela opomenout případnou aplikaci argumentu *ad analogiam legis* k rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti totiž zpravidla nebrání v provedení nového „řízení“ (i když zde nejde o řízení ale o postup) a vydání nového rozhodnutí v téže věci. Ostatně k takové možnosti se kloní i Miroslava Kývalová, která připouští možnost opakovat postup dle § 117 odst. 1 i v případě rozhodnutí o tom, že oznámení autorizovaného inspektora nemá právní účinky⁷⁶⁸. Definitivně vyřeší daný problém zřejmě až soudní praxe. Na okraj nutno podotknout, že vzhledem ke zdlouhavým soudním řízením může být pro stavebníka spíše vhodnější zahájit standardní stavební řízení žádostí o vydání stavebního povolení dle § 110 stavebního zákona, než aby postup s autorizovaným inspektorem znovu opakoval.

⁷⁶³ Srov. MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 884. ISBN 978-80-7400-558-9.

⁷⁶⁴ K tomu MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s. 369. ISBN 978-80-7380-703-0.

⁷⁶⁵ Viz ust. § 117 odst. 5 stavebního zákona.

⁷⁶⁶ Shodně k tomu PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 544. ISBN 978-80-7502-180-9.

⁷⁶⁷ Tamtéž.

⁷⁶⁸ Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava in MACHAČKOVÁ, Jana. Stavební zákon: komentář. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. s. 885. ISBN 978-80-7400-558-9.

Od prvního dne, kdy je stavebník oprávněn dle certifikátu provádět stavbu (viz výše), běží dvouletá lhůta, ve které musí být stavba zahájena. Marným uplynutím lhůty právo stavbu realizovat zaniká. Podá-li tak stavebník stavebnímu úřadu žádost o prodloužení lhůty pro realizaci stavby, doručení žádosti se běh lhůty zastaví a stavební úřad může následně rozhodnout o prodloužení lhůty. Procesní ani věcné náležitosti rozhodování o prodlužování práva k realizaci stavební zákon explicitně nestanovuje. Nabízí se paralela s prodloužením platnosti stavebního řízení dle § 115 odst. 4 stavebního zákona, kdy by za účastníky „řízení“ měly být považovány osoby, které projevily svou vůli ve formě souhlasu s provedením oznámeného stavebního záměru.⁷⁶⁹

5.8 Dílčí závěr kapitoly

Cílem této kapitoly bylo pojednat o uplatňování různých nástrojů environmentální ochrany v rámci realizačně-povolovacích postupů zakotvených v ustanoveních § 103 až § 117 stavebním zákona. V kapitole jsem neprve rozvedl kontext problematiky související s předcházejícími postupy (zejména územního rozhodování na podkladě územního plánování) a tendencemi koncentrovat jednotlivé postupy do společných procesů. Po vysvětlení hierarchie realizačně-povolovacích postupů a uvedení základních procesních vazeb kapitola následně rozebrala relevantní instituty a nástroje právní ochrany uplatňované v zájmu ochrany životního prostředí správními orgány a dalšími osobami participujícími na povolovacích postupech vedoucích k realizaci stavebních záměrů. Podrobně analyzovány z hlediska možné environmentální ochrany tak byly režimy záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení (§ 103), ohlášení a souhlasu s ohlášeným záměrem (§ 104 až § 107), stavebního řízení a stavebního povolení (§ 108 až § 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) a oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117).

Režim stavebních záměrů obsažených v ustanovení § 103 umožňuje realizaci tzv. drobných staveb v zásadě bez ingerence stavebního úřadu. U staveb, které svými stavebně-technickými parametry nepředznamenávají výraznější zásah do životního prostředí, je environmentální ochrana zajištěna *de facto* pouze povinnostmi stavebníka zakotvenými v ustanovení § 152 stavebního zákona (dbát na řádnou přípravu a provádění stavby zahrnující

⁷⁶⁹ Srov. MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s 370. ISBN 978-80-7380-703-0.

zejména ochranu životního prostředí, zdraví a života osob a zvířat, majetku i šetrnost k sousedství). K tomu stavebníka tíží povinnost provést příslušné zkoušky a měření a v dostatečném předstihu informovat osoby záměrem přímo dotčené. Až na výjimku, kdy k tomu není sám způsobilý a dozor nad plněním mj. výše uvedených povinností zajišťuje odborný stavební dozor, je tedy environmentální ochrana zajištěna pouze sebekontrolou stavebníka. Jen sekundárně, tedy na podnět, by stavební úřad mohl zasáhnout, a to v rámci dohledu nad plněním zákonných povinností. Úroveň zajištění ochrany životního prostředí v rámci režimu § 103 stavebního zákona lze tedy sice označit za relativně nízkou, nicméně, v rámci omezených parametrů v tomto režimu způsobilých staveb nepředstavující příliš vysoká rizika, ještě za dostačující.

Kapitola se dále zabývala postupem směřujícím k povolení realizace **jednoduchých staveb a záměrů vyjmenovaných v ustanovení § 104 stavebního zákona** (respektive některých postupů dle zvláštních právních předpisů). Proces ohlášení záměru spolu s povinnými náležitostmi a přílohami je již specifický následnou ingerencí stavebního úřadu, a to v rámci posuzování podkladů z hlediska míry splnění zákonných podmínek (včetně environmentálních) pro ohlašovaný stavební záměr. Ačkoliv ohlašovací režim představuje zrychlený a zjednodušený postup, vyznačuje se vyššími formálními nároky a požadavky na stavby než režim dle § 103. Šíře požadovaných podkladů, které musí stavebník doložit, se naopak blíží režimu „standardního“ stavebního řízení, což odpovídá i výčtu záměrů spadající pod ohlašovací režim, obsahující již stavby s vyšším potenciálem zásahu do životního prostředí. Proto též selhání stavebníka dostát relativně striktním formálním nárokům má za následek „překlopení“ do režimu stavebního řízení.

Do nabytí účinnosti novely č. 350/2012 Sb. mohl být ohlašovaný záměr za specifických okolností realizován i bez aktivního úkonu stavebního úřadu, a to tzv. „fiktivní souhlas“. Taková úprava, ohledně jako většina obdobných postupů s „fiktivní“, *de facto* rezignovala na přezkoumání záměru z hlediska chráněných veřejných zájmů (včetně environmentálních), k čemuž v praxi často docházelo i z důvodu organizačního a lidského podstavu na stavebních úřadech zvláště ve větších městech. Tří-fázový postup „ohlášení – (aktivní) souhlas stavebního úřadu – realizace záměru“ lze z hlediska ochrany životního prostředí jednoznačně považovat za vhodnější než postup zakotvený ve stavebním zákonu před zmíněnou novelou.

Stěžejní instituty zajišťující ochranu životního prostředí představují závazná stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů, nebo jiné doklady podle stavebního zákona a zvláštních právních předpisů, které je stavebník povinen získat předem a k ohlášení záměru je přiložit. Požadavky dotčených orgánů hájící veřejné zájmy (či jiných správních orgánů) je stavebník (respektive projektant) povinen zapracovat do projektové dokumentace záměru, čímž dochází k promítnutí

ochranných podmínek do, pro záměr, páteřního podkladu. Povinnost postupovat s dotčenými a jinými správními orgány v součinnosti a zahrnout jejich požadavky a podmínky do projektové dokumentace dopadá také na projektanta. Ten odpovídá i za vlivy stavby na životní prostředí. Konečně dotčeným orgánům je dána dohledová pravomoc nad plnění jimi stanovených environmentálních podmínek, a to jak v rámci povolovacího postupu, kdy by jejich požadavky měl stavební úřad promítnout do uděleného souhlasu, tak při následné faktické realizaci stavby.

Vedle odborných vyjádření správních orgánů lze za další nástroj ochrany životního prostředí považovat udělení písemných souhlasů osob, které by byly účastníky stavebních řízení (tzv. kvaziúčastníků). Souhlas, který může kvaziúčastník dle soudního výkladu podmínit, a to v důsledku i environmentálními požadavky, je nutno posuzovat jako významný nástroj i proto, že jeho neudělení znemožňuje stavebnímu úřadu vydání souhlasu s provedením ohlašovaného záměru. Nesplnění požadavků podmiňujících kvaziúčastníkův souhlas se záměrem je nutné považovat za porušení stavebního zákona ve smyslu nesplnění povinnosti předložit normou požadované podklady pro vydání souhlasu stavebního úřadu.

Za jeden z nemnohých přínosů novely č. 225/2017 Sb. lze jednoznačně označit rozšíření okruhu kvazi-účastníků, tj. osob, které musí dát k záměru souhlas. Zatímco před novelou stačilo ohlašovatelé získat souhlasy vlastníků či osob s věcnými právy k pozemkům (či stavbám na nich) se společnou hranicí, po novu jde již o souhlas od „sousedů“ *lato sensu*, tedy i bez nutnosti mít společnou hranici pozemků. Posun od „mezujících“ sousedů k širšímu okruhu osob, které již nemusejí být v bezprostřední blízkosti uvažovaného záměru, lze z hlediska ochrany životního prostředí považovat za pozitivní, neboť došlo ke zrovnoprávnění přístupu ke kvazi-účastníkům a právě účastníků stavebního řízení. Předchozí úprava totiž nedávala osobám, které neměly vlastnický či věcně-právní vztah k „mezujícímu“ pozemku, odpovídající možnosti obrany proti ohlašovanému záměru. Chybějící souhlas osoby, ke které by před novelou nebylo přihlíženo, může nyní znamenat zásadní překážku pro vydání souhlasu stavebního úřadu, což v praxi povede v „překlopení“ do standardního stavebního řízení. V otázce povinností a omezení při následné realizaci ohlašovaných záměrů dopadají na stavebníka (a projektanta) obdobné povinnosti jako v případě záměrů dle § 103 (viz výše).

Dle mého soudu vykazuje míra environmentální ochrany u ohlašovaných záměrů od novely č. 350/2012 Sb. mírně zlepšující tendenci, a to zejména díky odstranění režimu „fikce“ souhlasu. Na rozdíl od staveb dle § 103 je u ohlašovaných záměrů navíc dohled nad plněním podmínek k ochraně jednotlivých veřejných zájmů (včetně environmentálních) zajišťován jak závaznými stanovisky dotčených orgánů (či jejich alternativ), tak jejich zapracováním do souhlasu

stavebního úřadu a následnou pravomocí kontrolovat jejich plnění stavebním úřadem i příslušným dotčeným orgánem (či jiným relevantním orgánem). Za významný považují též institut souhlasu „sousedů“ se záměrem, který lze podmínit i z hlediska ochrany životního prostředí, kdy nedodržení takových podmínek předznamenává pro stavebníka závažné procesní problémy v podobě nesplnění podmínek pro povolení ohlašovaného záměru. Z hlediska *de lege ferenda* bych v tomto smyslu upřednostnil zachování „bez-fikčního“ režimu, neboť posouzení ohlašovaného záměru stavebním úřadem (v návaznosti na institut závazných stanovisek dotčených orgánů) považují za páteří nástroj environmentální ochrany. Obdobně je třeba zachovat rozšíření kvazi-účastenství nemezujících sousedů, které zavedla novela č. 225/2017 Sb. a které nyní odpovídá nejen logice a struktuře jednotlivých povolovacích procesů, ale také zachovává minimální standard právní obrany v oblasti sousedských poměrů.

Třetím a ústředním postupem, kterým se kapitola zabývala, je **stavební řízení**, jehož obecné instituty zakotvují paragrafy § 108 až § 115 stavebního zákona. Nad to obsahují vybraná pravidla i zvláštní právní předpisy (např. vodní zákon, zákon o civilním letectví, zákon o dráhách apod.), které se vztahují na realizačně-povolovací postupy u specifických stavebních záměrů. Stavení řízení představuje v celém systému postupů podle stavebního zákona především proces zkoumající způsobilost dokumentace stavby k jejímu provedení a proces stanovení závazných podmínek realizace stavby. Tomu odpovídá i systematika jeho fází, v nichž jsou jednotlivé nástroje a instituty ochrany životního prostředí uplatňovány. Jeho finální výsledek, stavební povolení, hraje tedy z hlediska minimalizace dopadů stavební činnosti významnou roli.

Stavební řízení, jako řízení správní podléhající obecným normám správního řádu, je postupem, ve kterém stavební úřad posuzuje soulad stavebního záměru stavebníka s požadavky právních předpisů a správních orgánů, které hájí veřejné zájmy. Obdobně jako u ohlašovaného záměru stavební zákon stavebníkovi ukládá, aby předložil stavebnímu úřadu svůj stavební projekt ve specifické formě a se všemi náležitostmi a přílohami. Stěžejní prostředek environmentální ochrany představují závazná stanoviska dotčených orgánů (či jiná vyjádření a úkony správních orgánů), které tvoří přílohu žádosti o vydání stavebního povolení a jejichž podmínky musí být stavebníkem a projektantem promítnuty do projektové dokumentace. Také zde by měl být postup koordinován s dotčenými a jinými správními orgány, což by mělo mít za výsledek snížení vlivů stavby na životní prostředí, ze které nesou stavebník i projektant odpovědnost. V řízení předpokládajícím vyšší počet účastníků již žádost nemusí obsahovat specifikaci konkrétních osob, které připadají v úvahu jako účastníci řízení, neboť nově postačuje pouze uvedení pozemků a

staveb. Pro stavebníka to nepochybně přináší ulehčení jeho procesních i hmotněprávních povinností, přičemž se zjišťování okruhu účastníků z většiny přesouvá na stavební úřad. Dochází tím ale i k snížení jistoty zjištění co nejširšího okruhu účastníků řízení, neboť katastr nemovitostí, ze kterého bude stavební úřad okruh zjišťovat, není vzhledem k vyvratitelné domněnce souladu se skutečným stavem vždy zárukou pro zjištění okruhu osob účastníků. Obdobný problém nastává u požadavku stavebníka přiložit k žádosti souhlas s provedením záměru, pokud stavebník není sám vlastníkem nebo oprávněným z věcného břemene k pozemku. I zde však mohou vyvstat spory. Stavební úřad tak bude při posuzování žádosti ohledně práva provádět stavbu opět vycházet jen ze stavu dle katastru nemovitostí, což může být později předmětem soudních sporů v případě sporů, prokáže-li se následně, že stavebník nedisponoval příslušným oprávněním.

Pozitivně lze vnímat povinnost stavebníka přiložit již k žádosti závazná stanoviska dotčených orgánů. Novelou č. 350/2012 Sb. došlo k posunu v tom smyslu, že před její účinností zákon stavebníkovi fakticky dovoloval získávat závazná stanoviska až po podání žádosti o stavební povolení, což však řízení ve výsledku prodlužovalo a opticky prodlužovalo dobu, která plynula od podání žádosti do vydání stavebního povolení. Za pozitivní také pokládám povinnost dodat kladné stanovisko vlastníků veřejné a technické komunikace, a to na rozdíl od v praxi neefektivního postupu zakotveného před stejnou novelou.

Ve věci projektové dokumentace nutno zdůraznit zejména odpovědnost projektanta (či jiné osoby zpracovávající projektovou dokumentaci) dodržet veškeré podmínky (včetně environmentálních) vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů (či jiných podkladů správních orgánů). Případný nesoulad by měl být stavebním úřadem vyhodnocen jako absence jedné z povinných příloh. Fakt, že je u projektové dokumentace od 1.1.2018 vyžadován jen soulad s územním rozhodnutím (či s jeho alternativou), avšak nikoliv s územně plánovací dokumentací, lze chápat jako prohlubování nekompaktnosti navazujících postupů dle stavebního zákona. Za spíše kosmetickou, přesto procesně nevýznamnou změnu, lze považovat dodávání *návrhu* plánu kontrolních prohlídek namísto dřívějšího plánu kontrolního prohlídek. Prakticky totiž plán prohlídek stanovoval stavební úřad a zákonný požadavek, aby plán stanovil stavebník, postrádal opodstatnění. Za oprávněný krok pak považuji vypuštění pouze na krátko zavedený institut *plánu provedení spolehlivosti konstrukcí z hlediska jejich budoucího využití*, avšak toliko z důvodu absence specifikace „nezávislého experta“, který měl předmětný plán vyhotovovat.

Oznámení stavebního úřadu o zahájení stavebního řízení představuje z hlediska uplatňování zájmů na ochranu životního prostředí další z neméně důležitých fází, neboť předznamenává kvalifikované naplnění práva ostatních účastníků se o možnosti uplatňovat své

námítky dozvědět. O snížení právní jistoty zjišťování okruhu účastníků platí řečené v předchozích odstavcích. Za velmi negativní považují novelu č. 225/2017 Sb. z hlediska řízení s velkým počtem (tj. nad 30) účastníků, pro které změnila způsob doručování. Stavební úřad již nedoručuje účastníkům jednotlivě, ale pouze prostřednictvím úřední desky.

Fáze následující po zahájení stavebního řízení, tj. pozvání na ústní jednání a ohledání na místě, považují za přínosnou v případě, že se ústní jednání a ohledání na místě vůbec konají. Zákon totiž umožňuje je za stanovených podmínek vynechat. Bohužel, okolnosti umožňující tuto fázi vypustit jsou jednak vágně definovány, navíc v praxi stavebními úřady rozdílně aplikovány. Namísto konstruktivního jednání, v rámci kterého by měly všechny dotčené subjekty (stavebník, projektant, stavební úřad, dotčené orgány, sousedi, environmentální spolky, apod.) unikátní příležitost dojít mediovanou diskuzí a vzájemnými návrhy k určitému kompromisnímu řešení (zahrnujícímu zároveň environmentální požadavky), se tak stavební úřady v praxi raději uchylují pouze ke konfrontaci prostřednictvím písemných vyjádření. Ty však neponechávají prostor pro jakýkoliv „dialog“.

Ať v rámci konaného ústního jednání nebo v písemné podobě, na ochranu životního prostředí *sui generis* cílí také námítky účastníků řízení. Přestože judikatura dovodila, že stavební úřad není povinen přihlížet k námitce, která přesahuje zákonem vymezený okruh stížnostních skutečností nebo je podaná opožděně (tj. po zákonem dané či stavebním úřadem stanovené *koncentraci* řízení), vzhledem k inherentním povinnostem orgánů státní správy na úseku výstavby, zahrnujícím i ochranu životního prostředí, nemůže stavební úřad takové námítky bez dalšího ignorovat. Jejich vypořádání však již nemusí být zahrnuto ve finálním rozhodnutí, jímž stavební řízení končí. Novela č. 225/2017 Sb. změnila formální režim vypořádávání námitek, o kterých se již nově „nerozhoduje“, a vypořádání proto není součástí výrokové části rozhodnutí (např. stavebního povolení). Stavební úřad námítky nově „posoudí“ a jejich vypořádání zahrne do odůvodnění finálního aktu. Režim vypořádání ctí trojí dělení typu námitek, a to námitek stavebně technického charakteru, námitek občanskoprávní povahy, o kterých si lze učinit vlastní úsudek a námitek dotýkajících se vlastnického práva. Naznačena již byla problémová situace dokazování práva stavby tam, kde stavebník není v katastru nemovitostí zapsán jako vlastník nebo oprávněný z věcného břemene a pouze přikládá souhlas dle § 184a stavebního zákona. Zejména v případech, které se budou dotýkat přechodu oprávnění z uděleného souhlasu (ale nikoliv bezvýjimečně), lze očekávat nárůst žalob směřující na neoprávněnost provádění stavby.

Stavební řízení zpravidla vyústí ve vydání stavebního povolení, tedy v pozitivní správní akt, jehož právní mocí vzniká stavebníkovo veřejné právo zahájit a provést stavební záměr.

Z hlediska požadavků environmentální ochrany považují za esenciální součást stavebního povolení zabezpečení veřejných zájmů dle podmínek (závazných stanovisek) dotčených orgánů (či jiných správních orgánů) a v souladu s nimi zajištění obecných požadavků na stavby a technických norem. Pokud by záměr obsahoval technologická zařízení, jejichž dopad na složky životního prostředí bude třeba prověřit tzv. za chodu, měl by stavební úřad též nařídit provedení zkušebního provozu.

Za další (z nemnohých) pozitiv novely č. 225/2017 Sb. považují výslovné zakotvení procesního postupu při prodlužování platnosti stavebního povolení, jinak stanovené na 2 roky. Nově se na postup použijí přiměřeně ustanovení o stavebním řízení, což předznamenává větší právní jistotu vůči povinnostem dokládání nezbytných náležitostí a příloh k žádosti o prodloužení platnosti. Prokázání splnění podmínek (včetně environmentálních) je podstatné i z hlediska let uplynulých od původně vydaného stavebního povolení, kdy se okolnosti stavebního záměru rozhodně pro vlivy na životní prostředí pravděpodobně změnily.

Od 1.1.2013 obsahuje stavební řízení také speciální ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, která se použijí přednostně před lhůtami dle obecného předpisu správního práva. Některé situace pro určení délky lhůt jsou však stanoveny vágně (např. pro „zvlášť složité případy“) a jejich aplikace tak bude činěna s ohledem na aktuální přetíženost či podstav stavebních úřadů. Přesto, že stavební zákon neobsahuje za nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí *de facto* sankci, nepovažují uvažovanou změnu v rámci rekodifikace stavebního práva zavedením tzv. fikčního nebo jiného „automatického“ režimu (automatického vydání stavebního povolení) za jakkoliv vhodnou. Jak poukazují i na dalších místech této práce, jde tento režim proti zásadám činností inherentních stavebním úřadům (respektive dotčených orgánům), mezi které patří především ochrana veřejných zájmů (mj. stavebně-technických i environmentálních). Jak také na více místech uvádím, nedodržování lhůt je často způsobeno nekázní stavebníků, kteří před zahájením daného povolovacího režimu nevyřídí potřebné podklady či nedostojí podmínkám, např. v projektové dokumentaci. Uvedené je dle mého soudu jednak důsledkem roztržité a nepřehledné právní úpravy a nejednoznačností některých zákonných požadavků (tyto nelze přičítat k vině stavebníků), ale také nedostatečná komunikace a snaha kompromisních řešení v rámci sousedských vztahů a osob v lokalitě daného záměru se vyskytujících. Fakt, že stavebník zpravidla nekonzultuje a nevyjednává podmínky svého záměru s veřejností předem, tak má často za následek podávání námitek účastníků řízení, respektive opravných prostředků (včetně správních žalob). Povolovací proces se pak logicky protáhne na řadu let.

Konečně se dostávám k dílčímu závěru týkajícímu se účastníků stavebního řízení a (ne)účastenství environmentálních spolků. Stavební řízení jako řízení správní předpokládá, že na jeho průběhu a zejména výsledku budou participovat také účastníci vyjmenovaní v § 109. Kromě již zavedené účasti tzv. neopominutelných účastníků (kam patří například stavebník či vlastník pozemku, na kterém je stavba prováděna), jsou to tak i tzv. dotčení účastníci. Za dotčené účastníky můžeme tradičně považovat okruh „sousedů“, tj. vlastníky sousedních pozemků či staveb na nich, kteří mohou být povolovaným záměrem přímo dotčeni. Ačkoliv konstantní judikatura dlouhodobě tendovala spíše k pomalému rozšiřování okruhu účastníků, například s ohledem na rozšíření chápání pojmu *sousedního* pozemků či pojmu *přímého dotčení*, legislativní vývoj šel směrem přímo opačným. Po odstranění participačního práva pro společenství vlastníků jednotek (respektive historicky i nájemníků) *odřízla* novela č. 350/2017 Sb. od možnosti chránit zájmy na ochranu přírody a krajiny v rámci stavebních řízení též environmentální spolky (dříve environmentální občanská sdružení). Změnou § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 109 stavebního zákona byla jejich participační práva omezena pouze na správní řízení vedená dle zákona o ochraně přírody a krajiny, což bylo zdůvodněno údajnou blokací povolovacích procesů výstavby s úmyslem brzdit ekonomický rozvoj země. Ačkoliv byla zachována potence jejich účastenství v tzv. navazujících řízeních dle zákona EIA, jedná se o flagrantní omezení práva občanů zajímat se a podílet se na důležitých stavebních činnostech, které mohou mít na jejich životy výrazný dopad. Legislativní změny vedené potřebou urychlit výstavbu a hájit více zájmy stavebníků, potažmo investorů, je bohužel nutno považovat za nepochopení podstaty činnosti environmentálních spolků, jako projevu sdružovacího práva. Nejen judikatura dlouhodobě potvrzuje, že participace místních komunit a občanů sdružující se do více či méně formálních skupin je pozitivním projevem demokracie a účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).

Vedle toho je nutno též poukázat na vývoj judikatury Ústavního soudu, přiznávající spolkům vedle veřejných procesních práv také veřejné hmotné právo na příznivé životní prostředí, případně i právo účastnit se řízení o některých správních deliktech.

Míním, že Ústavení soud by v obdobných případech měl vzít do úvahy kromě faktorů ryze právních (ochrana práv na spravedlivý proces a práva na příznivé životní prostředí) též faktory odborné, tedy výstupy celosvětových vědeckých studií o probíhajících klimatických změnách.

Úplné znemožnění či tak výrazné omezení veřejnosti vstupovat do povolovacích procesů je řešením extrémním a jen těžko považovatelné za v souladu s ústavně zaručeným právem na

příznivé životní prostředí a s právem na spravedlivý proces. Učinnou změnu lze jen těžko považovat za naplňující závazky vyplývající z mezinárodního práva, zejména Aarhuské úmluvy.

Kontextuálně nutno uvést, že zájem veřejnosti účastnit se na rozhodování s dopadem na ochranu životního prostředí konstantně vzrůstá celosvětově, jen původně ze „západního“ světa začal více projevovat také v zemích bývalého „východního bloku“. V souvislosti s tím se rozvinula činnost nejen obyvatel žijících v okolí stavebních záměrů, ale též regionálních a celostátních sdružení osob s ekologickým smýšlením. V duchu hesla „kde je vůle, je i cesta“ se začala občanská společnost stále více a více zapojovat do rozhodování o výstavbě a tím hledat další a další možnosti právních prostředků k usměrnění developmentu. Jednotlivé povolovací fáze výstavby tak začaly být více a více soudně napadány, což logicky začalo jejich postup zpomalovat. Nutno však přiznat, že soudně byly častěji přezkoumávána procesní pochybení správních orgánů při povolování staveb, tedy procesní, a nikoliv hmotná stránka věci (vždyť až do nedávna sdružení občanů chránící životní prostředí mohla prostřednictvím právnické osoby uplatňovat před soudy pouze upření procesních práv⁷⁷⁰). Pokud by tedy správní orgány postupovaly vždy tak, jak jim bylo právními předpisy ukládáno, byly by veškeré snahy brojitelů marné. Praxe však mnohdy ukázala opak.

Od mého posledního veřejně-projeveného názoru na tuto problematiku se můj postoj nijak radikálně nezměnil.⁷⁷¹ Stále jsem přesvědčen, že ačkoliv laická veřejnost nahlíží na ekologické spolky negativní optikou a považuje je za nepříjemné „zdržovače“ výstavby. Bohužel se tak děje bez znalosti problematiky, bez relevantních statistik, dat či vědeckých studií o skutečných příčinách prodlužování stavebních řízení a naopak se tak děje pod vlivem demagogie některých politiků hájících partikulární zájmy. Na druhou stranu jsem si vědom, že se v praxi mohly vyskytovat případy účelově zakládaných spolků, a to nikoliv s cílem hájit ochranu životního prostředí, ale naopak za zištnými účely, tj. požadovat finanční úplatu od stavebníků za to, že nebudou řízení komplikovat. Tyto případy jsou zcela neoddiskutovatelně zavrženíhodné a nemají v demokratické společnosti co pohledávat. *De lege feranda* by však stačilo zkvalitnit kontrolní mechanismy a případně podmínit účast environmentálních spolků například širší občanskou podporou nebo dlouhotrvající časovou existencí spolku v daném území. Jako kompromis by proto stačilo převzít podmínky účasti spolků jako tzv. dotčené veřejnosti dle zákona EIA, tj.

⁷⁷⁰ K tomu viz pododíl 5.5.2.3 „Spolky jako (ne)účastníci“.

⁷⁷¹ ŠIMÁK, Filip. *Ochrana životního prostředí ve stavebním řízení*. Brno, 2013. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Fakulta právnická. Vedoucí práce Ivana Průchová. s. 88. Dostupný z <https://is.muni.cz/th/ro8ah/Filip_Simak_Diplomova_prace.pdf?lang=cs>.

existence spolku alespoň 3 roky či vyjádření podpory petičními podpisy 200 (či více) občany žijící v daném území. Jako inspiraci pro budoucí právní úpravu bych také doporučil koncept předprocesního participačně proaktivního přístupu, dle kterého se individuální developerské projekty dojednávají s dostatečným předstihem před zahájením příslušných řízení se zahrnutím co nejširší základny participujících osob a zahrnutí jejich požadavků v nejvíce kompromisně-možné variantě.

Ztotožňuji se také s dalším alternativním řešením *de lege ferenda* zmíněným Terezou Snopkovou. Ta navrhuje přijetí nového obecného rámcového předpisu specificky upravujícího účastenství environmentálních spolků a dalších subjektů, který by zaručoval možnost účastnit se a vyjádřit se v případech hájení zájmů na ochraně životního prostředí. Tím by došlo ke zpřehlednění právního prostředí a zároveň právní jistoty jednotlivých aktérů procesů veřejného stavebního práva ohledně prosazování ústavně zaručených práv.

Na okraj shrnutí stavebního řízení a návaznosti na postupy mu předcházející, tj. zejména na posuzování záměru dle zákona EIA a v rámci územního řízení. Do novely č. 225/2017 Sb. bylo v zásadě možné projít celý povolovací proces pouze po oddělených krocích. Nicméně od 1. ledna 2018 je na vůli stavebníka ponechána možnost vybrané povolovacími procesy spojit do společných (koncentrovaných) řízení. Paradoxně nyní, po všech novelách stavebního zákona a snahám o umožnění jednotlivé povolovací procesy neabsolvovat zdlouhavě po jednom, ale vše spojit do jednoho, se zamýšlený efekt spíše minul účinkem. Stavební záměry (zejména ty velké) se stále povolují po jednotlivých procesních etapách. Shodně s profesorem Damohorským⁷⁷² jsem názoru, že příčinu lze najít v procesně-ekonomických důvodech. Než nechat zamítnout celý projekt najednou, je lepší se ke kýženému výsledku raději dobrat postupně a projekt případně měnit dle okolností a požadavků stakeholderů.⁷⁷³

K alternativním postupům ke standardnímu stavebnímu řízení dále patří nahrazení stavebního povolení subordinační **veřejnoprávní smlouvou** (§ 116 stavebního zákona). Zjednodušený postup zakládá stavebníkovi právo realizovat stavební záměr prostřednictvím individualizovaného dvoustranného právního jednání mezi ním a stavebním úřadem, jehož

⁷⁷² Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Nové a novější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 156. ISBN 978-80-87975-85-5.

⁷⁷³ Shodně se vyjadřuje i Eliška Dvorská – srov. DVORSKÁ, Eliška. *Posuzování vlivu na životní prostředí v mezinárodním, evropském a českém právu* [online]. 2018/2019 [cit. 2019-05-15]. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Vojtěch Stejskal. S. 144. Dostupný také na IS CUNI: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/168463/>>.

účinnost nastane udělením souhlasu všech osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (kvazi-účastníci).

I po novele č. 225/2017 Sb., která do té doby kusou úpravu rozšířila, se institut veřejnoprávní smlouvy potýká s řadou výkladových i aplikačních problémů. Úvodem nutno podtrhnout nejednoznačný okruh záměrů, pro které lze veřejnoprávní smlouvy využít. *De lege feranda* by si první odstavec předmětného ustanovení § 116 zasloužil podstatné zpřesnění, a to směrem k rozšíření nejen na ohlašované stavby, ale též na terénní úpravy, udržovací práce a terénní úpravy, které lze stavebnímu úřadu ohlásit (srov. § 105 odst. 1 stavebního zákona).

Základní filozofie „smluvního“ přístupu vedoucího ke vzniku práva realizovat stavební záměr lze bez nadsázky možno označit za progresivní. Možnost spolupráce orgánu stavebníka se stavebním úřadem při určení jednotlivých ustanovení veřejnoprávní smlouvy lze jistě označit za pozitivní i z pohledu environmentální ochrany. Je-li stavební úřad proaktivní a znalý odborné problematiky, může stavebníka v rámci spolupráce o textu smlouvy poučit o jeho povinnostech a zároveň mu pomoci vybrat pro něj odpovídající technicko-stavební řešení vyhovující nárokům jednotlivých veřejných zájmů. O to účinnější může být tato „vyjednávací“ fáze, budou-li přibrány i osoby, jichž se záměr bude dotýkat a které budou následně požádány o vyslovení příslušného souhlasu s veřejnoprávní smlouvou. Zejména po kritizované novele stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která okruh účastníků stavebního řízení radikálním způsobem omezila (viz výše), by bylo přizvání kvazi-účastníků „k jednacímu stolu“ pro stavebníka výrazně jednodušší a sousedský kompromis dosažitelnější, což může mít ve výsledku pozitivní vliv i na celkovou ochranu životního prostředí.

Nově zakotvená povinnost vyvěšení návrhu veřejnoprávní smlouvy na úřední desce, byť na velmi omezenou dobu, přispívá k možnosti informovanosti dotčených osob o probíhajícím záměru. Ti se tak mohou následně ujistit, zda byly zahrnuty jako osoby, které by jinak byly účastníky stavebního řízení a požádány o písemný souhlas s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Řízení o určení právního stavu (§ 142 správního řádu), v rámci kterého se opomenutí kvazi-účastníci mohou realizaci stavebního záměru bránit, představuje oproti *ex officio* zahajovanému přezkumnému řízení alespoň výhodu „návrhového“ řízení.

Problematické znaky vykazují procesy prodlužování účinnosti a změny veřejnoprávní smlouvy. Jejich režimy by zasluhovaly do vyšší míry sjednotit, respektive zpřesnit možnosti „překlápění“ do standardního stavebního řízení při případném nezískání souhlasů kvazi-účastníků.

Vzhledem k tomu, že institut veřejnoprávních smluv nahrazující jak územní rozhodnutí, tak stavební povolení (či jejich jednotlivé varianty) zatím netvoří významné procento ze všech povolovacích alternativ, je otázkou, zda se situace do budoucna změní. Jako osoba upřednostňující diskusi a konsensuální přístup pro dosažení efektivních a všemi stranami aprobovaných řešení bych jednoznačně doporučil institut veřejnoprávní smlouvy dále rozvíjet (kromě právních instrumentů například i nástroji mimoprávními), a motivovat stavebníky k přednostnímu používání v hierarchii povolovacích postupů v rámci (nejen) stavebního řádu.

Posledním realizačně-povolovacím postupem analyzovaným v této kapitole bylo **oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora**, zakotvené v ustanovení § 117 stavebního zákona (dříve označované jako „zkrácené stavební řízení“). „Privatizační“ postup je určitým typem *out-sourcování* úlohy stavebního úřadu přezkoumat stavební záměr z hlediska dodržení zákonných požadavků a podmínek na soukromou osobu, a to na základě úplatného vztahu se stavebníkem. Od svého *divokého* nástupu byl institut v důsledku silné kritiky odborné veřejnosti postupně měněn směrem k většímu dohledu stavebního úřadu a možností dotčených osob participovat na tomto kvazi-řízení. Přesto však zůstala řada problematických míst a komplikací s aplikací některých zákonných ustanovení.

Úvodem nutno zmínit, že oznámení uzavření smlouvy mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem stavebnímu úřadu neobsahuje povinnost konkrétní text smlouvy také doložit, což prohlubuje pochybnost o objektivním přezkoumání stavebního záměru.

Po oznámení by ideálně stavební úřad měl inspektorovi sdělit okruh dotčených orgánů pro obstarání závazných stanovisek (či jiných podkladů od jiných správních orgánů) a též okruh osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (kvazi-účastníků). Autorizovaný inspektor je povinen získat podpisy (tj. souhlasy) kvazi-účastníků na výkresovou část projektové dokumentace. U podpisů se ale nevyžaduje žádné ověření a dále kvazi-účastníci nemají možnost přiložit k souhlasu (podpisu) závazné podmínky či výhrady (tak jako u některých jiných zjednodušených postupů).

Ačkoliv je autorizovaný inspektor soukromou osobou a nepřezkoumává projektovou dokumentaci v klasickém správním řízení, judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzená nedávno i Ústavním soudem přirovnala postup a úlohu inspektora správnímu orgánu *sui generis*, čemuž odpovídá i povinnosti aplikace základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených ve správním řádu.

Autorizovanému inspektorovi přísluší přezkoumat stavebníkem předloženou projektovou dokumentaci z obdobných hledisek, jako kdyby tak činil stavební úřad. Úplatný vztah inspektora a stavebníka však z podstaty věci narušuje požadavek objektivity a vyhnutí se střetu zájmů s dohledem nad dodržením požadavků (například dotčených orgánů) na zajištění podmínek směřujících na ochranu životního prostředí.

Po postupných novelizacích vykazuje postup následující po vydání certifikátu charakteristické rysy obdobné běžnému stavebnímu řízení, nicméně s několika podstatnými rozdíly. Certifikát stavební úřad nezasílá osobám, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, měl by jim však umožnit nahlédnout do jeho obsahu a příloh. Stavební úřad o možnosti nahlízet informuje prostřednictvím úřední desky. Ve stejné lhůtě mají kvazi-účastníci možnost do podkladů nahlízet. Pomineme-li fakt, že lhůta pro nahlížení do podkladů byla novelou č. 225/2017 Sb. zkrácena na polovinu (tj. z 30 dnů na 15 dnů), nutno v této souvislosti zdůraznit, že zákon výslovně neukládá stavebnímu úřadu ani autorizovanému inspektorovi oznámit stavební záměr kvazi-účastníkům jednotlivě, jak je tomu ve stavebním řízení.

Vyvěšením oznámení stavební úřad zahajuje správní proces *sui generis* o přezkoumání záměru stavebníka z hlediska jeho souladu s právními předpisy a vztahují se na něj ustanovení správního řádu o běhu lhůt a doručování. Kvazi-účastníci mohou vůči certifikátu podat ve lhůtě 15 dní námítky a ve stejné lhůtě může stavební úřad uplatnit výhrady. Teprve marným uplynutím lhůty (neuplatněním námitek či výhrad), vzniká stavebníkovi právo realizovat certifikovaný záměr. Kvazi-účastníkovi přísluší však jen možnost námitat buď, že souhlas vůbec neudělil nebo udělil, ale certifikát byl vydán v rozporu s podklady, na základě nichž byl jeho souhlas udělen.

V praxi může celkem často docházet k řadě případů, kdy je postavení kvazi-účastníků ohledně možnosti hájit své zájmy ztíženo či dokonce znemožněno. Pokud by je například autorizovaný inspektor neoslovil pro udělení souhlasu, mají šanci dozvědět se o uvažovaném záměru pouze od stavebního úřadu prostřednictvím úřední desky. Při restriktivním výkladu zákona (viz výše), kdy stavební úřad po vyvěšení oznámení na úřední desce kvazi-účastníky jednotlivě neobešle, pak tito mají (z pouhé úřední desky) pouze malou šanci se o záměru skutečně dozvědět a naopak velkou šanci lhůtu k námítkám promeškat. Neuplatnění řádné obrany pak může předznamenat i negativní výsledek případné žaloby ve správním soudnictví.

Sporná je situace, kdy kvazi-účastník udělí souhlas, avšak následně se ukáže, že certifikát „neodpovídá“ podkladům pro udělení souhlasu. V praxi lze předpokládat, že v době udělování souhlasů nemusí být seznam podkladů vždy úplný, respektive kvazi-účastníkům nebudou známa

veškerá závazná stanoviska či jiné rozhodnutí či doklady dotčených orgánů. Certifikát „neodpovídající“ podkladům by sice mohl být předmětem výhrady stavebního úřadu či dotčeného orgánu, kterým je dán širší věcný prostor pro opozici vůči certifikátu, avšak i ten je časově omezen 15-denní lhůtou. Bude otázkou pro soudní praxi, zda promeškání lhůty představuje automaticky „fikci“ uznání certifikátu, a tedy ztrátu pravomoci správních orgánů činit další úkony k hájení veřejných zájmů. Osobně jsem názoru, že i při neudělení výhrad má stavební úřad stále jemu inherentní pravomoc stavebního dozoru (§ 132 stavebního zákona) a dotčené orgány mohou i nadále kontrolovat podmínky jimi vydaných závazných stanovisek.

Je tedy zřejmé, že by stavební úřad i v případě institutu certifikátu autorizovaného inspektora, který byl nepochybně zaveden v úmyslu zkrátit dobu povolování stavebního záměru, měl dbát ochrany veřejných zájmů i práv dotčených osob včetně kvazi-účastníků. Povinnost ochrany veřejných zájmů ukládá zákon i samotnému autorizovanému inspektorovi, z čehož se může zdát, že by tak aspekty životního prostředí měly být chráněny dvojmo. Vzhledem k úplatnému vztahu mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem, s přihlédnutím k obecným snahám stavebníků k minimalizaci nákladů a maximalizaci zisku, a v důsledku toho k předimenzování stavebních záměrů a naopak poddimenzování ochranných opatření, bude však spíše opak pravdou.

Postup vedoucí k povolení stavebního záměru skrze certifikát autorizovaného inspektora a jeho oznámení s předepsanými náležitostmi stavebnímu úřadu byl nepochybně zamýšlen u záměrů, které lze obecně považovat za nekomplikované a nesporné. Praxe však mnohdy ukázala, že institutu je využíváno i v případech, které za „nesporné“ lze považovat stěží, a to s úmyslem obejít zejména možnosti hájení veřejných zájmů či zájmů vlastníků sousedních pozemků a staveb, jinak více chráněné ve standardním stavebním řízení. Nutno však přiznat, že tomu tak bylo zejména za předchozí právní úpravy, která byla vůči recentní ještě více nachýlená ve prospěch stavebníka a autorizovaného inspektora. Přesto by dle mého názoru měla společnost k *privatizaci* výkonu státní správy přistupovat jen s krajní obezřetností a aprobovat ji pouze tam, kde danou činnost (službu veřejnosti) nelze prostřednictvím „běžných“ správních orgánů jinak objektivně poskytnout.

6 STAVEBNÍ ŘÍZENÍ V KOMPARATIVNÍM NÁHLEDU PRÁVA AMERICKÉHO STÁTU OREGON

Tato kapitola předkládá komparativní náhled na stavební řízení a ochranu životního prostředí v rámci povolování výstavby ve dvou sice geograficky vzdálených, zato charakterově blízkých státech – České republice a Oregonu jako jednoho ze států Spojených států amerických (*United States of America*). Následující pasáže rozebírají společné i rozdílné charakteristiky stavebního řízení, a to v přístupu kontinentálního práva uplatňovaného v České republice a anglo-amerického *common law* aplikovaného v Oregonu.

V této části práce nejprve činím historický exkurz a vysvětluji kontext povolování staveb v Oregonu. Jejich pochopení je nezbytným předpokladem pro práci s právními normami povolovacího procesu vedeného za účelem realizace konkrétního stavebního záměru. Kapitola se dále zabývá jednotlivými fázemi tzv. „quasi-judicial land use process“, který bychom v českém právu mohli nejlépe přirovnat ke stavebnímu řízení (§ 108 až § 115 stavebního zákona). Nutno podotknout, že oregonský systém nerozlišuje dělení na územní a stavební řízení (či jejich různé alternativy), ale vede proces společný, v jehož rámci stavbu „umístí i povolí“. Komparativní důraz je dán zejména na možnosti participace dotčených osob a veřejnosti v rámci jednotlivých fází řízení a uplatňovat zájmy na ochranu životního prostředí. Ke konci kapitoly se věnuji procesním otázkám souvisejícím s přezkumem vydaných rozhodnutí v rámci unikátní oregonské soustavy odvolacích orgánů. Komparace obou právních úprav vyúsťuje v řadu doporučujících závěrů, kterými by se český řád mohl i pro současnou rekonstrukci inspirovat.

6.1 Historický exkurz a kontext povolování staveb ve státě Oregon

Až do 70.let minulého století bylo povolování staveb v Oregonu činěno prostřednictvím politického rozhodování. O každém stavebním záměru individuálně hlasovalo zastupitelstvo či rada obce, tedy politická reprezentace. Oregonské právo nevyžadovalo, aby pro posuzování projektu bylo vedeno formalizované správní řízení podléhající transparentním pravidlům. Jelikož v té době neexistovaly územní plány ani jiné územně plánovací nástroje, zůstávalo rozhodování o charakteristice staveb čistě na uvážení místní samosprávy, a to bez účasti širší veřejnosti i bez hlubšího zhodnocení možných dopadů na životní prostředí. Z těchto důvodů považovala odborná

veřejnost systém územního plánování a povolování staveb za nevyvážený a ve svém důsledku ohrožující příznivý stav životního prostředí.⁷⁷⁴

Teprve oregonský Nejvyšší soud (*Oregon Supreme Court*) změnil v přelomovém rozhodnutí „*Fasano v. Washington County Board of Commissioners*“⁷⁷⁵ dosavadní koncepci povolování staveb založenou na politických úvahách zastupitelstva. Proces, probíhající před členy zastupitelstva či rady obce, připodobnil soud k druhu řízení, ve kterém o konkrétních případech a individualizovaných osobách jinak rozhodují právě soudy.⁷⁷⁶ Povolování jednotlivých stavebních záměrů tak bylo dle názoru soudu řízením „kvazi-judiciálním“ a v takovém patří mezi práva zúčastněných osob vyjádřit se k předmětu řízení, rozporovat tvrzení a argumenty ostatních osob, předložit důkazy apod.⁷⁷⁷ Nadto soud konstatoval, že osoby daný případ autoritativně posuzující musí být nestranné a verdikt musí být vyneseno po transparentně vedeném postupu a s odpovídajícím zdůvodněním vycházejícím z předložených podkladů. Požadavky z precedentu *Fasano* byly následně integrovány do oregonských zákonů, čímž byl položen legislativní základ účasti veřejnosti a možnosti chránit životní prostředí v povolovacích procesech týkajících se výstavby.⁷⁷⁸

V recentním právu spadá vydávání stavebních povolení do kategorie rozhodnutí stavebně-územních rozhodnutí, které sice nadále činí orgán místní samosprávy či jím určený subjekt, avšak tak, aby náležitosti vyhovovaly soudnímu precedentu *Fasano*.⁷⁷⁹ Oregonský zákon ORS⁷⁸⁰ § 197.015(10)(a)(A) tak vyžaduje plnou participaci osob přímo dotčených záměrem, transparentnost, přístup k informacím, účast veřejnosti a zahrnutí kontrolních mechanismů pro dosažení nejvyšší možné míry objektivního výsledku.⁷⁸¹ Základní myšlenkou právní úpravy je dosažení přijatelného kompromisu mezi soukromými a veřejnými zájmy a v konečném důsledku ochrany životního prostředí.⁷⁸²

⁷⁷⁴ ADLER, Sy. *Oregon plans: The Making of an Unquiet Land Use Revolution*. Corvallis OR: Oregon State University Press, 2012. s. 121. ISBN 978-08-7071-651-5.

⁷⁷⁵ *Fasano v. Washington Cty. Bd. of Comm'rs*, 264 Or. 574, 588 (1973).

⁷⁷⁶ MATTIS, James. *Findings in Land Use Decisions*. Bureau of Governmental Research and Service, School of Community Service and Public Affairs, University of Oregon, 1982. s. 1.

⁷⁷⁷ MATTIS, James at al. *The Impartial Tribunal Requirement in Land Use*. Bureau of Governmental Research and Service, University of Oregon: In Cooperation with League of Oregon Cities, Association of Oregon Counties, 1982.

⁷⁷⁸ Viz SULLIVAN, Ed et al. eds. *Land Use Volume 2*. Oregon state bar, Fourth Edition ed. 2010. s. 441-442.

⁷⁷⁹ *Fasano v. Washington Cty. Bd. of Comm'rs*, 264 Or. 574, 588 (1973).

⁷⁸⁰ “Oregon Revised Statutes” nebo “ORS” je způsobem konsolidovaného řazení právních předpisů v Oregonu. Jedná se o obdobu české sbírky (Sb.) a způsobu odkazování na aktuální znění právních norem.

⁷⁸¹ University of Oregon. Bureau of Government Research Service. *Procedures for Making Land Development Decisions: A Supplement to the Model Land Development Ordinance*. The Bureau, 1983. s. 1.

⁷⁸² Tamtéž.

Základním legislativním rámcem pro vedení stavebního řízení je úprava zakotvená v kapitolách oregonských zákonů s označením „215 Okresní plánování, zonace a pravidla staveb pro bydlení“ (*County Planning; Zoning; Housing Codes*), „227 Městské plánování a zonace“ (*City Planning and Zoning*) a „197.763 Komplexní územní plánování: místní povolovací řízení a jeho vedení“ (*Comprehensive Land Use Planning: Local quasi-judicial land use hearings; conduct*). Specifikum právní úpravy je, že výše uvedené zákony obsahují pouze rámcově upravená pravidla, jakési základní mantinely. Je dále ponecháno na okresech (*counties*) a obcích, nazývaných také jako města (*city*), aby si podrobnější hmotněprávní i procesněprávní pravidla upravily dle svých představ a podmínek (například dle personálních možností, časových či finančních omezení apod.). Pokud se jedná o míru účasti veřejnosti v povolovacích postupech, jsou okresy a obce povinny zachovat alespoň úroveň stanovenou zákony, avšak mohou jít i nad úroveň jimi přiznaných práv. V řízeních ve své jurisdikci tak mohou obce či okresy udělit více práv a širší limity participace, a to například co do okruhu osob, zveřejňovaných informací, lhůt pro vyjádření a podání námitek apod.⁷⁸³

6.2 Žádost o vydání stavebního povolení a oznámení zahájení stavebního řízení

V Oregonu je stavební řízení zahájeno žadatelem (*applicant*) v okamžiku podání žádosti (*application*) o vydání stavebního povolení (*building permit*) pověřenému orgánu místní samosprávy. K žádosti obsahující povinné údaje o stavebním projektu (včetně specifikace, rozměrů, účelu, použití apod.) je žadatel povinen přiložit veškeré podklady, na které se v žádosti odkazuje. Žádost samotná i přílohy se stávají obsahem spisu, do něhož může dle zákona⁷⁸⁴ každý nahlédnout.

⁷⁸³ § ORS 197.763(4)(a).

⁷⁸⁴ Srov. SULLIVAN, Ed et al. eds. *Land Use Volume 2*. Oregon state bar, Fourth Edition ed. 2010. s. 14-9.

6.3 Oznámení o zahájení řízení

Jako další ze snah o transparentnost v rozhodování o výstavbě lze spatřovat způsob, jakým je o daném záměru informována veřejnost a dotčené osoby (zejména sousedi). Adresné oznámení předznamenává nejefektivnější možnost následně na řízení participovat, podávat věcné námítky proti nedodržení stavebních norem či jiných závazných podmínek, vystupovat na ochranu veřejného zájmu apod.

Vycházeje z precedentního judikátu *Fasano*⁷⁸⁵, oregonský zákon požaduje, aby o uvažovaném záměru byl informován nejen vlastník pozemku, ale také „sousedské společenství“ (což je formální sdružení obyvatel v dané lokalitě bez nutnosti užívání nemovitost vlastní) a jiná občanská uskupení (zahrnující například environmentální spolky) nacházející se nebo působící v určitém vzdálenostním perimetru od pozemku uvažovaného záměru.⁷⁸⁶ Minimální šíři perimetru určuje zákon v měrných jednotkách (stopách – *feet*) a podle druhu území, kde se záměr nachází: 100 stop (cca 31 metrů), pokud se pozemek záměru nachází uvnitř hranic obce, 250 stop (cca 77 metrů) mimo hranice obce a nejedná-li se o zemědělské nebo lesní pásmo, a 500 stop (cca 154 metrů) v rámci zemědělské nebo lesní oblasti.

Právě zde se jedná o případ, kdy je obcím ponechávána možnost zákonem stanovený minimální perimetr pozemků ve svých místních právních předpisech rozšířit.⁷⁸⁷ Totéž platí i pro rozšíření okruhu kategorií osob, kterým bude zahájení oznámeno. Kromě vlastníků pozemků tak může obec vnitřním předpisem stanovit, že záměr bude oznamován například nájemníkům či dalším uživatelům domů a bytů.⁷⁸⁸ Dobrým příkladem je oregonské druhé největší město Eugene, jehož místní vyhláška stanovuje povinnost oznámit stavební záměr všem vlastníkům a uživatelům nemovitostí do vzdálenosti 500 stop (cca 154 metrů) a sousedským společenstvím (environmentální spolky nevyjímaje) působícím do vzdálenosti 300 stop (cca 93 metrů) od pozemku záměru.⁷⁸⁹

⁷⁸⁵ *Fasano v. Washington Cty. Bd. of Comm'rs*, 264 Or. 574, 588 (1973).

⁷⁸⁶ ORS § 197.763(3)(f).

⁷⁸⁷ ŠROV. MATTIS, James a Sandra L. ARP. *Quasi-judicial land use hearings process.*, Eugene, Oregon: Bureau of Governmental Research and Service, University of Oregon in cooperation with League of Oregon Cities, Association of Oregon Counties. 1983. s. 2.

⁷⁸⁸ Tamtéž.

⁷⁸⁹ Eugene, Oregon. Land Use Code § 9.7007(5)(b)(1)–(2). Dostupný z WWW: <<https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/2704/Chapter-9-Land-Use?bidId=>>>. K tomu se váže i osobní zkušenost, kdy jsem byl osobně vyzooměn o zahájení stavebního řízení na obsáhlou rekonstrukci, přesto, že jsem byl pouze nájemcem nemovitosti vzdálené od pozemku záměru cca 100 metrů.

Podle zákona musí oznámení obsahovat kromě údajů o žadateli (stavebníkovi) a pozemku také parametry stavebního záměru, způsob uvažovaného užívání pozemku, podmínky územního plánu vztahující se na daný pozemek a vybraná ustanovení stavebně-technických předpisů vážící se k danému typu stavebního záměru. Nezbytnou součástí oznámení je datum, místo a čas veřejného ústního jednání, na kterém se může adresát k záměru vyjádřit, uplatnit námítky či předložit důkazy na podporu svých nebo jiných účastníků znevažující tvrzení. Nesmí chybět ani poučení, že neuplatnění námitek či nedoložení důkazů má za následek nemožnost podat proti finálnímu rozhodnutí odvolání. Toto pravidlo nese označení “*raise-it-or-waive-it rule*”⁷⁹⁰ (uplatnit právo nebo se ho vzdát) a v českém prostředí nejbližší odpovídá koncentrační zásadě v ust. § 112 odst. 1 stavebního zákona.

Vedle individuálního doručení může žadatel využít pro oznámení také prostředků masové komunikace, například místních novin, rádia nebo televize.⁷⁹¹ Ačkoliv oregonský zákon přímo nevyžaduje, aby oznámení o zahájení stavebního řízení bylo fyzicky vyvěšeno také na místě záměru, nechává obcím tuto možnost stanovit v místních předpisech. Již zmiňované oregonské město Eugene tak například požaduje, aby žadatel o stavební povolení vyvěsil oznámení záměru u předmětného pozemku, a to alespoň po dobu 14 dnů před konáním veřejného jednání.⁷⁹²

Nedoručení oznámení o záměru tomu, komu tak zákon či místní vyhláška ukládá, je závažným procedurálním pochybením předznamenávajícím zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení, pakliže tím bylo závažně porušeno právo odvolatele.⁷⁹³

Jelikož Oregon nemá veřejný seznam vlastnických a jiných práv či údajů nemovitostí, je oznámení zasláno osobám hradícím za nejbližší předcházející období daň z (vlastnictví) nemovitosti. Tím je jednak cíleno na zajištění informování co možná nejaktuálnějšího vlastníka nemovitosti, jednak je tím *de facto* vyvíjen určitý tlak na plnění daňové povinnosti.⁷⁹⁴ Daň z nemovitosti je však ve většině případech vybírána pouze jednou za rok, a pokud vlastník z vlastní iniciativy neoznámí obci změnu vlastnického vztahu, má oznamování stavebního záměru tímto způsobem určité deficit.

⁷⁹⁰ Srov. SULLIVAN, Ed et al. eds. *Land Use Volume 2*. Oregon state bar, Fourth Edition ed. 2010. s. 14-73.

⁷⁹¹ ORS § 197.763(8).

⁷⁹² Eugene, Oregon. Land Use Code § 9.7007(7). Dostupný z WWW: <<https://www.eugene-or.gov/DocumentCenter/View/2704/Chapter-9-Land-Use?bidId=>>.

⁷⁹³ Viz rozhodnutí *Seagraves v. Clackamas County.*, 17 Or. LUBA 1329, 1336 (1989).

⁷⁹⁴ Pro úplnost doplním, že právě daň z (vlastnictví) nemovitosti je pro oregonské obce jedním z hlavních příjmů veřejných rozpočtů a tvoří základní zdroj hrazení veřejných výdajů na zdravotnictví, školství či infrastrukturu.

Oznámení o záměru musí být doručeno všem uvedeným subjektům alespoň 20 dní před konáním veřejného jednání.⁷⁹⁵ Opět je dána možnost jednotlivým okresům či obcím, aby tuto lhůtu prodloužily a s tím i dobu potřebnou na věcnou přípravu případných námitek proti záměru.⁷⁹⁶

6.4 Veřejné ústní jednání

Veřejná ústní jednání lze obecně považovat za nejúčinnější platformu pro odstranění vzájemných rozporů a pro konsensuální řešení týkající se stavebních záměrů. Prostřednictvím mediovaných „kulatých stolů“ mohou zúčastněné osoby nejkratší a nejzřetelnější cestou vyjádřit své postoje, předložit podklady a důkazy podporující tvrzení svá či vyvracející tvrzení jiných účastníků se osob.

Dle oregonského práva je konání veřejného ústního jednání mandatorním předpokladem řádného vedení řízení.⁷⁹⁷ Odehrává se zpravidla na místní radnici nebo na místě uvažovaného záměru. Jeho průběh se dá stručně charakterizovat tak, že na jeho počátku shrne pověřený úředník obce stavební záměr, požadavky a kritéria předepsané pro něj relevantními právními předpisy a vyjádří svůj úvodní náhled na projekt.⁷⁹⁸ Vycházeje opět z precedentního rozhodnutí *Fasano*, stávající oregonské právo musí žadateli umožnit stavební záměr v plné míře prezentovat, načež ostatní přítomní musí mít možnost v ústní formě proti záměru uplatnit své námítky.⁷⁹⁹

Pravděpodobně nejpodstatnějším elementem vycházejícím z případu *Fasano* je možnost kohokoliv z veřejnosti předložit důkazy nebo naopak napadnout podklady předložené žadatelem, pokud by záměr ve skutečnosti neměl splňovat právními předpisy stanovené podmínky.⁸⁰⁰ Pro hladký průběh veřejného jednání může obec prostřednictvím místního právního předpisu omezit

⁷⁹⁵ ORS § 197.763(3)(f)(A).

⁷⁹⁶ ORS § 197.763(5)(b).

⁷⁹⁷ Srov. ORS § 215.416(3) a ORS § 227.175(3).

⁷⁹⁸ Oregon Department of Land Conservation and Development. *Understanding Oregon's Land Use Planning Program, Chapter 4: Making Land Use Decisions* [online] s. 2. [cit. 4.5.2019]. Dostupný z WWW: <http://www.oregonlanduse training.info/data/4_index.html>.

⁷⁹⁹ Viz *Fasano v. Washington Cty. Bd. of Comm'rs*, 264 Or. 574, 588 (1973).

⁸⁰⁰ Oregon Department of Land Conservation and Development. *Understanding Oregon's Land Use Planning Program, Chapter 4: Making Land Use Decisions* [online] s. 2. [cit. 4.5.2019]. Dostupný z WWW: <http://www.oregonlanduse training.info/data/4_index.html>.

ústní interpelace časovým limitem, případně vyzvat k vyhotovení obsáhlejších námitek písemně a k jejich zaslání před konáním veřejného jednání.⁸⁰¹

6.5 Rozhodnutí o žádosti a vydání stavebního povolení

Po konání veřejného ústního jednání, uplatnění námitek, důkazů a podkladů dotýkajících se stavebního záměru všemi zúčastněnými stranami následuje vydání rozhodnutí orgánem k tomu příslušným. V Oregonu je tím zpravidla tzv. „plánovací komise“ (*planning commission*) nebo „úředník pro slyšení“ (*hearing officer*). V obou případech se jedná o orgány, které jsou součástí místní samosprávy.

Ať kladné rozhodnutí, tedy vydání stavebního povolení (*building permit*), tak negativní rozhodnutí v podobně zamítnutí žádosti musí obsahovat povinné náležitosti. Rozhodnutí musí obsahovat citaci relevantních ustanovení právních předpisů, dále údaje o stavebním záměru a provedení subsumpce zjištěných údajů pod právní normy. Rozhodnutí musí být podloženo hodnověrnými důkazy vyplývajícími z celého průběhu řízení a zachycené přezkoumatelným způsobem.⁸⁰² Míra důkazů musí dosahovat alespoň takové úrovně, že by se o ně při svém rozhodování mohla opřít „rozumná a obezřetná osoba“ (z org. „*evidence on which a reasonable, prudent person would rely in reaching a decision*”).⁸⁰³

Územní a stavebně-technická kritéria staveb jsou obsažena v pramenech různé právní síly, od celostátních zákonů po místní předpisy. Mezi typické místní předpisy patří zónační nařízení (*zoning ordinance*), která stanovují stavebně-technické podmínky výstavby, zejména pokud se jedná o rozměry budov, použité stavební materiály, architektonický design, umístění a odstupy budov od hranic pozemků, ale i podmínky operačního charakteru, například otevírací či provozní dobu, dovolenou hladinu hluku a osvětlení, kapacitu lidí, parkování, nakládání s vodou, napojení na energetickou, dopravní či jinou infrastrukturu apod. Jednotlivým obcím je tak dána možnost si upravit specifické podmínky výstavby, aby odpovídala místním představám a potřebám.

⁸⁰¹ Srov. MATTIS, James a Sandra L. ARP. *Quasi-judicial land use hearings process.*, Eugene, Oregon: Bureau of Governmental Research and Service, University of Oregon in cooperation with League of Oregon Cities, Association of Oregon Counties. 1983. s. 6.

⁸⁰² Srov. ORS § 197.835(9)(a)(C).

⁸⁰³ Srov. SULLIVAN, Ed et al. eds. *Land Use Volume 2*. Oregon state bar, Fourth Edition ed. 2010. s. 4-116; a dále *Portland v. Bureau of Labor & Industries*, 298 Or 104, 119, 690 P2d 475 (1984).

Na tomto místě musím doplnit, že zonační nařízení musí být v souladu s územním plánem obce (*comprehensive plan* nebo *master plan*). Na úrovni celostátní pak územní plán musí být v souladu s devatenácti závaznými celostátními cíli a úkoly územního plánování („19 *Statewide Land Use Planning Goals*“)⁸⁰⁴, které lze zdánlivě přirovnat k české *politice územního rozvoje*. Tyto celostátní cíle a úkoly územního plánování existují v Oregonu teprve od 70. let 20. století, přičemž Oregon byl jedním z prvních států USA, který takto celostátní nástroj územního plánování zavedl.⁸⁰⁵

Také v Oregonu jsou pro vydání rozhodnutí ve stavebním řízení stanovené lhůty. V případě, že se povolovaný záměr nachází uvnitř katastru obce, činí lhůta 120 dní.⁸⁰⁶ Pro případ záměrů nacházejícího se vně hranic obce činí lhůta 150 dní.⁸⁰⁷ O vydání rozhodnutí je všem zúčastněným stranám zasláno oznámení (*Notice of Decision*) a je jim dána možnost podat proti rozhodnutí ve lhůtě 21 dnů opravný prostředek.⁸⁰⁸

6.6 Odvolání a soustava odvolacích orgánů

Specifikem Oregonu je bezpochyby odvolací řízení a systém orgánů v něm rozhodujících. Proto se o odvolání (*appeal*) jako opravném prostředku proti finálnímu rozhodnutí ve stavebním řízení alespoň krátce zmíním.

V Oregonu existuje dvou-úrovňový odvolací systém, decentralizovaný na nižší z úrovní a centralizovaný na té vyšší. Decentralizovaný stupeň představuje možnost odvolat se v rámci interní struktury dané obce. Ta si tak může místním předpisem stanovit, že rozhodnutí vydané „úředníkem pro slyšení“ (*hearing officer*) přezkoumá „plánovací komise“ (*planning commission*). Toto *vnitřní* odvolací řízení však není mandatorním požadavkem zákona a menší obce ho, například kvůli rozpočtovým omezením, zpravidla nevyužívají. Centralizovaný stupeň

⁸⁰⁴ Viz Oregon's Statewide Land Use Planning Goals [online] Oregon Planning, Department of Land Conservation and Development, Oregon.gov [cit. 04-05-2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.oregon.gov/lcd/OP/Pages/Goals.aspx>>.

⁸⁰⁵ K tomu: MASON, Robert J. *Collaborative land use management: the quieter revolution in place-based planning*. Lanham, c2008. s. 181. ISBN 978-07-4254-700-1.

⁸⁰⁶ Srov. ORS § 227.178(1).

⁸⁰⁷ Srov. ORS § 215.427(1).

⁸⁰⁸ K tomu SULLIVAN, Ed et al. eds. *Land Use Volume 2*. Oregon state bar, Fourth Edition ed. 2010. s. 14-62; dále viz ORS § 197.830(3)(a).

představuje odvolání proti rozhodnutí orgánu obce k celostátní tzv. *odvolací radě pro využívání území* (*Land Use Board of Appeals* nebo *LUBA*). LUBA je centralizovaný odvolací orgán pro celé území státu Oregon, mající pouze jediné pracoviště a rozhodující o všech odvoláních jednotlivých oregonských obcí. LUBA se, kromě organizačního aparátu, sestává ze tří členů-odborníků a podléhá exekutivní pravomoci oregonského guvernéra.⁸⁰⁹

6.7 Dílčí závěr kapitoly

I přes geografickou vzdálenost České republiky od amerického státu Oregon a přes rozdílné charakteristiky kontinentálního a anglo-amerického právního systému, považuji úpravu stavebního řízení obou zemí za možnou a vhodnou k porovnání. Následující pasáže shrnují stěžejní výstupy provedené komparace a zhodnocení přínosu pro ochranu životního prostředí.

Obsah žádosti o vydání stavebního povolení a vedení spisu o uvažovaném stavebním záměru jsou dle oregonského práva výrazně více transparentní. Vycházím zejména z faktu, že právo nahlížet do spisu není nijak omezeno ani co do výčtu osob ani co do částí dokumentace. Naproti tomu může dle českého práva nahlížet do spisu pouze účastník stavebního řízení, případně ten, kdo na tom prokáže právní zájem a jen pod podmínkou, že nebude porušeno právo účastníka řízení, dalších dotčených osob nebo veřejný zájem (srov. § 38 odst. 1 a 2 správního řádu). V české stavební praxi dochází často k extenzivnímu výkladu tohoto možného „porušení práva“ a tím tak k zúžení již tak úzce vymezeného okruhu osob s možností do spisu nahlížet. Některé části spisu může český stavební úřad z nahlížení dokonce vyloučit (srov. § 38 odst. 6 správního řádu).⁸¹⁰ Na rozdíl od práva českého, tak dává to oregonské maximální důraz na informovanost o záměru, čímž nepochybně přispívá k veřejné kontrole a tím i k uplatňování zájmů na ochranu životního prostředí.

Jak v českém, tak oregonském stavebním řízení oznamuje jeho zahájení zpravidla příslušný veřejný orgán, jen okruh osob informovaných se výrazně liší. Oregonské právo, na rozdíl od českého⁸¹¹, vymezuje **okruh dotčených osob**, kterým se zasílá oznámení o uvažovaném

⁸⁰⁹ MATTIS, James. *Findings in Land Use Decisions*. Bureau of Governmental Research and Service, School of Community Service and Public Affairs, University of Oregon, 1982. s. 1.

⁸¹⁰ K tomu podrobněji pododdíl 5.5.1.1 „Žádost o vydání stavebního povolení a zahájení stavebního řízení“.

⁸¹¹ K tomu podrobněji v pododdílu 5.5.1.1 „Žádost o vydání stavebního povolení a zahájení stavebního řízení“.

stavebním záměru šířeji a s vyšší mírou určitosti. Za vysoce pozitivní lze spatřovat možnost jednotlivých obcí či okresů tento okruh ještě dále rozšiřovat a tím tak svým obyvatelům zajistit nejširší možnou míru transparentnosti a následné participace v hájení environmentálních zájmů. Vyzdvihnout lze také notifikaci environmentálních spolků, jejichž participaci považuje oregonské právo (a celkově oregonská společnost⁸¹²) jako samozřejmou součást rozhodování o výstavbě. Na základě svých zkušeností a znalostí práva oregonského státu si dovoluji tvrdit, že by teoretické vyloučení environmentálních spolků, tak jak se tomu stalo v českém právu novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb., bylo v Oregonu považováno za zcela nepřijatelné a v rozporu se zásadami demokratického právního státu.

Rozsah povinných informací v **oznámení** je v české a oregonské úpravě vymezen obdobně, což lze konstatovat i ohledně penalizačních důsledků nezaslání oznámení povinným adresátům. Z hlediska ochrany životního prostředí však předčí oregonské právo to české například v možnosti obcí stanovit povinnost žadatele vyvěsit oznámení o uvažovaném stavebním záměru u předmětného pozemku, což opět přispívá k informovanosti veřejnosti a tím i k transparentnosti procesu. V českém stavebním zákoně taková povinnost absentuje, a to včetně možnosti stanovit takovou povinnost na lokální úrovni. Za dostatečnou náhradu v takovém případě nemohu považovat ani eventuální (a za omezených podmínek realizované) vyvěšení oznámení na úřední desce obecního úřadu.⁸¹³ Přitom jsem přesvědčen, že i řada českých měst, zvláště těch s pochopením pro ochranu životního prostředí a občanskou angažovanost, by ve svých právních předpisech možnosti upravit některá procesní pravidla odlišně od stavebního zákona ráda uvítala.

Na druhou stranu je pro zjišťování vlastnických a jiných práv k nemovitostem jistě než individuální výběr daní z nemovitostí spolehlivější veřejný registr nemovitostí. Z tohoto hlediska považuji za velký přínos využívání českého katastru nemovitostí, i když ani to není zcela bezchybné.⁸¹⁴

Za chvályhodné považuji ponechání **dostatečné lhůty** (tj. alespoň 20 dnů) na zjištění relevantních informací a nezbytných pokladů a vyjádření se ke stavebnímu záměru poté, co je oznámení o konání veřejného ústního jednání doručeno. Český stavební zákon určuje lhůtu pro oznámení záměru zpravidla jen 10 dní předem,⁸¹⁵ což je poloviční čas na zjištění relevantních

⁸¹² K tomu pro úplnost odkazuji na kapitolu „Why Public Participation Matters“ v publikovaném článku ŠIMÁK, Filip. Public Participation and Environmental Protection in the Building Permit and Land Use Process - Comparison of Oregon and Czech Law. *Journal of Environmental Law and Litigation*, roč. 32, 2017, č. 2. s. 249-250. ISSN 1049-0280. Dostupný také z WWW: <<https://law.uoregon.edu/images/uploads/entries/Simak.pdf>>.

⁸¹³ K tomu podrobněji v pododdílu 5.5.1.2 „Oznámení zahájení řízení, ústní jednání a ohledání na místě“.

⁸¹⁴ K tomu srov. pododdíl 5.5.1.1 „Žádost o vydání stavebního povolení a zahájení stavebního řízení“.

⁸¹⁵ Srov. § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

informací a přípravu případných námitek. (srov. § 112 odst. 1 stavebního zákona). Tuto lhůtu považuji za limitující a pro efektivní hájení zájmů zcela nedostačující.⁸¹⁶

Z důvodu, které jsem již v průběhu této práce několikrát uvedl, tak za velmi pozitivní považuji, že se v Oregonu vždy koná veřejné ústní projednání stavebního záměru. Oproti **mandatornímu konání veřejného ústního jednání** v Oregonu umožňuje české právo jeho vedení správním orgánem vyloučit, a to za podmínky, jež stavební zákon stanovuje velmi vágně.⁸¹⁷ To v souvislosti s poloviční lhůtou pro zjištění relevantních informací a uplatnění námitek ostatních proti stavebnímu záměru⁸¹⁸ ukazuje bezpochyby na sníženou potenci participace i hájení environmentálních zájmů.

Z hlediska délky lhůt pro vydání rozhodnutí docházím k „překvapivému“ zjištění. Oregonský orgán má na standardně vedené řízení pro záměr uvnitř katastru obce dvakrát až čtyřikrát delší dobu než ten český (tj. 120 dní v Oregonu versus 30/60 dní v ČR). Musí sice informovat širší okruh osob o zahájení řízení (individuálně a bez možnosti doručování vyvěšením na úřední desku)⁸¹⁹, nechat participujícím osobám dvojnásobnou lhůtu na vyjádření, povinně nařizovat a vést veřejné ústní jednání, a naopak nemusí svou činnost koordinovat s jinými správními orgány. Přesto činí dle žebříčku Světové banky průměrná délka stavebního řízení v USA pouhých 80,6 dní, tedy trvá zhruba poloviční dobu oproti 153 dnům v ČR. Jak tedy dokazuje oregonský příklad, není samotné nastavení lhůt tím rozhodným atributem pro délku stavebního řízení. Jde naopak o nastavení podmínek na sebe navazujících kroků, efektivity práce orgánu, způsob komunikace s žadatelem a jinými participujícími osobami, stavební kázeň, respektive odpovědný přístup žadatelů k plnění stavebně-technických a environmentálních standardů apod.

Výhoda lokálně-decentralizované a státně-centralizované soustavy odvolacích orgánů považuji za vysoce přínosný z hlediska sjednocování rozhodovací praxe, neboť nosné právní názory oregonské LUBA jsou v praxi nižších orgánů precedentálně respektovány. Naproti tomu je v českém systému, ve kterém jako odvolací orgány působí nejčastěji jednotlivé krajské úřady (respektive Magistrát hlavního města Prahy), míra sjednocování rozhodovací praxe nepoměrně nižší. K tomu slouží spíše metodické pokyny Ministerstva pro místní rozvoj, více pak ale judikatura správních soudů. To však rozhodovací praxi prodlužuje a činí ji celkově málo efektivní.

⁸¹⁶ K tomu podrobněji v pododdílu 5.5.1.2 „Oznámení zahájení řízení, ústní jednání a ohledání na místě“.

⁸¹⁷ Tamtéž.

⁸¹⁸ Srov. § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

⁸¹⁹ Tamtéž.

Z tohoto důvodu považuji rekodifikační úvahy o Nejvyšším stavebním úřadu jako odvolacího orgánu sjednocujícího správní praxi na celostátní úrovni za vhodné. V souvislosti s tím však bude potřeba správně upravit celou řadu dílčích náležitostí a vyvarovat se možných rizik s „centralizovanými orgány“ většinou spojovanými. V tomto směru považuji za příhodné se inspirovat předchozími pasážemi této práce o oregonském právu, neboť z něj, dle mého názoru a po provedení komparativní analýzy, vyplývá následující nosný závěr: **Oregonské právo stavebního řízení je důkazem, že i při umožnění vysoké míry participace dotčených osob (zejména sousedů a veřejnosti) je možné v rámci rozhodování o výstavbě dodržet standardy environmentální ochrany, a to při zachování rozumné délky řízení.**

7 ZÁVĚR

Cílem této disertační práce bylo analyzovat stěžejní instrumenty ochrany životního prostředí uplatňované ve vybraných řízeních podle stavebního zákona. Z hlediska šíře stavebního zákona a do úvahy přicházejících postupů jsem se zaměřil na výčet postupů zakotvených ve stavebním řádu, tedy části čtvrté stavebního zákona. Konkrétně tato práce pojednávala o postupech primárně upravených v ustanoveních § 103 až § 117 stavebního zákona, jejichž užití předchází administrativně-právnímu povolení stavebního úřadu vedoucí ke vzniku veřejného subjektivního práva realizovat zamýšlený stavební záměr. Nástroje environmentální ochrany byly rozebrány u každého z postupů v režimu záměrů: nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení, ohlášení a souhlasu s ohlášeným záměrem, stavebního řízení a stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy a oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora. Tuto skupinu jsem pracovníčně označil jako postupy vedoucí k *originárnímu* realizačnímu povolení, a to k odlišení procesů *sekundárních*, které směřují k opakovanému či následnému povolení stavebního záměru (například změnou stavby před dokončením, dodatečným povolení stavby, opakovaným stavebním řízením), a dále od užívání a odstraňování staveb, které pro svou obsáhlost předmětem této práce nebyly.

Práci též prostupovaly kritické postřehy k „velkým“ novelám stavebního zákona (č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.) a souvisejícím právním předpisům, přičemž jsem analyzoval důsledky jejich přijetí s vazbou k ochraně životního prostředí. V neposlední řadě jsem se tu a tam pokusil věcně zhodnotit směry připravované rekodifikace veřejného stavebního práva.

Poznatky každé z kapitol kriticky shrnuly dílčí závěry, na které si dovoluji v podrobnostech odkázat. To nejpodstatnější z dílčích závěrů je však předmětem následujících odstavců.

Pro naplnění cíle a obsažení tématu byla disertační práce rozdělena do pěti věcných kapitol. V úvodní **kapitole 2** jsem nejprve analyzoval obecná východiska ochrany životního prostředí včetně stěžejních právních pramenů a environmentálně-právních zásad přesahující do realizačně-povolovacích postupů. Hlavním garantem ochrany životního prostředí je nepochybně stát, jemuž Ústava ukládá pečovat o příznivý stav životního prostředí. Nejde pouze o odpovědnost právní, ale také o politickou a morální. Stát vydává zákonné a podzákonné předpisy a prostřednictvím svých orgánů zajišťuje uvádění environmentálních politik v život. V parametrech zásady *enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* se výše řečené promítá například do nástrojů závazných stanovisek, rozhodnutí, souhlasů či jiných aktů tzv. dotčených orgánů, které v rámci realizačně-

povolovacích postupů v oblasti výstavby hájí jednotlivé environmentální zájmy. Také právo na příznivé životní prostředí vycházející z Listiny základních práv a svobod se neodmyslitelně promítá do procesů výstavby, a to i jako součást práva na život, zdraví, a na soukromý a rodinný život. Proces povolování a realizace stavebních záměrů by tak měl být v duchu těchto práv veden tak, aby povolované stavby neohrozily nejen lidské životy a zdraví, ale také příznivé prostředí lidí z hlediska společenského, rodinného, osobního apod. Za velký posun vpřed lze bezpochyby považovat judikaturní vývoj v otázce „domáhání se“ práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím environmentálních spolků, jimž je nyní přiznáváno i subjektivní veřejné právo na příznivé životní prostředí. Posuzováno touto optikou je tedy legislativní omezování účastenství spolků v jednotlivých realizačně-stavebních postupech nutno považovat za neústavní.

V kapitole 3 jsem učinil obsáhlou analýzu mezinárodních, evropských a vnitrostátních předpisů obsahujících hmotněprávní i procesněprávní vazby ovlivňující průběh i výsledek zkoumaných postupů i uplatňovaných environmentálních nástrojů. Normativní pravidla ovlivňují jednotlivé postupy se rozprostírají na ploše více než sta právních předpisů. Na úrovni mezinárodního a evropského práva jde o ingerenci spíše nízkou, přičemž lze zvýraznit zejména nařízení a směrnicemi Evropské unie dotýkající se stavební regulace spíše z pohledu odstraňování bariér obchodu se stavebními výrobky a stavebními technologiemi. Za zmínku však stojí také oblast společných energetických a infrastrukturních projektů, leteckých a navigačních služeb a v neposlední řadě právo ovlivňující účast veřejnosti. S postupující integrací EU a zvyšováním intenzity činností s územním plánováním a stavebnictvím souvisejících však predikují postupné zahušťování i tohoto legislativního prostoru.

Co se vnitrostátního práva týče, pravidla realizačně-povolovacích postupů se kromě stavebního řádu samotného vyskytují také v ostatních částech stavebního zákona a dále v ustanoveních obecného předpisu správního práva jako *lex specialis*, a to pro specifické stavební záměry vyjmenované v ustanovení § 15 stavebního zákona.

Vodní zákon obsahuje *zvláštní* pravidla zejména pro stavby vodních děl, staveb v jejich ochranném pásmu, dále řeší záležitosti odpadních vod ze staveb, opatření při povodních a haváriích – včetně široké škály povinností vlastníků vodních děl či pozemků s nimi souvisejícími. Ačkoliv vodní zákon upravuje vodoprávní řízení relativně podrobně, úprava stavebního zákona (respektive stavebního řádu) a správního řádu se použije subsidiárně. To platí o jiných realizačně-povolovacích postupech, například ohlašování vybraných vodních děl a vodo hospodářských úprav

či ohlašování záměru s certifikátem autorizovaného inspektora a uzavření veřejnoprávní smlouvy. Bohužel právní úprava vodoprávních řízení v kombinaci s ostatními realizačně-povolovacími postupy dle stavebního řádu obsahuje řadu interpretačních deficitů, vykazuje znaky neúměrné složitosti, což v praxi vyúsťuje v aplikační lapse, čehož si je vědom i zákonodárce při uvažované rekonstrukci veřejného stavebního práva.

Postupy směřující k povolení realizace staveb silnic, dálnic či veřejně přístupných účelových komunikací upravuje **zákon o pozemních komunikacích**. Jím obsaženou právní úpravu považuji například ve srovnání s vodním zákonem za rozhodně méně komplexní. Vedení postupů přísluší silničnímu správnímu úřadu, který jsou též po celou dobu realizace povinen k soustavnému dozoru nad dopravními stavbami, a to i z hlediska dodržování podmínek environmentální ochrany. Domnívám se, že by tak dle zákonné dikce měla být ochrana životního prostředí zajišťována jak činností dotčených orgánů (dozorujících dodržování podmínek jimi vydaných závazných stanovisek), tak též pracovníky speciálního stavebního úřadu. Stěžejní je z tohoto pohledu postavení Ministerstva dopravy, které jako silniční správní úřad vykonává vrchní státní dozor, a dále uplatňuje závazná stanoviska ve společném územním a stavebním řízení z hlediska řešení dálnic a silnic I. třídy a pro stavby projektů společného zájmu energetické infrastruktury. Ve prospěch Ministerstva dopravy se zákonodárce též vzdal exklusivní pravomoci upravovat podmínky povolovacích režimů zákonem ve prospěch flexibilnějších prováděcích předpisů – jak se koneckonců, avšak s řadou nedostatků a problematických pasáží, stalo vyhláškou č. 104/1997 Sb. Ministerstvu dopravy je tak z hlediska kompetencí a nástrojů dána vyšší míra koncentrace a možnosti regulace dopravně-stavební agendy.

V oblasti drážní dopravy upravuje **zákon o dráhách** pojmy, definice, specifické instituty a správní orgány pro účely vedení postupů směřujících k právem aprobované realizaci staveb drah a na dráhách železničních, trolejbusových a lanových. Drážní správní úřad rozhoduje v koordinaci s obecným stavebním úřadem například o ochranných podmínkách (včetně environmentálních) takových staveb. Drážní správní úřad působí také sám jako dotčený orgán, kdy mu právní předpisy ukládají chránit veřejné zájmy nejen u staveb na dráze, ale i u staveb jiných, které zasahují do obvodu stavby dráhy nebo jejího ochranného pásma. Ačkoliv dávají právní předpisy drážnímu správnímu úřadu v hájení veřejných zájmů standardní nástroje dotčených orgánů dle stavebního řádu i stavebního zákona (např. stanovení závazných podmínek a následné dohlížení na jejich plnění), omezuje zákon o dráhách pravomoc drážního správního úřadu tak, že stanovuje relativně úzce důvody, pro které může vydat negativní závazné stanovisko. Promítnutí environmentálních podmínek je tak z této pozice spíše obtížné. Novela č. 319/2016 Sb. také výrazně omezila možnost

zajišťování ochrany dřevin mimo lesní půdní fond, kde byla orgánu ochrany přírody ponechána pouze velmi úzce vymezená pravomoc zasáhnout vůči kácení dřevin v nejbližším okolí drážního provozu.

Na úseku **zákona o civilním letectví** se k realizačně-povolovacím postupům vztahuje zejména činnost Úřadu pro civilní letectví, jenž zabezpečuje realizaci leteckých staveb a zajištění letového provozu na letištích. K zabezpečení perimetru okolo exponovaných a kritických částí letišť stanovuje zákon ochranná pásma, jejichž existence sekundárně přispívá v určitém smyslu i k ochraně životního prostředí. Za (potenciálně) účinný nástroj považuji možnost Úřadu pro civilní letectví zavést provozní omezení ke snížení hluku na letišti. Je ovšem hodné kritiky, že omezení lze učinit při splnění zákonné podmínky překračování hygienických limitů alespoň po dobu tří konsekvntních let. Zákonodárce tak již předjímá (a jakoby automaticky schvaluje), že se limity budou překračovat a zásah správním orgánem omezení nechává až jako poslední možnost „hrozby“.

Oblast povolování infrastrukturních projektů celorepublikového významu a prospěšných stavby v oblasti dopravní, vodní a energetického a elektro-komunikačního transferu upravuje **zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury**. Nejen zákon, jak byl přijatý, ale též z novely č. 225/2017 Sb., která zavedla do zrychleného povolovacího režimu též institut „infrastrukturních energetických projektů společného zájmu“, je patrná sílicí snaha o urychlení povolovacích řízení s minimalizací formálních požadavků na stavebníka. Tomu je nejen „odpuštěna“ řada povinností, například dokládání závazných stanovisek dotčených orgánů společně s podáním sta žádosti, ale břemeno zajistit stanoviska se přenáší na dotčené orgány. Pokud dotčené orgány ve lhůtě 45 dní závazná stanoviska nedodají, uplatní se „fikce nedotčenosti veřejného zájmu“. Vzhledem k řadě rozličných faktorů, vlivů a dopadů, územnímu rozsahu i složitosti technických a technologických funkcionalit jednotlivých částí infastruktury a multiplikovaným efektům (částí v jejich souhrnu) je bohužel nutno považovat dobu 45 dní ke komplexnímu odbornému zhodnocení a vydání fundovaných závazných stanovisek za velmi omezující. A následnou fikci poté za již zcela jdoucí proti principům právním i základním zásadám ochrany životního prostředí.

Jak zmíněno výše, novela č. 225/2017 Sb. zavedla s účinností 1.1.2018 do povolovacích postupů nový institut – tzv. „infrastrukturní energetické projekty společného zájmu“ (IEPSZ). Z hlediska struktury veřejné potažmo státní správy se jedná vskutku o ojedinelý přístup k rozhodování o výstavbě. Posuzování infrastrukturních energetických projektů společného zájmu totiž probíhá kompletně pod kuratelou Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO). Dotčeným

orgánům je opět stanovena lhůta 45 dní pro vydání závazných stanovisek, následovaná „fikcí souhlasu“ s oznámeným projektem a předloženými podklady.

Dvě poslední ustanovení zákona o urychlení výstavby obsahují výkladově několik sporných částí, jejichž interpretaci bude pravděpodobně muset řešit až praxe a případně judikatura správních soudů. Jako příklad lze uvést „fikci souhlasu“ dotčeného orgánu s projektem a stanovení podrobného harmonogramu udělování povolení. S pokračujícím trendem neustále se zužujícího prostoru ochrany veřejných zájmů bude zřejmě nutno počítat i v připravované novele zákona o urychlení výstavby.

Kromě zvláštních zákonů upravujících režim *speciálních* stavebních záměrů se realizačně-povolovacích postupů dotýká dalších **60 zákonů a 35 podzákoných předpisů**. K tak širokému záběru právních předpisů lze obtížně přijmout sjednocující závěry krom toho, co je zřetelné ze zdlouhavého výčtu a rozmanitosti právních předpisů.

Z hlediska stavebně-technického zejména upozorním na nesystémový prvek u vyhlášek č. 398/2009 Sb. a č. 268/2009 Sb., které obsahují řadu detailních technických norem a kvalitativních pravidel pro realizaci staveb, ale ze kterých je možno dle jejich vlastního textu řadu těchto regulativů neuplatňovat a nevymáhat. Právní jistota stavebníků (respektive žadatelů o příslušná realizační povolení), stavebních úřadů jako rozhodujících a dozorujících orgánů, tak i ostatních subjektů stavebním záměrem ovlivněných, je tak nízká. Faktor korupčního potenciálu zde netřeba zmiňovat.

I v tomto smyslu, stejně jako otázku množství řádově stovky právních předpisů, považuji diskusi o rekonstrukci veřejného stavebního práva za více než vhodnou. Záměr⁸²⁰ sjednotit obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu vítám a jak plyne i výše uvedeného rozboru, může razantně přispět k přehlednosti právní úpravy a jejímu pochopení všemi osobami ji aplikujícími.

Vybraným realizačně-povolovacím postupům je společná řada právních institutů, přičemž o těch pro zajišťování ochrany životního prostředí nejdůležitějších jsem pojednal v **kapitole 4**.

⁸²⁰ Věcný záměr stavebního zákona [online], Úřad vlády České republiky 2019. s. 191 [cit. 2019-05-18]. Dostupný z WWW: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>>.

Řada pojmů vztahující se k předmětu realizačně-povolovacích postupů jako stavba, terénní úprava, udržovací práce či zařízení je i přes jejich legální definice vymezena nepřesně a neurčitě. *De lege ferenda* by si stavební zákon v tomto ohledu zasloužil jasnou a přehlednou kategorizaci svého předmětu ideálně komplexním způsobem ihned ve svých úvodních ustanoveních a s pokud možno pouze minimální jazykovou alterací jinak zaměnitelných pojmů. Na místo desítek různě se doplňujících i křížících se definic by tak zákonodárce mohl jejich počet zúžit, což by jistě přispělo i efektivnější stavebně-povolovací praxi.

U kategorie **staveb** dále přetrvává doktrinální dilema chápání dualistického versus statického, avšak z hlediska *de lege ferenda* setrvávám na doporučení změny legislativní terminologie tak, aby se *stavbou* (či *stavebním záměrem* – viz dále) rozuměl výsledek stavební činnosti, a naopak pro proces realizace stavby by se mohl ujmout termín *výstavba* nebo, prostě a jednoduše, *stavební činnost*. Do skupiny **terénní úpravy, zařízení a udržovací práce** je legislativně řazena nesourodá množina činností i objektů, což nepřispívá k celkové přehlednosti právní úpravy, a tedy k bezproblémové aplikaci v konkrétních případech. Legislativní změny posledních let stavebně-právní terminologii neustále zahušťují. Uvedený jev však bohužel nevede k nomenklaturnímu zpřehlednění a vyšší právní jistotě osob, které s legislativně-právním názvoslovím pracují, ba spíše naopak. Za pozitivní však považuji zavedení souhrnného pojmu „stavební záměr“, kterého v této práci sám hojně využívám.

Současnou soustavu **stavebních úřadů**, jako orgánů veřejné správy příslušných k rozhodování ve věcech výstavby, je nutno označit za rozvětvenou a mnohastupňovitou. Vysoký počet stavebních úřadů, které nyní České republice působí, logicky znamená organizační obtíže, spory o působnost, nejednotnost rozhodování ve skutkově atypických případech apod. Mnohastupňovitost a problémy s tím související je vedle nadměrného počtu stavebních úřadů jedním ze zásadních faktorů pro prodlužování postupů. Také námitka systémové podjatosti může být z určitého hlediska oprávněná. Z tohoto pohledu přijímám pozitivně rekonstrukční snahu systém stavebních úřadů zefektivnit mimo jiné zmenšením jejich počtu a zavedením Nejvyššího stavebního úřadu. Důslednost je však v takovém případě vyžadována u přípravy jednotlivých ustanovení nové právní úpravy a dále při způsobu řízení a personálního složení takto centralizovaného orgánu. Jak říká lidové rčení, „d'ábel je skrytý v detailu“.

K ochraně veřejných zájmů disponují **dotčené orgány** širokou paletou právních nástrojů, přičemž pro realizačně-povolovací postupy se nejčastěji uplatní vydávání závazných stanovisek, vyjádření, souhlasů, rozhodnutí a jiných aktů, obsahující podmínky k realizaci stavebního záměru. Povinnost posoudit dopady stavby na životní prostředí a analyzovat potenciální zásahy do

chráněných zájmů dotčených orgánů připadá však v první fázi na žadatele o realizační individuální správní akt (tj. stavebníka). Poslání dotčených orgánů hájit **veřejné zájmy** je problematické z několika úhlů, ať už z pohledu definice veřejných zájmů a jejich užití na konkrétní případy, dále počet dotčených orgánů a nesystematické uspořádání jejich vztahů a kompetencí, komplikovaná a nejednotná právní úprava závazných stanovisek apod.

K překonání problému velkého množství závazných stanovisek *de lege ferenda* doporučuji zkvalitnit proces komunikace a koordinace, zavedení centrálního registru a komunikačního kanálu, pomocí nichž budou dotčené orgány kooperovat při vyhotovování stanovisek, sdílet podklady, a případně i dohadovat společné požadavky a řešit případné vzájemné rozpory. Tím se jednak zkrátí doba jejich vyhotovení, odstraní následné řešení střetů (v rámci realizačně-povolovacích postupů), a zároveň zlepší celkové působení i ve vztahu k žadateli (stavebníkovi), který tak například prostřednictvím online přístupu bude moci pružně reagovat na požadavky a výtky různých dotčených orgánů. Postupující elektronizace stavební agendy slibovaná rekodifikačním záměrem může být v tomto směru významnou pomocí.

Neakceptovatelný je však jiný rekodifikační záměr deklasující závazná stanoviska na pouhá vyjádření nezávazného charakteru a spolu s tím učinění z dotčených orgánů odborníky druhořadé kategorie.

Samostatná a nejobsáhlejší část práce (**kapitola 5**) rozebírala na podkladě obecných východisek, vazeb na předpisy napříč právním řádem a společných institutů předchozích kapitol jednotlivé realizačně-povolovací postupy u. U každého z postupů byly zmíněny stěžejní nástroje a formy ochrany životního prostředí, a to v souvislosti s vývojem právní úpravy, doktrinárních názorů i judikatury.

U **staveb v režimu § 103 stavebního zákona**, které svými stavebně-technickými parametry nepředznamenávají výraznější zásah do životního prostředí, je environmentální ochrana zajištěna *de facto* pouze povinnostmi stavebníka zakotvenými v ustanovení § 152 stavebního zákona (dbát na řádnou přípravu a provádění stavby zahrnující zejména ochranu životního prostředí, zdraví a života osob a zvířat, majetku i šetrnost k sousedství). Jen sekundárně, tedy na podnět, by stavební úřad mohl zasáhnout v rámci dohledu nad plněním zákonných povinností. Úroveň zajištění ochrany životního prostředí v rámci režimu § 103 stavebního zákona lze tedy sice označit za relativně nízkou, nicméně, v rámci omezených parametrů v tomto režimu způsobilých staveb nepředstavující příliš vysoká rizika, ještě za dostačující.

Ačkoliv ohlašovací režim **jednoduchých staveb a záměrů vyjmenovaných v ustanovení § 104** představuje zrychlený a zjednodušený postup, vyznačuje se vyššími formálními nároky a požadavky na stavby než v režimu dle § 103. Šíře požadovaných podkladů, které musí stavebník doložit, se naopak blíží režimu „standardního“ stavebního řízení, což odpovídá i výčtu záměrů spadající pod ohlašovací režim, obsahující již stavby s vyšším potenciálem zásahu do životního prostředí. Proto též selhání stavebníka dostát relativně striktním formálním nárokům má za následek „překlopení“ do režimu stavebního řízení. Tří-fázový postup „ohlášení – (aktivní) souhlas stavebního úřadu – realizace záměru“ lze z hlediska ochrany životního prostředí jednoznačně považovat za vhodnější, než postup režim „fikce souhlasu“ zakotvený ve stavebním zákonu před novelou č. 350/2012 Sb.

Dle mého soudu vykazuje míra environmentální ochrany u ohlašovaných záměrů, zejména od novely č. 350/2012 Sb., mírně zlepšující tendenci, a to právě z důvodu odstranění režimu „fikce“ souhlasu. Na rozdíl od staveb dle § 103 je u ohlašovaných záměrů navíc dohled nad plněním podmínek k ochraně jednotlivých veřejných zájmů (včetně environmentálních) zajišťován jak závaznými stanovisky dotčených orgánů (či jejich alternativ), tak jejich zapracováním do souhlasu stavebního úřadu a následnou pravomocí kontrolovat jejich plnění stavebním úřadem i příslušným dotčeným orgánem (či jiným relevantním orgánem). Za jeden z nemnohých přínosů novely č. 225/2017 Sb. lze jednoznačně označit rozšíření okruhu kvazi-účastníků, tj. osob, které musí dát k záměru souhlas.

Také u **stavebního řízení** by měl být postup stavebníka a projektanta koordinován s dotčenými a jinými správními orgány, což by mělo mít za výsledek snížení negativních vlivů stavby na životní prostředí, ze což nesou obě osoby odpovědnost. V řízení předpokládajícím vyšší počet účastníků již žádost nemusí obsahovat specifikaci konkrétních osob, které připadají v úvahu jako účastníci řízení, neboť nově postačuje pouze uvedení pozemků a staveb. Pro stavebníka to nepochybně přináší ulehčení jeho procesních i hmotně-právních povinností, přičemž se zjišťování okruhu účastníků z většiny přesouvá na stavební úřad, což však představuje snížení jistoty na zjištění co nejširšího okruhu účastníků řízení.

Pozitivně lze vnímat povinnost stavebníka přiložit závazná stanoviska dotčených orgánů a kladné stanovisko vlastníků veřejné a technické komunikace již k žádosti, což v právním stavu před novelou č. 350/2012 Sb. nebylo a způsobovalo tak v praxi časté problémy. Na stavebníka a projektanta dopadá povinnost vyhotovit projektovou dokumentaci v souladu s podmínkami vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů. Fakt, že je u projektové dokumentace od 1.1.2018 vyžadován jen soulad s územním rozhodnutím (či s jeho alternativou), avšak nikoliv

s územně plánovací dokumentací, lze chápat jako prohlubování nekompaktnosti navazujících postupů dle stavebního zákona. Za spíše kosmetickou, přesto procesně ne nevýznamnou změnu, lze považovat dodávání *návrhu* plánu kontrolních prohlídek namísto dřívějšího plánu kontrolního prohlídek. Prakticky totiž plán prohlídek stanovoval stavební úřad a zákonný požadavek, aby plán stanovil stavebník, postrádal opodstatnění. Za oprávněný krok pak považuji vypuštění pouze na krátko zavedený institut *plánu provedení spolehlivosti konstrukcí z hlediska jejich budoucího využití*, avšak toliko z důvodu absence specifikace „nezávislého experta“, který měl předmětný plán vyhotovovat.

Ohledně zjišťování okruhu účastníků stavebního řízení považuji za negativní změnu učiněnou prostřednictvím novely č. 225/2017 Sb., která pro řízení s velkým počtem (tj. nad 30) účastníků změnila způsob doručování nově na úřední desku.

Ústní jednání a ohledání na místě jsou pro komplexní posouzení a zhodnocení stavebního záměru coby možnost vést „mediovaný dialog“ nejpřínosnější, pokud se vůbec konají. Zákon totiž umožňuje za velmi vágně stanovených podmínek obě vynechat, čehož stavební úřady v praxi hodně využívají.

Novela č. 225/2017 Sb. změnila také formální režim vypořádávání námitek, o kterých se již nově „nerozhoduje“ a netvoří součást výrokové části rozhodnutí (stavebního povolení), ale stavební úřad je nově „posoudí“ a jejich vypořádání zahrne do odůvodnění finálního aktu. Za jednu z mála pozitivních změn novely č. 225/2017 Sb. považuji alespoň výslovné zakotvení procesního postupu při prodlužování platnosti stavebního povolení.

Z hlediska **délky stavebního řízení** a zákonem stanovených lhůt jsem názoru, že některé situace pro určení délky lhůt jsou stanoveny vágně (např. pro „zvlášť složité případy“) a jejich aplikace tak bude spíše činěna s ohledem na aktuální přetíženost či podstav stavebních úřadů. Přesto, že stavební zákon neobsahuje za nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí *de facto* sankci, nepovažuji uvažovanou změnu v rámci rekodifikace stavebního práva zavedení tzv. fikčního nebo jiného „automatického“ režimu (automatického vydání stavebního povolení) za jakkoliv vhodnou. Jak poukazuji i na dalších místech této práce, jde tento režim proti zásadám činností inherentních stavebním úřadům (respektive dotčených orgánům), mezi které patří především ochrana veřejných zájmů (mj. stavebně-technických i environmentálních). Jak také na více místech uvádím, nedodržování lhůt je často způsobeno nekázní stavebníků, kteří před zahájením daného povolovacího režimu nevyřídí potřebné podklady či nedostojí podmínkám, např. v projektové dokumentaci. Uvedené je dle mého soudu jednak důsledkem roztržité a nepřehledné právní

úpravy a nejednoznačností některých zákonných požadavků (tyto nelze přičítat k vině stavebníků), ale také nedostatečné komunikace a chybějící snahy kompromisních řešení v rámci vztahů mezi sousedy a jinými osobami v lokalitě daného záměru se vyskytujících. Fakt, že stavebník zpravidla nekonzultuje a nevyjednává podmínky svého záměru s veřejností předem, tak má často za následek podávání námitek účastníků řízení, respektive opravných prostředků (včetně správních žalob).

Povolovací proces se pak logicky protáhne na řadu let.

Ačkoliv konstantní judikatura dlouhodobě tendovala spíše k pomalému rozšiřování okruhu účastníků, například s ohledem na rozšíření chápání pojmu *sousedního* pozemků či pojmu *přímého dotčení*, legislativní vývoj šel směrem opačným. Po odstranění participačního práva pro společenství vlastníků jednotek (respektive historicky i nájemníků), *odřízla* novela č. 350/2017 Sb. od možnosti chránit zájmy na ochranu přírodu a krajiny v rámci stavebních řízení též **environmentální spolky**. Ačkoliv byla zachována potence jejich účastenství v tzv. navazujících řízeních dle zákona EIA, jedná se o flagrantní omezení práva občanů zajímat se a podílet se na důležitých stavebních činnostech, které mohou mít na jejich životy výrazný dopad. Legislativní změny vedené potřebou urychlit výstavbu a hájit více zájmy stavebníků, potažmo investorů, je bohužel nutno považovat za nepochopení podstaty činnosti environmentálních spolků, jako projevu sdružovacího práva. Nejen judikatura dlouhodobě potvrzuje, že participace místních komunit a občanů sdružující se do více či méně formálních skupin je pozitivním projevem demokracie a účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu. Pokud se jedná o teoreticky účelově založené spolky, *de lege feranda* by stačilo zkvalitnit kontrolní mechanismy a případně podmínit účast environmentálních spolků například širší občanskou podporou nebo dlouho-trvajícím časovou existencí spolku na daném území. Jako kompromis by proto stačilo převzít podmínky účasti spolků jako tzv. dotčené veřejnosti dle zákona EIA, tj. existence spolku alespoň 3 roky či vyjádření podpory petičními podpisy 200 (či více) občanů žijících v daném území. Také se ztotožňují s alternativním řešením *de lege feranda* zmíněným Terezou Snopkovou k přijetí nového obecného rámcového předpisu specificky upravujícího účastenství environmentálních spolků a dalších subjektů, který by zaručoval možnost účastnit se a vyjádřit se v případech hájení zájmů na ochraně životního prostředí. Tím by došlo ke zpřehlednění právního prostředí a zároveň právní jistoty jednotlivých aktérů procesů veřejného stavebního práva ohledně prosazování ústavně zaručených práv.

I po novele č. 225/2017 Sb., která do té doby kusou úpravu rozšířila, se institut **veřejnoprávní smlouvy** nahrazující stavební povolení potýká s řadou výkladových i aplikačních problémů. Úvodem nutno podtrhnout nejednoznačný okruh záměrů, pro které lze veřejnoprávní

smlouvy využít. *De lege feranda* by si první odstavec předmětného ustanovení § 116 zasloužil podstatné zpřesnění, a to směrem k rozšíření nejen na ohlašované stavby, ale též na terénní úpravy, udržovací práce a terénní úpravy, které lze stavebnímu úřadu ohlásit. Možnost spolupráce orgánu stavebníka se stavebním úřadem při určení jednotlivých ustanovení veřejnoprávní smlouvy lze jistě označit za pozitivní i z pohledu environmentální ochrany. Je-li stavební úřad proaktivní a znalý odborné problematiky, může stavebníka v rámci spolupráce o textu smlouvy poučit o jeho povinnostech a zároveň mu pomoci vybrat pro něj odpovídající technicko-stavební řešení vyhovující nárokům jednotlivých veřejných zájmů. O to účinnější může být tato „vyjednávací“ fáze, budou-li přibrány i osoby, jichž se záměr bude dotýkat a které budou následně požádány o vyslovení příslušného souhlasu s veřejnoprávní smlouvou.

Nově zakotvená povinnost vyvěšení návrhu veřejnoprávní smlouvy na úřední desce, byť na velmi omezenou dobu, přispívá k možnosti informovanosti dotčených osob o probíhajícím záměru. Problematické znaky vykazují naopak procesy prodlužování účinnosti a změny veřejnoprávní smlouvy. Jejich režimy by zasluhovaly do vyšší míry sjednotit, respektive zpřesnit možnosti „překlápění“ do standardního stavebního řízení při případném nezískání souhlasů kvazi-účastníků.

Od svého *divokého* nástupu byl institut **ohlášení s certifikátem autorizovaného inspektora** (dříve „zkrácené stavební řízení“) v důsledku silné kritiky odborné veřejnosti postupně měněn směrem k většímu dohledu stavebního úřadu a možnostem dotčených osob participovat na tomto kvazi-řízení. Přesto však zůstala řada problematických míst a komplikací s aplikací některých zákonných ustanovení. Úvodem nutno zmínit, že oznámení uzavření smlouvy mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem stavebnímu úřadu neobsahuje povinnost konkrétní text smlouvy také doložit, což prohlubuje pochybnost o objektivním přezkoumání stavebního záměru.

U podpisů, které by měl autorizovaný inspektor od kvazi-účastníků získat, nevyžaduje žádné ověření a ti ani nemají možnost přiložit k souhlasu (podpisu) závazné podmínky či výhrady (tak jako u některých jiných zjednodušených postupů).

Ačkoliv je autorizovaný inspektor soukromou osobou a nepřezkoumává projektovou dokumentaci v klasickém správním řízení, judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzená nedávno i Ústavním soudem přirovnala postup a úlohu inspektora k správnímu orgánu *sui generis*, čemuž odpovídá i povinnosti aplikace základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených ve správním řádu. Po postupných novelizacích vykazuje postup následující po vydání certifikátu charakteristické rysy obdobné běžnému stavebnímu řízení, nicméně s několika podstatnými

rozdíly. Pomineme-li fakt, že lhůta pro nahlížení do podkladů byla novelou č. 225/2017 Sb. zkrácena na polovinu (tj. z 30 dnů na 15 dnů), nutno v této souvislosti zdůraznit, že zákon výslovně neukládá stavebnímu úřadu ani autorizovanému inspektorovi oznámit stavební záměr kvazi-účastníkům jednotlivě, jak je tomu ve stavebním řízení. Pokud je tedy autorizovaný inspektor vědomě či nevědomě neosloví pro udělení souhlasu, kvazi-účastníci mají jen malou šanci dozvědět se o uvažovaném záměru, což významně snižuje možnost obrany. Sporná je též situace, kdy kvazi-účastník udělí souhlas, avšak následně se ukáže, že certifikát „neodpovídá“ podkladům pro udělení souhlasu.

I autorizovaný inspektor by měl dbát ochrany veřejných zájmů a práv dotčených osob včetně kvazi-účastníků. Vzhledem k úplatnému vztahu mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem, s přihlédnutím k obecným snahám stavebníků k minimalizaci nákladů a maximalizaci zisku, a v důsledku toho k předimenzování stavebních záměrů a naopak poddimenzování ochranných opatření, bude však spíše opak pravdou.

Závěrečná kapitola (**kapitola 6**) se zabírala komparací právních úprav stavebního řízení a rozhodování o výstavbě v České republice a v, geograficky sice vzdáleném, ale naší zemi ne nepodobném, americkém státu Oregon.

Vedení stavebního řízení je v Oregonu výrazně více transparentní a umožňuje participovat nepoměrně širší skupině osob, a to jak sousedů, tak široké veřejnosti. Každý má například možnost nahlédnout do spisu a posoudit tak dle spisového materiálu možné dopady stavebního záměru na životní prostředí. Oregonské právo dává také maximální důraz na informovanost o záměru, čímž nepochybně přispívá k veřejné kontrole a tím i k uplatňování zájmů na ochranu životního prostředí. Environmentální spolky jsou v Oregonu považovány za zcela automatickou součást rozhodování o výstavbě, proto by okleštění jejich účasti, tak jako v České republice, bylo v Oregonu považováno za krajně nepřijatelné a v rozporu se zásadami demokratického právního státu.

Z hlediska možnosti zjistit relevantní informace a připravit nezbytné podklady pro vyjádření se ke stavebnímu záměru považuji za chvályhodné, že oregonské právo ponechává dotčeným osobám dvojnásobnou lhůtu než právo české. Lhůtu českého práva považuji za limitující a pro efektivní hájení zájmů zcela nedostačující.⁸²¹ Z důvodu, které jsem již v průběhu této práce

⁸²¹ K tomu podrobněji v pododdílu 5.5.1.2 „Oznámení zahájení řízení, ústní jednání a ohledání na místě“.

několikrát uvedl, také za velmi pozitivní považují, že se v Oregonu mandatorně koná veřejné ústní projednání stavebního záměru.

Přestože dle žebříčku Světové banky činí průměrná délka stavebního řízení v USA pouhých 80,6 dní, tedy zhruba poloviční dobu oproti 153 dnům v ČR, poskytuje oregonské právo rozhodujícímu orgánu lhůtu pro vydání rozhodnutí dvakrát až čtyřikrát delší než právo české. Jak tedy dokazuje oregonský příklad, **není samotné nastavení zákonných lhůt tím podstatným atributem, jenž má rozhodující vliv na délku řízení.** Jde naopak o nastavení podmínek na sebe navazujících kroků, efektivity práce orgánu, způsob komunikace s žadatelem a jinými participujícími osobami, stavební kázeň, respektive odpovědný přístup žadatelů k plnění stavebně-technických a environmentálních standardů apod.

Významně k tomu dle mého názoru přispívá i unikátní dvouúrovňová soustava odvolacích orgánů a zavedená obdoba rekodifikací uvažovaného Nejvyššího stavebního úřadu.

Syntézou dílčích závěrů jednotlivých kapitol tak docházím k zobecňujícím závěrům, které dále shrnuji v korelaci s vyhodnocením v úvodu naznačených hypotéz.

7.1 Zhodnocení hypotéz disertační práce a sjednocující závěry

Pro kontextuální naplnění šíře zvoleného tématu jsem si v úvodní kapitole práce vytyčil tři hypotézy. K hledání odpovědi na výzkumné otázky bylo využito jak skutečností a dílčích závěrů vyplývajících z jednotlivých kapitol, tak průřezových poznatků z práce jako celku. Hodnocení každé znalostní informace, s přihlédnutím ke specifickým okolnostem jí přiřaditelným, vyúsťuje za použití metody syntézy v následující sjednocující závěry.

První ze tří hypotéz pomyslně otevírala téma úvahou:

„Principy a zásady ochrany životního prostředí ve vysoké míře ovlivňují regulaci stavební činnosti v rámci veřejného stavebního práva.“

Proces ověřování hypotézy směřoval ke zhodnocení, do jaké míry jsou vědecké poznatky zakotvené v obecných postulátech práva životního prostředí skutečně brány v úvahu v oblasti stavebně-právní regulace. Na základě ověřování hypotézy vycházejícího zejména z poznatků a

dílčích závěrů kapitoly 2, a průřezově i z ostatních kapitol, jsem došel k závěru, že tato hypotéza je **pravdivá z části**. Vycházím z analýzy, dle které právní řád sice obsahuje řadu environmentálních principů či zásad zdůrazňujících potřebu chránit jednotlivé součásti životního prostředí (například ovzduší, klima, půdu, vodu, les, krajinu, živočichy, rostliny, horninové prostředí, kulturní památky apod), jejich uplatnění v rámci stavebně-právní regulace však dosahuje značných deficitů.

Na jednu stranu nutno uznat, že u některých zásad lze nalézt v regulatorice stavebního odvětví vyšší míru uplatnění, mezi jinými například u zásady nejvyšší hodnoty (respektive zásady nejvyšší ochrany), zásady trvale udržitelného rozvoje či zásady prevenční. Na stranu druhou pozorujeme legislativní snahy (a úspěchy) o snížení uplatnění zásady účasti veřejnosti, a to zejména u environmentálních spolků. Jako pozitivní však vnímám, že u některých zásad, historicky se nacházejících spíše na nižších příčkách uplatnění v právním prostředí, lze naopak vysledovat narůstající míru regulace. Mám na mysli zejména zásadu přípustné míry znečištění či zásadu odpovědnosti původce, u nichž se projevují vzrůstající tendence například zpřísnováním sankcí za porušení právních norem či zvyšování správních poplatků za činnosti s potenciálem životní prostředí ohrožit.

Výše uvedené poukazuje na několik málo případů, dle kterých se míra uplatnění principů a zásad ochrany životního prostředí ve stavebně-právní regulaci snižuje, nicméně ve většině ostatních případů jsem došel k závěru, že je stav zachováván či mírně zlepšován. To se odráží i v hodnocení hypotézy z hlediska její částečné pravdivosti.

Druhá z hypotéz, kterou se tato práce snažila ověřit, pravila:

„Vybrané postupy vycházející ze stavebního řádu a směřující k povolení realizace stavebních záměrů jsou silně dotčeny uplatňováním široké skupiny zájmů souvisejících s ochranou životního prostředí.“

Vzhledem k tomu, že se téma práce zaměřovalo na vybrané realizačně-povolovací postupy stavebního řádu (respektive na postupy z něho primárně vycházející, avšak nacházející svou úpravu i v jiných předpisech), bylo ověření této hypotézy stěžejním úkolem. K jeho splnění jsem se dopracovával prostřednictvím analýz, jejichž písemný projev lze nalézt v kapitolách 3, 4 a 5 a jejich dílčích závěrech. Po zhodnocení poznatků tedy docházím k závěru, že tato hypotéza je **zásadně pravdivá**, tedy pravdivá s určitými výjimkami či výhradami.

V průběhu každého z realizačně-povolovacích postupů by dle současného právního stavu mělo docházet k aktivaci mechanismů zajišťujících ochranu životního prostředí. Obecně lze konstatovat, že právní řád ukládá stěžejní povinnost prosazovat environmentální zájmy dotčeným orgánům. Hlavním nástrojem dotčených orgánů je bezpochyby vydávání závazných stanovisek (či jiných aktů), stanovení závazných podmínek dle odborných gescí a dohled nad jejich dodržováním. Vlivem četných novelizací stavebního zákona a souvisejících předpisů však zákonodárce doposud význačnou váhu těchto expertních orgánů postupně snižoval (a stále snižuje), přičemž tenduje učinit z nich spíše významově podřadné instituce s poradním hlasem, tedy bez možnosti svým negativním závazným stanoviskem realizaci záměru neumožnit.

Dotčené orgány však nejsou zdaleka jedinými subjekty, které by *de lege lata* měly dbát zájmů na ochranu životního prostředí. Předně jde o stavební úřady, kterým stavební zákon ukládá při autoritativním rozhodování o jednotlivých realizačně-povolovacích postupech dohlížet na dodržování stavebních a environmentálních pravidel. Výkon pravomocí jim však ztěžuje několik jevů, ať už jde o příliš rozsáhlou, mnohastupňovou a nesystematickou soustavu stavebních úřadů, rychle se měnící a bobtnající penzum relevantních právních předpisů, personální podstav úředního aparátu nebo stavební nekázeň a nedostatečná spolupráce stavebníků (zahrnujíc úmyslné vyhýbání se povinností). A propos, jsou to právě stavebníci (respektive projektanti), které stíhá zákonná povinnost připravit stavební záměr tak, aby splňoval nejen technické parametry a normy, ale též environmentální požadavky právních předpisů a na jejich základě stanovených podmínek dotčených orgánů. Faktická míra odpovědnosti dodržování podmínek se však omezuje především na vrchnostenský dohled správních orgánů a jejich aktivního konání v podobě represivních úkonů vůči stavebníkům. Jinými slovy stavebníci jsou jen minimálně motivováni k proaktivnímu přístupu k požadavkům na ně kladeným, s čímž souvisí i neochota zahrnout do stavebních projektů postoje širší veřejnosti.

Vedle správních orgánů a stavebníků (a jimi určených projektantů) tak v rámci realizačně-povolovacích postupů uplatňují environmentální zájmy spíše jiné participující osoby. Typicky se jedná o „sousedy“, tj. vlastníky či oprávněné z věcných břemen k pozemkům či stavbám v okolí uvažovaného stavebního záměru. Ať ve standardním stavebním řízení, kde disponují plnými účastnickými právy a stavební úřad musí jejich případné námitky příslušným způsobem vypořádat, tak i ve zjednodušených postupech, disponují (byť omezenými) možnostmi zajišťujícími ochranu environmentálních aspektů. Skutečně tradiční roli zastávce hodnot spojených s ochranou přírody a krajiny však zastávaly environmentální spolky (dříve environmentální občanská sdružení). Jejich

postavení však bylo novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. zásadně zneváženo, když jim *de facto* byla odebrána možnost na drtivé většině realizačně-povolovacích postupů participovat.

Výše řešené tedy předkládá několik výhrad jinak potvrzující hypotézy, že realizačně-povolovací postupy jsou silně ovlivněny uplatňováním četných zájmů na ochranu životního prostředí.

Třetí ověřovaná hypotéza zněla.

„Právní úpravu povolovacích postupů směřujících k realizaci stavebních záměrů lze považovat za roztříštěnou a pro adresáty nepřehlednou, je však možné ji upravit tak, aby zajišťovala stavebně-technické standardy a zároveň umožňovala širokou míru uplatňování environmentálních zájmů při zachování rozumné délky povolovacích postupů.“

Ačkoliv tato hypotéza působí *prima facie* po objektivní stránce jako obtížně hodnotitelná, domnívám se, že četné pasáže této práce hodnověrně prokázaly, že tato hypotéza je **zásadně pravdivá**. Hypotézu bych však upravil v tom smyslu, že bych ji rozdělil na dvě části.

První část, konstatující roztříštěnou úpravu právní úpravy realizačně-povolovacích postupů v rámci českého veřejného stavebního práva, bych označil za **zcela pravdivou**. Konkrétně lze pravdivost hypotézy spatřovat ve skutečnosti, že stavebně-technické normy a pravidla dotýkající se realizačně-povolovacích postupů v oblasti výstavby se v současnosti nacházejí ve více než stu různých právních předpisů. Je očividné, že takto početná a různorodá skupina norem přináší řadu teoretických i praktických obtíží. Z hlediska užití povolovacích postupů sice nacházíme stěžejní normy ve zkoumaných pasážích stavebního řádu, nicméně více či méně samostatně upravují u specificky určených stavebních záměrů jejich vedení jiné zákony (či dokonce vyhlášky). Za obzvlášť problematickou považuji úpravu vodního zákona, kterou lze v rámci ostatních zákonů označit za nejvíce vzdálenou obecné úpravě stavebního řádu. Zůstaneme-li na této „vzdálenosti“ škále, pak čím dál více (zejména vlivem posledních legislativních změn) se stavebnímu řádu vzdaluje úprava zákona o urychlení výstavby, která v úmyslu akcelarovat proces výstavby na řadě míst ohýbá, jinak odbornou veřejností všeobecně-uznávané, zásady a principy práva životního prostředí, ale i práva správního a ústavního.

Na přehlednosti nepřidává ani stav desítek prováděcích vyhlášek jednotlivých ministerstev, jejichž normy jsou osoby účastníci se povolovacích postupů povinny dodržet. Závaznost normativů vyhlášek je však v různých oblastech různá, když z řady z nich lze udělovat bez

transparentních pravidel různé výjimky a připouštět odchylky. Ani tato skutečnost nepřispívá k celkové přehlednosti a už vůbec ne k právní jistotě osob ve stavební oblasti působících.

Druhá část, zkoumající možnost nápravy právního stavu při zachování jak stavebně-technických standardů, tak možnost uplatňování environmentálních zájmů při rozumné délce povolovacích postupů, je spíše úvahou (a také výzvou) *de lege ferenda*, proto pravdivost z podstaty věci nelze objektivně ověřit. Na druhou stranu tato práce předkládá na mnoha místech konkrétní doporučení, která, zejména u inspirativní úpravy státu Oregon, při pečlivém uvážení mohou směřovat k naplnění cílů změn. Ve svém důsledku tak poskytuje oporu pro konstatování, že i druhá část hypotézy může být považována **do určité míry za pravdivou**, čímž se vysvětluje zhodnocení celé třetí hypotézy jako takové.

Vycházeje z informací o probíhajících rekodifikačních snahách soudím, že hypertrofované veřejného stavební právo reformovat lze, bude-li tak učiněno po pečlivé analýze současného stavu, zhodnocení funkčních i méně funkčních vztahů a procesů, a zejména po vyslyšení a zahrnutí připomínek všech osob, kterých se výstavba dotýká. Jde pochopitelně o skupinu osob velmi širokou. Bývá však obecně známé nepsané pravidlo, že dobře fungovat může pouze takový systém, s nímž budou jeho účastníci vnitřně ztotožněni a kterému budou rozumět. Systému veřejného stavebního práva takový současný stav zatím neodpovídá, i když rekodifikace skýtá potenciál a možnosti situaci zlepšit (v podrobnostech odkazují na jednotlivé pasáže této práce obsahující vybraná doporučení či kritická hodnocení legislativních změn).

7.2 Závěrečné poznámky, využití výstupů disertační práce a naznačení směrů dalšího výzkumu

Dlouholetý střet zájmů chránících životního prostředí na straně jedné a zájmů upřednostňujících stavební aktivity na straně druhé vyústil ve snahu o rekodifikaci veřejného stavebního práva. Za další důvody rekodifikace lze považovat nepřehlednost hypertrofovaných stavebních předpisů, „systematickou podjatost“ stavebních úřadů a neujednocené kompetence tzv. dotčených orgánů. Souhlasím, že některé z důvodů mají své opodstatnění a zasluhují celospolečenskou diskuzi se zahrnutím všech názorů a postojů zainteresovaných osob (s patřičným vzetím do úvahy zájmů, které jednotlivé subjekty přímo či nepřímo hájí). Rekodifikované veřejné stavební právo tak může být celospolečensky (i s efekty přesahujícími území českého státu)

prospěšné, pakliže bude výsledkem širokého (kompromisního) konsensu bez jednoznačného upřednostnění partikulárních (zejména zjištěných) zájmů.

Kladl bych si za čest, pokud by alespoň dílčí výstupy z této práce mohly posloužit k probíhajícím rekodifikačním přípravám. A to i s vědomím, že tuto práci jsem začal psát v době, kdy veřejnosti nebyla ještě informace o chystané (re)kodifikaci známá. Pokud by však mělo být mým úvahám a doporučením sluchu alespoň z části dopřáno, pak pléduji o zamyšlení se nad následujícím odstavcem.

Ačkoliv se zájmy na ochranu životního prostředí a zájmů na development a výstavbu jeví jako protichůdné, nemusí tak dle mého názoru být nezbytně vždy. Příklady stavební a architektonické praxe z různých zemí světa ukazují, že plánovat a stavět se dá též k přírodě relativně šetrně. Existují technologie a stavební materiály, které nejenže snižují energetickou náročnost budov, ale snižují i negativní účinky na své okolí. V oblasti větších měst a metropolí se v souvislosti s negativními účinky developmentu ve velkých městech nejčastěji skloňuje tzv. efekt horkého ostrova (z ang. *Urban Heat Island Effect*). K tomu právě nešetrná a neracionálně plánovaná a předimenzovaná výstavba významně přispívá. Co však negativní účinky staveb tlumí, je aplikace souboru technicko-architektonicko-technologických opatření u stavebních záměrů souhrnně označovaných jako tzv. zelené stavby (z ang. *Green Buildings*). Autor se tímto fenoménem již delší dobu zabývá a s jeho různými přínosnými aspekty se seznamoval na studiích i praktických stážích v zemích jako je Norsko, Německo, Rakousko a Spojené státy americké. Analýza veškerých pozitivních účinků zelených staveb (nejen) na města a jejich obyvatele by vydala na samostatnou disertační práci. Právě fenoménem Green Buildings bych se v budoucnu rád zabýval. Pevně věřím, že se jedná o rozumný kompromis mezi konvenční (a mnohdy neracionální a bezbřehou) zástavbou na jedné straně a radikální blokací jakékoliv stavební činnosti na straně druhé. Ochrana životního prostředí v rámci regulaci stavební agendy by totiž měla být především dialogem všech zainteresovaných osob, z něhož vzejde kompromisní řešení zachovávající rozumnou míru environmentálních standardů i stavební činnosti.

SEZNAM POUŽITÝCH POJMŮ A ZKRATEK

atomový zákon	zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů
horní zákon	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů
lázeňský zákon	Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčených lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů
lesní zákon	zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
OZ / občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
SOZ	zákon č. 40/1064, občanský zákoník, ve znění do 31.12.2013
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Ústava	zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů
zákon EIA / zákon o posuzování vlivů na životní prostředí	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
zákon IPPC	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů
zákon o civilním letectví	zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů

zákon o drahách	zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů
zákon o ochraně ovzduší	zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
zákon o odpadech	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů
zákon o ochraně přírody a krajiny / ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
zákon o pozemních komunikacích	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o životním prostředí / ZŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

OSTATNÍ POUŽITÉ ZKRATKY

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoje

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NSS – Nejvyšší správní soud ÚS Ústavní soud

PrF MU – Právnická fakulta Masarykovy univerzity

PF UK – Právnická fakulta Univerzity Karlovy

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

I. Seznam použité literatury

Monografie

ADLER, Sy. *Oregon plans: The Making of an Unquiet Land Use Revolution*. Corvallis OR: Oregon State University Press, 2012. ISBN 978-08-7071-651-5.

BAHÝLOVÁ, Lenka. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-589-3.

ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-652-5.

DOUCHA, Pavel a Pavel ČERNÝ. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. Brno: Ekologický právní servis, 1999. Paragrafy pro přírodu. ISBN 80-902570-3-8.

DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnícká fa-kulta, 2015. 224 s. ISBN 978-80-87975-31-2.

DOLEŽAL, Jiří. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-626-1.

DOLEŽAL, Jiří, Jan MAREČEK a Oldřich VOBOŘIL. *Stavební zákon v teorii a praxi: úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy*. 11. aktualiz. vyd. podle stavu k 1.5. 2005. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-540-0.

DROBNÍK, Jaroslav. *Lesní zákon: komentář*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-425-3.

DUDOVÁ, Jana. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem: komentář*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-210-6522-2.

DUDOVÁ, Jana. *Právo na ochranu veřejného zdraví: ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 3. vyd. Praha: Linde, 2011. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7201-854-3.

DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-730-0.

FRANKOVÁ, Martina. *Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica. 2017, s. 45-74. ISSN 0323-0619.

HANÁK, Jakub a Ivana PRŮCHOVÁ. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí: komentář*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-210-8597-8.

HEGENBART, Miroslav, Milan ČÁP a Bedřich SAKAŘ. *Slovník stavebního práva*. Praha: Seprom, 1994. ISBN 80-901648-0-3.

HEGENBART, Miroslav. *Stavební zákon: komentář*. Praha: Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-044-7.

HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi: komentář*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2.

HENDRYCH, Dušan a Lenka BAHÝLOVÁ. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: Beck, 2009. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-624-1.

HORÁČEK, Zdeněk. *Vodní zákon: s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k ...* Praha: Soudy, 2011-. Paragrafy do kapsy. S. 236. ISBN 978-80-86846-57-6.

HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9

JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ, Vojtěch VOMÁČKA a Dominik ŽIDEK. *Právo životního prostředí: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8366-0.

JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jana DUDOVÁ, Jakub HANÁK, Milan PEKÁREK, Ivana PRŮCHOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání 2016. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-484-1.

JURNÍKOVÁ, Jana, Soňa SKULOVÁ, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Stanislav SEDLÁČEK, Stanislav KADEČKA, Petr KOLMAN a Alena KLIKOVÁ. *Správní právo: zvláštní část*. 6. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4847-8.

KADEČKA, Stanislav a Alena KLIKOVÁ. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum. ISBN 978-80-7478-943-4.

KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2006. Meritum. ISBN 80-7357-226-5.

KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. *Stavební právo: praktická příručka*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5.

KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Kateřina VALACHOVÁ a Eva HAMPLOVÁ. *Stavební právo: praktická příručka*. 2. přeprac. vyd. podle nového stavebního zákona. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-646-4.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

KUMPRECHT, Pavel. *Stavební zákon v otázkách a odpovědích a soudní praxi*. Praha: ASPI Publishing, 2002. Otázky a odpovědi z praxe. ISBN 80-86395-42-1.

KUŽVART, Petr a Svatomír MLČOCH. *Příručka k účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí: současný stav a výhled do budoucnosti : česká verze*. Budapešť: Regional Environmental Center, 1994. ISBN 963-04-4191-8.

LOJDA, Jiří. *Zákon o dráhách: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 43. ISBN 978-80-7552-756-1

MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem: zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2007. Komentáře nakladatelství ASPI. ISBN 978-80-7357-249-5.

MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo veřejné a soukromé: podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013. Praktik. ISBN 978-80-87576-79-3.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. Praktik. ISBN 978-80-87576-00-7.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. ISBN 978-80-210-4958-1.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4419-7.

MATTIS, James. *Findings in Land Use Decisions*. Bureau of Governmental Research and Service, School of Community Service and Public Affairs, University of Oregon, 1982.

MATTIS, James at al. *The Impartial Tribunal Requirement in Land Use*. Bureau of Governmental Research and Service, University of Oregon: In Cooperation with League of Oregon Cities, Association of Oregon Counties, 1982.

MATTIS, James a Sandra L. ARP. *Quasi-judicial land use hearings process*. Eugene, Oregon: Bureau of Governmental Research and Service, University of Oregon in cooperation with League of Oregon Cities, Association of Oregon Counties. 1983.

MAZANEC, Michal a Jitka KŘENKOVÁ. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, 2008. Přehledy judikatury. ISBN 978-80-7357-296-9.

MIKO, Ladislav a Hana BOROVIČKOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: Beck, 2007. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-585-8.

MORÁVEK, Jiří. *Zákon o ochraně ovzduší: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-477-3.

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. ISBN 978-80-87439-30-2.

MÜLLEROVÁ, Hana. *Právo na příznivé životní prostředí: zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018. ISBN 978-80-87439-34-0.

MÜLLEROVÁ, Hana a Petra HUMLÍČKOVÁ. *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR: komentář*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-87439-16-6.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.

SULLIVAN et al. eds. *Land Use Volume 2*. Oregon state bar, Fourth Edition ed. 2010.

PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-7750-8.

PEKÁREK, Milan, Ivana PRŮCHOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ilona JANČÁŘOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Právo životního prostředí*. I. díl. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 978-80-210-4926-0.

PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada, 2007. ISBN 978-80-247-1586-5.

PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. aktualiz. a rozšíř. vyd. k 1. 3. 2010. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-806-2.

PRŮCHA, Petr a Alena KLIKOVÁ. *Veřejné stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-7062-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.6. 2015. Praha: Leges, 2015. Glosátor. ISBN 978-80-7502-051-2.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

PRŮCHOVÁ Ivana. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-5362-5.

PRŮCHOVÁ, Ivana. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-5667-1.

PRŮCHOVÁ, Ivana, Jakub HANÁK, Jitka VEČEŘOVÁ, Jana DUDOVÁ, Ivana PRŮCHOVÁ a Jana TKÁČIKOVÁ. *Voda v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-7155-1. Dostupný také z WWW: <http://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Pruchova_Voda_v_pravnich_vztazich.pdf>.

RABUŠIC, Ladislav a Beatrice Elena CHROMKOVÁ MANEA. *Hodnoty a postoje v České republice 1991-2017: pramenná publikace European Values Study*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. s. 267. ISBN 978-80-210-8803-0.

ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-462-9.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a uprav. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo - zvláštní část: (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9.

SPÁČIL, Jiří a Dušan HRABÁNEK. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015. Praktik. ISBN 978-80-7502-073-4.

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

TILLMANN, Jiří. *Příprava, provádění a užívání staveb*. Díl 1. 2. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Prospektrum, 1997. ISBN 80-7175-048-4.

TILLMANN, Jiří. *Příprava, provádění a užívání staveb*. Díl 2. Praha: Prospektrum, 1997. ISBN 80-7175-049-2.

TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého. ISBN 978-80-247-5464-2.

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

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: Polygon, 2006. ISBN 80-7273-134-3.

VLK, Bohumil a Oldřich VOBOŘIL. *Stavebně technický průvodce: rukověť pro projektovou a stavební praxi*. Praha: Linde, 2000. Stavební předpisy. ISBN 80-7201-207-X.

WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). s. 475-476. ISBN 978-80-7357-750-6.

Sborníky a jejich vybrané příspěvky

ADAMEC, Martin. Nečinnost v řízení dle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 138-151. ISBN 978-80-87975-85-5.

BĚLOHRADOVÁ, Jitka a Marie POLÁČKOVÁ. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In: HAMULÁK, Ondřej. *Principy a zásady v právu: teorie a praxe : sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-80-87212-59-2.

DAMOHORSKÝ, Milan. Nové a nejnovější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 152-158. ISBN 978-80-87975-85-5.

FRANKOVÁ, Martina. Občanskoprávní námitky v řízeních podle stavebního zákona v kontextu změn právní úpravy. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 220-228. ISBN 978-80-87975-85-5.

HANDRLICA, Jakub. Náhrady za stavebně-právní omezení vlastnického práva: Pandořina skříňka otevřena? In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 240-250. ISBN 978-80-87975-85-5.

KLIKOVÁ, Alena. Povolování staveb vodních děl ve společném územním a stavebním řízení a povolování nakládání s vodami. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 58-64. ISBN 978-80-87975-85-5.

KOPECKÝ, Martin. Uskutečňování stavebního záměru a souhlas vlastníka. In STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 214-219. ISBN 978-80-87975-85-5.

KORBEL, František a Anežka SELINGEROVÁ. Dopady zrušení územního plánu do individuálních povolení podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 107-115. ISBN 978-80-87975-85-5.

LAJČÍKOVÁ, Anna. Závazná stanoviska orgánů územního plánování. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 30-37. ISBN 978-80-87975-85-5.

MALAST, Jan. Přezkumné postupy podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 94-106. ISBN 978-80-87975-85-5.

MARKOVÁ, Hana. Daňové a poplatkové souvislosti stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 258-264. ISBN 978-80-87975-85-5.

MORÁVEK, Jakub. Bezpečnost a ochrana zdraví při práci (nejen) při stavebních pracích. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 194-205. ISBN 978-80-87975-85-5.

PETRMICHL, Václav. Fikce stanovisek a koncentrace ve stavebním právu. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 47-57. ISBN 978-80-87975-85-5.

POMAHÁČ, Richard. Judikatorní obtíže stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 116-120. ISBN 978-80-87975-85-5.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Správní odpovědnost podle stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 74-84. ISBN 978-80-87975-85-5.

RAJCHL, Jiří. Úhrada nákladů na činnost nařízené podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 229-239. ISBN 978-80-87975-85-5.

PRŮCHOVÁ, Ivana. Environmentalizace právního řádu ČR. In: HURDÍK, Jan, Josef FIALA a Markéta SELUCKÁ. *Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26.9.2006*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. Acta Universitatis Masarykianae Brunensis. Iuridica = Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Řada teoretická. ISBN 80-210-4182-X.

SOBOTKA, Michal. Vybrané aspekty integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí a postupů podle stavebního zákona. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 159-163. ISBN 978-80-87975-85-5.

SOVA, Aleš. Podoba koordinovaného závazného stanoviska. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 38-46. ISBN 978-80-87975-85-5.

SVOBODA, Petr. Ústavněprávní aspekty omezené ochrany zákonitosti u závazných stanovisek. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 85-93. ISBN 978-80-87975-85-5.

STAŠA, Josef. Nad stavem českého stavebního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 8-21. ISBN 978-80-87975-85-5.

ŠKROBÁK, Ján. Aktuálne otázky slovenského stavebného práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 265-272. ISBN 978-80-87975-85-5.

ŠTENGLOVÁ, Ivana. Tak kdo je vlastně vlastníkem? In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 251-257. ISBN 978-80-87975-85-5.

VEDRAL Josef. Formy správní činnosti v územním rozhodování. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 22-29. ISBN 978-80-87975-85-5.

VÍCHA, Ondřej. Vzájemné vazby stavebního a horního práva. In STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 173-184. ISBN 978-80-87975-85-5.

Jiné odborné články

FRANKOVÁ, Martina. *Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu*. In České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2018, číslo 49. s. 114. ISSN 1213-5542.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. Ochrana práva na příznivé životní prostředí soukromoprávními prostředky. *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 197-207. ISBN 978-80-87975-10-7.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2010: Deset let práva na informace o životním prostředí* [online]. Praha: Zelený kruh, 2011 [cit. 20.03.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.ucestverejnosti.cz/dokumenty/aarhuska-umluva-2010.pdf>>.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Ilona Jančářová: Návrh poslance Foldyny zásadně snižuje standard účasti veřejnosti v řízeních o lokálních záměrech. *Ekolist*. : BEZK, 2017. ISSN 1802-9019.

KLIKOVÁ, Alena a Petr PRŮCHA. Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. *Forenzní vědy, právo, kriminalistika*, Praha: Vysoká škola finanční a správní, a.s., 2018, roč. 3, č. 1, s. 67-78. ISSN 2533-4387

MÜLLEROVÁ, Hana. Právo žít v příznivém životní prostředí. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, 15-34. ISSN 0323-0619.

NIETSCHOVÁ, Jaroslava. Vodoprávní řízení podle nového zákona o vodách. *Vodní hospodářství*. 2002, 52(8), 246-247. ISSN 1211-0760.

NIETSCHEOVÁ, Jaroslava. Vodoprávní řízení podle nového zákona o vodách. *Vodní hospodářství*. 2002, 52(7), 209-210, ISSN 1211-0760

PRŮCHOVÁ, Ivana. Předběžná informace v procesech podle stavebního zákona a v oblasti životního prostředí. *Stavební právo – Bulletin*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2016, 3/2016, s. 19-26. ISSN 1211-6386.

PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky účastenství v řízeních podle § 70 Zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva – 2010 – Days of law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010, [cit. 20.05.2019]. Dostupný z WWW: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_%284119%29.pdf>.

RADA, Tomáš. K některým otázkám realizace staveb na pozemcích původně určených k plnění funkcí lesa. *Právní rozhledy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, č. 21/2011. ISSN 1210-6410.

SNOPKOVÁ, Tereza. (Ne)účast spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení. *Urbanismus a územní rozvoj*. 2018, 21(2), 34-38. ISSN 1212-0855.

SMOLOVÁ, Marcela. Příloha informací pro orgány územního plánování a stavebního řádu. *Stavebně právní praxe*. 2013, roč. 16, č. 2/2013, s. 4. Dostupný také z WWW: <https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/SSP/2013/02_ssp.pdf>

SALLIVEN, Edward J. Reviewing The Reviewer: The Impact of the Land Use Board of Appeals on the Oregon Land Use Program, 1979 – 1999, 36 *Willamette L. Rev.* 441 (2000)

STANOVISKO k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108/2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927/2017 ze 7. volebního období PS). *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, roč. 17, č. 1, s. 10-21. ISSN 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v po-době územního plánu obce. *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2014, roč. 14, č. 1, s. 69-81. ISSN 1213-5542.

ZAHUMENSKÁ, Vendula a Šárka BIDMONOVÁ. Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání. In *Správní právo*. 2016, 2016(1), s. 13-26. ISSN 0139-6005.

Kvalifikační práce

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/107743/pravf_d/>.

DVORSKÁ, Eliška. *Posuzování vlivu na životní prostředí v mezinárodním, evropském a českém právu* [online]. Praha, 2018. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce Vojtěch Stejskal. s. 144. Dostupný také z: <<https://is.cuni.cz/webapps/zp/detail/168463/>>.

KONEČNÁ, Michaela. *Posuzování vlivu záměrů na životní prostředí z pohledu práva* [online]. 2011/2012. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupný také z WWW:

<https://is.muni.cz/auth/th/270529/pravf_m/Diplomova_prace_Posuzovani_vlivu_zameru_na_zivotni_prostredi_z_pohledu_prava.pdf>.

POLÁČKOVÁ, Marie. *Závazná stanoviska ve vztahu k ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/108122/pravf_d/>.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/61384/pravf_d_b1/>.

ŽIDEK, Dominik. *Environmentalizace veřejného stavebního práva – současný stav a perspektivy* [online]. Brno, 2018. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/201377>>.

II. Seznam použitých internetových zdrojů

Arnika, z.s. *Praha – město pro život*. [online] www.arnika.org [cit. 19.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://arnika.org/praha>>.

Arnika, z.s. *Stavební mapa Prahy* [online] www.arnika.org [cit. 19.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://arnika.org/stavebni-mapa>>.

Arnika, z.s. *Změny Prahy* [online] www.zmenyprahy.cz [cit. 19.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.zmenyprahy.cz/>>.

Český statistický úřad. *Obyvatelstvo - roční časové řady* [online]. czso.cz [cit. 7.6.2019]. Dostupný z WWW: <https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_hu>.

Edesky.cz *O projektu* [online] Edesky.cz [cit. 4.19.2019]. Dostupný z WWW: <<https://edesky.cz/o-projektu>>.

International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. *A World Bank Group Flagship Report* [online] 16th Edition. 2019. s. 166 a s. 212, [cit. 4.5.2019]. Dostupný z WWW: <http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf>.

Land use board of appeals. *Frequently asked questions (FAQ's)* [online]. www.oregon.gov [cit. 8.4.2019] Dostupný z WWW: <<https://www.oregon.gov/LUBA/Pages/FAQ.aspx>>.

MALÝ, S. *Stavební zákon – čtyři roky praxe*. IHNEDECZ [online]. *Economia*, 2012 [cit. 20.08.2012]. Dostupný z WWW: <<http://pravniciradce.ihned.cz/c1-52400000-stavebni-zakon-ctyri-roky-praxe>>.

Ministerstvo dopravy ČR. *Kauce při odvolání nebo povolení stavby v jednom řízení, to jsou další návrhy urychlující výstavbu* [online]. 2.11.2018 www.mdcz.cz [cit. 8.3.2019]. Dostupný z WWW:

<<https://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Kauce-pri-odvolani-nebo-povoleni-stavby-v-jednom-r>>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Přehled stavebních úřadů a jejich činnost* [online]. [cit. 18.05.2019]. Dostupný z WWW: <<http://portal.uur.cz/pdf/prehled-stavebnich-uradu-mmr-102010.pdf>>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. *Seminář k novele stavebního zákona*. [online]. [cit. 08.04.2019]. s. 107 Dostupný z WWW: <https://www.mmr.cz/getmedia/f670a034-ca9d-4e35-9749-9595b0ebe037/prezentace-SZ_pracovni-verze-01112017_WEB.pdf?ext=.pdf>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ústav územního rozvoje, *1000 otázek ke stavebnímu právu se zaměřením na problematiku územního plánování* [online] 2008-2018. www.uur.cz [cit. 13.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=76&IDtema=21>>.

Ministerstvo vnitra ČR. *Analýza aktuální stavu veřejné správy* [online]. 2011 [cit. 06.04.2019] str. 27. Dostupný z WWW: <www.spov.org/data/files/analyzavs.RTF>.

Ministerstvo vnitra ČR. *Neznámý svět vojenských újezdů* [online]. 2010 [cit. 08.04.2019]. Dostupný z WWW: <<https://www.mvcr.cz/clanek/neznamy-svet-vojenskych-ujezdu-974223.aspx>>.

Oregon Department of Land Conservation and Development. *An Introductory Guide to Land Use Planning for Small Cities and Counties in Oregon*. [online] January 2007. Dostupný z WWW: <<https://digital.osl.state.or.us/islandora/object/osl%3A3946>>.

Oregon Department of Land Conservation and Development. *Chapter 4: Making land use decisions*. [online]. [cit. 14.11.2015] Dostupný z WWW: <http://www.oregonlandusetraining.info/data/4_index.html>.

Oregon Department of Land Conservation and Development. *Predictability in Planning* [online] 2007. [cit. 29.11.2015] Dostupný z WWW: <<http://www.oregon.gov/LCD/docs/publications/predict.pdf>>.

Příručka ke směrnici 89/106/EHS o stavebních výrobcích. Svazek č. 26. Praha: Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, 2003, s. 5, dostupný z WWW: <http://www.unmz.cz/sborniky_th/26.htm>.

Systém stavebně technické prevence – definice pojmů [online]. Ústav územního rozvoje – Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 20.04.2019]. Dostupný z WWW: <<http://www.uur.cz/default.asp?ID=3986>>.

ŤOPEK, Martin. *Zrychlení stavby dálnic navzdory ústavě? Státu vadí opakované námitky ekologů i obcí, a chce je proto omezit*. [online]. 2.4.2019. *Economia, a.s. Hospodářské Noviny 2019* [cit. 3.4.2019]. Dostupný z WWW: <<https://archiv.ihned.cz/c1-66548220-zrychleni-velkych-staveb-navzdory-ustave-stat-chce-kvuli-urychleni-vystavby-dalnic-nebo-plynovodu-omezit-moznost-podavat-namitky%3E>>.

World Population Prospects 2017 – World: Total Population [online] population.un.org. Population Division –United Nations. [cit. 2019-06-07] Dostupný z WWW: <<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/>>.

III. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní a evropské právní předpisy

Smlouva o fungování Evropské unie z roku 2007.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnost na rozhodování a přístupu k právní ochrany v záležitostech životního prostředí č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1108/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 216/2008 v oblasti letišť, uspořádání letového provozu a letových navigačních služeb a zrušuje směrnice 2006/23/ES.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS

Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 568/2014 ze dne 18. února 2014, kterým se mění příloha V nařízení (EU) č. 305/2011, pokud jde o posuzování a ověřování stálosti vlastností stavebních výrobků

Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 574 ze dne 21. února 2014, kterým se mění příloha III nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 o vzoru, který se použije pro vypracování prohlášení o vlastnostech stavebních výrobků

Nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) 2018/540 ze dne 23. listopadu 2017, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, pokud jde o unijní seznam projektů společného zájmu

Rozhodnutí Komise 94/23/ES ze dne 17. ledna 1994 o společných pravidlech postupu pro evropské technické schvalování (Úř. věst. L 17, 20.1.1994, s. 34).

Rozhodnutí Komise 97/571/ES ze dne 22. července 1997 o všeobecné úpravě evropského technického schválení pro stavební výrobky

Směrnice Rady 79/409 EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech (Natura 2000).

Směrnici Rady 89/106/ES ze dne 21. prosince 1988 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se stavebních výrobků

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Směrnice Rady 93/68/EHS ze dne 22. července 1993, kterou se mění směrnice 87/404/EHS (jednoduché tlakové nádoby), 88/378/EHS (bezpečnost hraček), 89/106/EHS (stavební výrobky), 89/336/EHS (elektromagnetická kompatibilita), 89/392/EHS (strojní zařízení), 89/686/EHS (osobní ochranné prostředky), 90/384/EHS (váhy s neautomatickou činností), 90/385/EHS (aktivní implantabilní zdravotnické prostředky), 90/396/EHS (spotřebiče plyných paliv), 91/263/EHS (telekomunikační koncová zařízení), 92/42/EHS (nové teplovodní kotle na kapalná nebo plyná paliva) a 73/23/EHS (elektrická zařízení určená pro používání v určitých mezích napětí)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravují některé směrnice v oblasti životního prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice

Zákony

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRAV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění do 31.12.2013.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

Zákon č. 222/1990 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných inspektorů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1999 Sb., veterinární zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčených lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů.

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů.

Zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřbenictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 378/2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, a o změně zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech (zákon o podpoře výstavby družstevních bytů), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 350/2011 Sb. o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými lýtami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 194/2017 Sb., opatření ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákony amerického státu Oregon

Oregon Revised Statutes § 197

Oregon Revised Statutes § 215

Oregon Revised Statutes § 227

Podzákoné právní předpisy

Vyhláška Ministerstva dopravy č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva dopravy č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva dopravy č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 49/1997, o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva dopravy č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 284/2016 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pyrotechnice, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 23/2008 Sb. o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 106/2001 Sb. o hygienických požadavcích na zotavovací akce pro děti, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 6/2003 Sb. kterou se stanoví hygienické limity chemických, fyzikálních a biologických ukazatelů pro vnitřní prostředí pobytových místností některých staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 410/2005 Sb. o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 238/2011 Sb., o stanovení hygienických požadavků na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních ploch, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vybrací, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 92/2012 Sb. o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 208/2004 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 346/2006 Sb., o stanovení bližších podmínek chovu a drezúry zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 419/2012 Sb., o ochraně pokusných zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 206/2001 Sb., o osvědčení odborné způsobilosti projektovat, provádět a vyhodnocovat geologické práce, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, znamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Českého báňského úřadu č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Státní správy hmotných rezerv č. 165/2013 Sb. o druzích ropy a skladbě ropných produktů pro skladování v nouzových zásobách ropy, o výpočtu úrovně nouzových zásob ropy, o skladovacích zařízeních a o vykazování nouzových zásob ropy.

Vyhláška Státního úřada pro jadernou bezpečnost č. 358/2016 Sb., o požadavcích na zajišťování kvality a technické bezpečnosti a posouzení a prověřování shody vybraných zařízení, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Státního úřada pro jadernou bezpečnost č. 361/2016 Sb., o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Českého báňského úřadu č. 99/1995 Sb., o skladování výbušnin, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Českého báňského úřadu č. 55/1996 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Českého báňského úřadu č. 239/1998 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při těžbě ropy a zemního plynu a při vrtných a geofyzikálních pracích a o

změně některých předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Českého báňského úřadu č. 298/2005 Sb., o požadavcích na odbornou kvalifikaci a odbornou způsobilost při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem a o změně některých právních předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 31/1995 Sb., kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

Nařízení Hlavního města Prahy č. 10/2016 Sb., kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), ve znění pozdějších předpisů.

Důvodové zprávy k zákonům

Důvodová zpráva k zákonu č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

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

Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Důvodová zpráva k novele zákona o pozemních komunikacích č. 268/2015, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Důvodová zpráva k zákonu č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

Důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

IV. Seznam použité judikatury

Rozhodnutí Ústavního soudu

- Nález Ústavního soudu ze dne 21.12.2018, sp.zn. Pl. ÚS 27/16.
Nález Ústavního soudu ze dne 10.11.2004, sp.zn. I. ÚS 547/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 08.04.2004, sp. zn. II. ÚS 482/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 30.10.2001, sp.zn. I. ÚS 600/99.
Nález Ústavního soudu ze dne 22.03.2000, sp.zn. Pl. ÚS 19/99.
Nález Ústavního soudu ze dne 10.07.1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 13.03.2012, č.j. IV. ÚS 558/12.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.08.2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 06.01.1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu

- Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6.9.2012, č.j. Konf 25/2012-9.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.01.2019, č.j. 6 As 324/2018–36.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2018, sp.zn. 1 As 165/2018.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2017, č.j. 10 As 29/2017-30.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.08.2014, č.j. 7 As 100/2014.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.09.2012, č.j. 1 As 107/2012-139.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.09.2012, č.j. Konf 25/2012-9.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.08.2012, č.j. 2 As 75/2009-124.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2011, č.j. 6 As 19/2011-728.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.6.2011, č.j. 1 As 6/2011-347.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.05.2011, č.j. 2 As 37 /2011-81.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.05.2011, č. j. 7 As 2/2011-52.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2010, č.j. 2 As 69/2010-122.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.08.2010, č.j. 9 As 63/2010-111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.05.2010, č.j. 5 As 41/2009-91.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04.02.2010, č.j. 7 As 2/2009-80.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2009, č.j. 5 As 6/2009-94.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.08.2009, č.j. 9 As 88/2008-301.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.06.2009, č.j. 5 As 67/2008-111.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.06.2009, č.j. 1 As 35/2009-69.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.05.2009, č.j. 1 As 20/2009-70.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, č.j. 1 As 80/2008-68.
- Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 2 As 12/2008-63.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.04.2008, č.j. 1 As 16/2008-48.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.06.2007, č.j. 5 As 19/2006-59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.05.2006, č.j. 3 As 8/2005-52
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.12.2005, č.j. 3 As 8/2005-118.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09.12.2004, č.j. 7 As 29/2003-78.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.02.2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.09.2002, sp.zn. 22 Cdo 539/2001.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 12. 1999, č.j. 2 Cdon 1889/97-175.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19.07.1995, č.j. 7 A 175/95-31.

Rozhodnutí ostatních soudů

- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26.11.2018, č.j. 29 A 88/2018-47.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16.2.2016, č.j. 62 A 61/2016-155.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě Sze dne 27.09.1994, sp.zn. 22 Ca 104/94.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22.10.2015, č.j. 48 A 27/2015-98.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 08.06.2010, č.j. 11 Ca 200/2009-42.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.03.2006, č.j. 9 Ca 198/2004-52.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15.03.2010, č.j. 5 A 42/2010-43.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29.05.2003, č.j. 15 Ca 150/2002.

Zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 12.5.2014, sp.zn. 4101/2013/VOP.

Rozhodnutí soudů a správních orgánů amerického státu Oregon

Fasano v. Board of County Comm'rs, 264 Or 574, 507 P2d 23 (1973).

Portland v. Bureau of Labor & Industries, 298 Or 104, 119, 690 P2d 475 (1984).

Seagraves v. Clackamas County, LUBA No. 89-020, 17 Or LUBA 1329. 1335 (1990).

ABSTRAKT

Ochrana životního prostředí ve vybraných řízeních podle stavebního zákona

Nekontrolovaná stavební činnost může poškodit přírodní zdroje, ekosystémy i jednotlivé složky životního prostředí nezvratným či obtížně napravitelným způsobem, a tím znemožnit další vývoj či dokonce přežití obyvatel planety.

V českých podmínkách přispívá k ochraně životního prostředí především regulační činnost správních orgánů, a to za účasti subjektů dotčených určitým stavebním záměrem. Tato disertační práce se proto zabývá metodami, způsoby, instituty a nástroji ochrany životního prostředí v rámci vybraných řízení usměrňujících výstavbu. Konkrétně je cílem práce zhodnotit možnosti uplatnění environmentální ochrany v rámci realizačně-povolovacích postupů zakotvených v ustanoveních § 103 až § 117 stavebního zákona. Samostatně je zkoumán každý z pěti stavebně-procedurálních režimů, jejichž užití předznamenává potencialitu konkrétní stavební záměr provést, tedy režim stavebního řízení, ohlášení, veřejnoprávní smlouvy, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora a záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení.

Proces povolování staveb významně ovlivňuje řada faktorů, které brání efektivnímu posuzování konkrétních stavebních záměrů z hlediska jejich environmentálních dopadů. Mezi jinými jde o roztříštěnost veřejného stavebního práva, časté změny hmotněprávních i procesněprávních norem, rozkolísaný vývoj soudní judikatury i nejednotné doktrinální názory. Zpracovaný text tak přináší ucelený přehled právních norem veřejného stavebního práva, které se dotýkají povolování realizační fáze výstavby, přičemž analyzuje jejich návaznost na nástroje a možnosti uplatňování zájmů chránící životního prostředí ve vnitrostátním, evropském a mezinárodním kontextu. Vzhledem k překotnému vývoji veřejného stavebního práva hodnotí práce také dopad dvou „velkých“ novel stavebního zákona (č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.). Dokument neopomíjí kriticky zhodnotit dopady rozpolcených judikатурních a doktrinálních přístupů a v souvislosti s probíhající diskusí o rekodifikaci předkládá návrhy pro zefektivnění povolovacího procesu za současného zachování odpovídajících environmentálních standardů.

Samotná disertační práce je rozdělena do pěti věcných kapitol. Úvodní z nich se zabývá právním zakotvením ochrany životního prostředí a jejími obecnými východisky. Zkoumána je míra vlivu environmentálních principů a zásad na rozhodovací činnost správních orgánů.

Z důvodu rozdílnosti norem stavebního práva veřejného a tím i elementů environmentální ochrany z nich vycházejících je v druhé kapitole analyzováno více než sto právních předpisů (úrovně vnitrostátní, evropské a mezinárodní) a jejich četných vazeb na procesy povolování výstavby. V rámci třetí kapitoly se práce zabývá instituty, subjekty a prvky, které jsou společně jednotlivě zkoumaným realizačně-povolovacím postupům. Jde zejména o vymezení předmětu stavební regulace, struktury a činnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů hájících veřejné zájmy včetně vydávání závazných stanovisek. Mezi ostatními postupy podrobně rozebranými v kapitole čtvrté je zvláštní pozornost věnována stavebnímu řízení a způsobům uplatňování environmentálních požadavků v jeho jednotlivých fázích. Závěrečná pátá kapitola shrnuje výstupy z unikátního výzkumu porovnávacího českou právní úpravu stavebního řízení s právním systémem amerického státu Oregon.

Klíčová slova

ochrana životního prostředí, veřejné stavební právo, stavba, stavební zákon, stavební řád, stavební řízení, stavební povolení, ohlášení stavby, veřejnoprávní smlouva, certifikát autorizovaného inspektora, stavební úřad, dotčený orgán, veřejný zájem, závazné stanovisko, environmentální spolek

ABSTRACT

Environmental protection within specific proceedings pursuant the Building Act

Unrestrained construction activity damages natural resources and diverse environmental components in irreversible or in difficult-to-repair ways, thereby further thwarting thriving or even surviving of the World population.

In the Czech legal system, the regulatory measures of administrative bodies, along with the participation of the affected stakeholders, contribute to the environmental protection of the individual development project. This dissertation examines the methods, means, and tools of environmental protection within the framework of designated proceedings regulating the construction. Specifically, it analyzes the possibilities of implementing protective environmental measures within the construction-permitting procedures enshrined in the provisions of Sections 103 to 117 of the Building Act. Five construction-permitting regimes are examined separately: the building permit process; notification; public law contract; notification with certificate of the authorized inspector and projects requiring neither building permit nor notification. If followed lawfully, each of the regimes allows the prospect applicant to commence a relevant construction project.

Permitting procedures are significantly influenced by several factors that hinder effective assessment of construction projects in terms of their environmental effects, including fragmentation of public construction law, incessant changes in substantive and procedural regulations, the shifting course of judicial case-law and inconsistent doctrinal interpretations. To comprehend such factors, this dissertation creates a comprehensive summary of the foremost public construction laws in regard to the permitting of the construction realization phase. Furthermore, it analyzes the links between the said laws and the instruments and possibilities of how environmental measures are implemented within the national, European and international context. As for the rapid changes of public construction law, this dissertation also evaluates the significance of two “major” amendments to the Building Act (No. 350/2012 Coll. and No. 225/2017 Coll.). Additionally, it critically assesses the impact of inconsistent judicial and doctrinal approaches. Finally, this study presents proposals for perfecting the permitting process while

upholding appropriate environmental standards in the context of ongoing recodification discussions.

The dissertation is divided into five factual chapters. The first chapter analyzes the legal framework of environmental protection and its basic foundations, and further examine the degree of influence of environmental principles on the decision-making of administrative bodies. To navigate among fragmented construction standards and environmental protection elements based in public constructional law, the second chapter assesses over one hundred legal regulations (national, European and international) and their numerous links to construction-permitting processes. The third chapter investigate institutes, subjects and fundamentals that are common to individually inspected implementation-permitting procedures. These include the definition of the regulated subject matter, the system and functions of building authorities and the involved bodies defending public interests and issuing binding opinions. Among the other construction-permitting procedures detailed in the fourth chapter, critical attention assesses the building permit process and the application of environmental requirements in its various stages. The final chapter summarizes the outcomes of research comparing the Czech building-permit process with the constructional-development review in the legal system of the state of Oregon in the United States.

Key words

Environmental Protection; Public Construction Law; Construction; Building Act; Building Code; Construction Proceeding; Building Permit; Construction Announcement; Public Contract; Authorized Inspector Certificate; Building Authority; Involved Authority; Public Interest; Binding Standpoint; Environmental Group