

2 VEŘEJNÉ STAVEBNÍ PRÁVO – OBECNÁ VÝCHODISKA S VAZBOU K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Procesy veřejného stavebního práva a jejich vazba nejen na jiné veřejnoprávní předpisy (a to jak z práva životního prostředí, ale také z oblasti správního práva, i trestního práva), ale také jejich jednoznačné soukromoprávní přesahy, činí z této problematiky složitou právní oblast, která však má určitá obecná východiska a principy, jejichž analýza právě ve vztahu k ochraně životního prostředí bude obsahem této kapitoly. V první podkapitole je věnována pozornost hmotněprávním východiskům, a to zejména stran stanovení základních principů veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí, tak také je zde uvedena základní charakteristika subjektů veřejné stavební právo formující a ovlivňující. Cílem druhé podkapitoly věnující se procesněprávním východiskům veřejného stavebního práva je pak analýza řízení a procesů v procesech veřejného stavebního práva založená na rozboru zákonného znění zejména dvou předpisů, a to stavebního zákona a správního řádu s tím, že součástí podkapitoly je samozřejmě pojednání o vztahu těchto předpisů k zákonům práva životního prostředí chránící environmentální zájmy. To vše je pak činěno za účelem stanovení obecných a teoretických východisek v hmotněprávních i procesních otázkách pro zkoumání konkrétních projevů environmentalizace veřejného stavebního práva v dalších kapitolách.

2.1 Hmotněprávní východiska

2.1.1 Principy veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí

Odborná veřejnost v publikacích již výše (případně i dále) citovaných v této monografii, není jednotná stran používání pojmů principy vs. zásady, přičemž rozbor tohoto fenoménu (tj. rozdílu mezi těmito pojmy) by si zasluhoval samostatnou odbornou disputaci.²⁸ Není proto cílem tohoto oddílu rozvádět teoretické úvahy nad

²⁸ Srov. za všechny BOGUSZAK, J. a kol. *Právní principy*. Praha: Kolokvium, 1999.

používáním pojmů principy vs. zásady. Nicméně přesto na úvod konstatují, že pro účely této monografie je pojem „**princip**“ užíván pro takové vůdčí ideje, které jsou zkoumané problematice environmentalizace veřejného stavebního práva vlastní jako celku a jdou napříč jednotlivými právními předpisy. Naproti tomu pojem „**zásada**“ je užíván v rámci jednotlivých právních předpisů a institutů a pro účely práce je zejména užíván pro tzv. „zásady činnosti správních orgánů“.

Stanovení základních principů veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí je pak o to náročnější v tom, že přímo ve stavebním zákoně není žádný výslovný výčet vůdčích idejí stanoven, a proto je nutné pro stanovení základních principů veřejného stavebního práva s bezprostřední relevancí k zajištění ochrany životního prostředí vycházet z celého normativního obsahu stavebního zákona, ale i z environmentálních právních předpisů, ale zejména pak z jejich samotného účelu. Význam principů lze spatřovat v tom, že jak dovedil Ústavní soud, tak účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větech právního předpisu, neboť v právním předpisu jsou a musí být vždy obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy, a proto může být od doslovného znění zákona v odůvodněných případech odhlédnuto za situace, kdy to vyžaduje zachování některého z principů.²⁹

První dva základní principy, které determinují veřejné stavební právo ve vazbě na ochranu životního prostředí³⁰, jsou **princip nejvyšší hodnoty** a **princip (trvale) udržitelného rozvoje území**. V podstatě se jedná o dvě strany tytéž mince, a proto tyto dva principy uvádím společně. Životní prostředí totiž představuje elementární předpoklad existence člověka a jeho života a je nezbytné jej chránit všemi možnými prostředky a zachovat jej nejen pro sebe, ale i pro budoucí generace. Tato skutečnost je vyjádřením principu nejvyšší hodnoty, který je srovnatelný s hodnotami jako je život, zdraví či svoboda.³¹ Za tímto účelem ústavodárce do čl. 35 odst. 1 Listiny zakotvil právo na příznivé životní prostředí, které je obrazem principu nejvyšší hodnoty³². Nicméně tohoto práva se lze ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které předmětné ustanovení provádějí. Jedním z těchto zákonů pak bude bezpochyby stavební zákon (s vazbou na environmentální právní předpisy), ve kterém je pak, v souladu s právem na příznivé životní prostředí, rozveden princip (trvale) udržitelného rozvoje území. Životní prostředí totiž nelze chránit absolutně, jelikož je při každé lidské činnosti určitým způsobem s různě vysokou intenzitou do něj

²⁹ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09.

³⁰ Pro principy práva životního prostředí na nadnárodní úrovni srov. SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. 3. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

³¹ DUDOVÁ, J. Právní principy ochrany životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 130.

³² K právu na příznivé životní prostředí srov. publikaci MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. 1. vyd. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. Dále v režimu slovenské právní úpravy srov. MASLEN, M. *Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie*. Praha: Leges, 2016.

zasahováno, a to právě velmi často v rámci procesů veřejného stavebního práva. Tyto zásahy však mají přímo své ústavní limity, které jsou zakotveny do čl. 35 odst. 3 Listiny³³, resp. čl. 11 odst. 3 Listiny.³⁴ Intenzita tohoto zásahu je dále regulována právě principem (trvale) udržitelného rozvoje³⁵ území, jehož koncepce je postavena na třech základních pilířích – hledisku environmentálním, sociálním a ekonomickém. Ve veřejném stavebním právu je pak tento princip zhmotněn v § 18 odst. 1 stavebního zákona.³⁶ Ve vztahu k ochraně environmentálních zájmů je významné, že z výše uvedených hledisek, je to právě hledisko environmentální, které našlo výslovnou podobu ve specifických institutech práva životního prostředí s vazbou na procesy veřejného stavebního práva. Konkrétně se bude jednat o instituty dále v textu monografie analyzované, proto jen na tomto místě zmiňuji především institut posuzování vlivů na životní prostředí (a to jak koncepcí – SEA, tak i záměrů – EIA), a dále pak jednotlivé hierarchisticky provázané nástroje územního plánování a stavebního řádu, u nichž platí, že stav území a jeho budoucí udržitelný rozvoj a využití je posuzován dalšími subjekty a nástroji, jimiž disponují, a to jak jednotlivě, tak ve vzájemných souvislostech, ve všech jejich fázích (viz zejména role dotčených orgánů, ale i dalších zapojených osob).³⁷ Ve všech procesech veřejného stavebního práva, u kterých bude přítomen environmentální prvek, tedy dochází k projevu principu (trvale) udržitelného rozvoje území.

³³ Čl. 35 odst. 3 Listiny stanoví: „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

³⁴ Čl. 11 odst. 3 Listiny stanoví: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

³⁵ Tento je definován v § 6 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“ Princip trvale udržitelného rozvoje je vyjádřen rovněž v celé řadě mezinárodních dokumentů – srov. např. Smlouvu o založení Evropského společenství z roku 1957, Úmluvu o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin z roku 1973, Vídeňskou úmluvu o ochraně ozónové vrstvy z roku 1985, Montrealský protokol o látkách, které narušují ozónovou vrstvu z roku 1987 včetně dodatků, Úmluvu o jaderné bezpečnosti z roku 1994, Stockholmskou úmluvu o perzistentních organických polutantech z roku 2001 a řadu dalších. Srov. např. MAGRAW, D., B., HAWKE, L. D. Sustainable Development. In: MCELLOWNEY, J., MCELLOWNEY, S. (ed). *Environmental Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014, s. 3–28.

³⁶ Ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona stanoví: „Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“

³⁷ PRŮCHOVÁ, I., ŽIDEK, D. Ochrana životního prostředí v procesech podle stavebního zákona. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 426.

Dalším významným principem je **princip prevence**³⁸. Tento je opět vyjádřen již na ústavní úrovni, a to v čl. 11 odst. 3 a v čl. 35 odst. 3 Listiny a k jeho naplnění slouží jednotlivé právní předpisy, stavební zákon nevyjímaje. V procesech veřejného stavebního práva tak dochází k projevu principu prevence ve vzájemných souvislostech ve všech nástrojích, kterými je zajišťováno plánovité využívání území při respektování limitů mj. dle environmentálních právních předpisů a také je princip prevence obsažen ve vzájemných vazbách mezi jednotlivými procesními fázemi procesů veřejného stavebního práva, a to především v těch nástrojích, jimiž se „blokuje“, resp. jinak omezuje, již dříve naplánované a schválené využití území (srov. zejména kapitolu 3). Princip prevence je pak promítnut také v institutech posuzování vlivů na životní prostředí, v institutu integrovaného povolování (v souladu se zákonem o integrované prevenci má být vyššího stupně ochrany životního prostředí dosaženo užitím nejlepší dostupné techniky – BAT), v institutech souvisejících s poskytováním informací a zapojení veřejnosti do procesů podle stavebního zákona a rovněž má tento princip odraz ve většině složkových předpisů práva životního prostředí, které ovlivňují procesy veřejného stavebního práva. Princip prevence se pak bezpochyby projevuje také v systému sankcí za chování v rozporu se stavebním zákonem, resp. s environmentálními právními předpisy.³⁹

Principem souvisejícím s principem prevence je **princip předběžné opatrnosti**. Tento se použije zejména v těch situacích, kdy dochází k zavádění nových technologií či postupů a účastníci i správní orgány nedokáží pomocí dostupných znalostí přírodních a technických věd (obecně technologií) posoudit, jestli tyto činnosti mohou ohrozit či poškodit lidské zdraví či životní prostředí; jedná se o tzv. „*scientific uncertainty*“ (vědeckou, odbornou nejistotu). V těchto případech se pak musí postupovat tak, jako by k ohrožení či poškození opravdu dojít mohlo.

Neopomenutelným principem veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí je **princip integrity**. Úvodem je nutno zdůraznit, že realizace tohoto principu byla v právní úpravě od dubna 2015 až do konce roku 2017 naplněna pouze částečně, a to mj. i kvůli novele č. 39/2015 Sb., kterou byly s účinností od 1. 4. 2015 ve stavebním zákoně zrušeny mj. integrující režimy posuzování vlivů na životní prostředí a pořizování regulačního plánu (srov. § 61 stavebního zákona ve znění do 31. 3. 2015) a posuzování vlivů na životní prostředí v územním

³⁸ Tento je také vyjádřen v celé řadě nadnárodních dokumentů – srov. krom již uvedených výše, zejména dále Stockholmskou deklaraci z roku 1972, Lomskou dohodu z roku 1972, Úmluvu o zachování živých mořských zdrojů Antarktidy z roku 1980, Světovou chartu přírody z roku 1982 či Deklaraci z Rio de Janeiro z roku 1992. Srov. také BĚLOHRADOVÁ, J. POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In: Hamuřák, Ondrej (ed.) *Olomoucké debaty mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe)*. Praha: Leges, 2010.

³⁹ PRŮCHOVÁ, I., ŽIDEK, D. Ochrana životního prostředí v procesech podle stavebního zákona. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 427.

řízení (srov. § 91 stavebního zákona ve znění do 31. 3. 2015). Naopak s účinností velké novely stavebního zákona od 1. 1. 2018 opětovně k určité integraci těchto režimů dochází (v podrobnostech a pro důkladný rozbor principu integrace po novele č. 225/2017 Sb. srov. oddíl 5.2.6).⁴⁰ Jak již jen z tohoto příkladu vyplývá, tak otázka realizace principu integrace v procesech veřejného stavebního práva je tématem velmi aktuálním a i z politického hlediska tématem třeskavým. Jako určitou stálici z hlediska realizace principu integrace lze hodnotit řízení o integrovaném povolení dle zákona o integrované prevenci (srov. podkapitolu 4.4) a také institut posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) k nástrojům územního plánování (srov. podkapitolu 5.1). Bezpochyby se pak princip integrace projevuje také v institutu koordinovaného stanoviska a koordinovaného závazného stanoviska podle stavebního zákona (srov. podkapitoly 4.2 a 4.3). Obecně integrace různých povolovacích režimů do co nejmenšího počtu jednotlivých procesních fází podle stavebního zákona prospěšná a do budoucna i více než žádoucí⁴¹, nicméně je třeba tuto integraci provádět legislativně tak, aby byla transparentní, odůvodněná na základě odborných podkladů, a zejména tato integrace musí zajistit jak ochranu environmentálních zájmů, tak také právní jistotu všem zainteresovaným subjektům. Toho však nemůže být dosaženo překotnými a narychlo uskutečňovanými změnami právní úpravy.

Posledními dvěma základními principy v procesech veřejného stavebního práva, které mají neoddiskutovatelnou relevanci k ochraně životního prostředí, jsou **princip informovanosti** a **princip účasti veřejnosti**⁴². Někdy tyto principy bývají v odborné literatuře uváděny jako jeden princip⁴³, na druhou stranu je lze v procesech veřejného stavebního práva odlišit v tom ohledu, že to, že je veřejnost informována, ještě nutně neznamená, že je také na procesech účastna. Tak jako tak tyto principy vycházejí z předpokladu, že je-li ochrana životního prostředí zájmem veřejným a existuje-li ústavně garantované právo na příznivé životní prostředí, musí být právními normami zajištěna možnost veřejnosti se na této ochraně podílet. Ústavní základ principu informovanosti představuje čl. 17

⁴⁰ Dále též srov. ŽIDEK, D. Stavební zákon a ochrana životního prostředí – novinky po 1. lednu 2018. *Stavební právo: bulletin*. 2018, č. 1, s. 31–40.

⁴¹ Jedná se o tzv. teorii „*One-stop-shop*“ – tedy de facto o myšlenku, že pro jeden záměr bude postačovat toliko jedno povolení, které naintegruje všechny jednotlivé dílčí povolovací akty. K tomuto např. srov. úvahy Evropské komise vyjádřené v Review of the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive [online]. *European Commission*. 2017. Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/environment/eia/review.htm>>. Dále srov. australskou právní úpravu pro environmentální povolování (srov. One-Stop Shop for environmental approvals [online]. *Australian Government. Department of the Environment and Energy*. 2017. Dostupné z: <<http://www.environment.gov.au/epbc/one-stop-shop>>). Dále srov. SOBOTKA, M. One-stop-shop: k významu EIA v rámci integrovaného povoloovacího procesu. In: JANČÁŘOVÁ, I. HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 368–374.

⁴² K tomu srov. sborník zajímavých, i někdy kontroverzních, názorů: ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds.). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí*. Praha: ASPI, 2004.

⁴³ DUDOVÁ, J. Právní principy ochrany životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 143 a násl.

Listiny ve spojení s čl. 35 odst. 2 Listiny a ústavní základ principu účasti veřejnosti je zakotven v čl. 18 až 21 Listiny⁴⁴, přičemž procesní právní úprava je pak rozvedena správním řádem (viz následující podkapitola), případně pak speciální právní úpravou⁴⁵. Ve vztahu k procesům veřejného stavebního práva se princip informovanosti projevuje v institutu zveřejňování „materiálů“ a informací o možnosti zapojení se do příslušného procesu včetně důsledků nevyužití tohoto oprávnění a v institutu územně plánovací informace jako předběžné informace dle § 21 stavebního zákona. Princip účasti veřejnosti je promítnut v procesech veřejného stavebního práva zejména prostřednictvím možnosti účastenství zapojených subjektů v jednotlivých procesech (srov. další podkapitolu a kapitolu 3), přičemž je na tomto místě vhodné zmínit institut zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 stavebního zákona a také významnou roli environmentálních spolků, které mohly být do rozhodovacích procesů veřejného stavebního práva do konce roku 2017 zapojeny prostřednictvím § 70 zák. o ochraně přírody a krajiny (k tomuto dále oddíl 2.2.3) či v případě řízení o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) mohou být zapojeny prostřednictvím speciální právní úpravy zákona EIA (srov. podkapitolu 5.2). Účast veřejnosti je složitou právní otázkou, proto v komplexu odkazují na texty již publikované.⁴⁶

2.1.2 Subjekty veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí

V průběhu celého následujícího textu monografie bude v určitých ohledech hovořeno o subjektech veřejného stavebního práva, a to jak těch, kteří jsou nositeli pravomocí (v procesech veřejného stavebního práva nejtypičtěji stavební úřady a s ohledem na ochranu životního prostředí pak orgány ochrany životního prostředí), tak také o adresátech veřejnoprávního působení v procesech veřejného stavebního práva (nejtypičtěji účastníci řízení a další fyzické a právnické osoby).

⁴⁴ Přičemž tyto principy mají opět nadnárodní přesah. Srov. např. právní úpravu uvedenou v Úmluvě o včasném oznamování jaderné nehody z roku 1986, Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – tzv. „Aarhuská úmluva“ z roku 1998 či Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

⁴⁵ V podrobnostech zejména v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁴⁶ Srov. např. BĚLOHRADOVÁ, J. POLÁČKOVÁ, M. Princip prevence v procesech dle stavebního zákona. In: Hamulák, Ondřej (ed.) *Olomoucké debaty mladých právníků 2010 – Principy a zásady v právu (Teorie a praxe)*. Praha: Leges, 2010. Dále VOMÁČKA, V. Účast veřejnosti na rozhodování, na tvorbě plánů, programů, politik a na přípravě právních předpisů. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 266–345. Dále srov. ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Dále srov. VOMÁČKA, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*. 2018, č. 6, s. 182–187.

Nicméně škála subjektů determinující procesy veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí je velmi široká, a proto je cílem tohoto oddílu uvést základní systematické členění těchto subjektů, aby v následujícím textu monografie v případech, kdy bude o některém ze subjektů více pojednáno, bylo možno jej na základě tohoto oddílu v systému subjektů veřejného stavebního práva do tohoto systému zařadit.⁴⁷ Vzhledem k přehlednosti textu jsem pro tento oddíl zvolil formu odrážkovaného textu (*de facto* ve formě tabulky) s tím, že pro bližší informace k jednotlivým subjektům je použit poznámkový aparát, a to zejména formou odkazů na příslušné ustanovení stavebního zákona, případně na další kapitoly a podkapitoly této monografie, kde je úloha toho či onoho subjektu více rozvedena.

Nejprve budou rozebrány subjekty mající v procesech veřejného stavebního práva určitou pravomoc (tedy nositelé pravomocí za účelem výkonu veřejnoprávního působení), v druhé části jsou pak uvedeni adresáti takového veřejnoprávního působení.

Nositelé pravomocí

- **subjekty mající pravomoc přijímat normativní správní akty a opatření obecné povahy**⁴⁸
 - vláda⁴⁹
 - Ministerstvo pro místní rozvoj⁵⁰ a Ministerstvo obrany⁵¹
 - kraje⁵² a obce⁵³ v samostatné působnosti

⁴⁷ V podrobnostech k subjektům srov. PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2012, s. 121–142. Dále srov. JANČÁŘOVÁ, I. *Ochrana ovzduší*. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 192–220. Pro přeshraniční úpravu srov. např. RADECKI, W. *Soustava územní státní správy a samosprávy v Polsku z hlediska ochrany životního prostředí*. In: DAMOHORSKÝ, M. SNOPKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 13–19.

⁴⁸ Srov. podkapitulu 4.1.

⁴⁹ Srov. § 31 odst. 3 stavebního zákona – schvaluje politiku územního rozvoje.

⁵⁰ Srov. § 193 stavebního zákona – pravomoc vydávat podzákonné právní předpisy (za všechny srov. pro praxi nejvýznamnější: vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu).

⁵¹ Srov. § 10 stavebního zákona – zejména pravomoc vydávat územní plán a regulační plán pro území vojenských újezdů.

⁵² Srov. § 7 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona – zejména pravomoc vydávat zásady územního rozvoje, vydávat regulační plán pro území kraje a uplatňovat stanovisko k návrhu politiky územního rozvoje.

⁵³ Srov. § 6 odst. 5 a odst. 6 stavebního zákona – zejména pravomoc vydávat územní plán, regulační plán, pravomoc vydávat vymezení zastavěného území, vydávat územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře a pravomoc uplatňovat námítky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce.

- **orgány územního plánování**⁵⁴
 - Ministerstvo pro místní rozvoj⁵⁵ a Ministerstvo obrany (újezdni úřady)⁵⁶
 - krajský úřad⁵⁷
 - obecní úřad obce s rozšířenou působností⁵⁸
 - (zvláštní působnost na území hl. města Prahy⁵⁹)
- **stavební úřady**⁶⁰
 - obecné stavební úřady⁶¹
 - Ministerstvo pro místní rozvoj
 - krajský úřad
 - obecní úřad obce s rozšířenou působností
 - pověřený obecní úřad
 - (městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. 12. 2012)
 - speciální stavební úřady⁶²
 - vojenské a jiné stavební úřady⁶³

⁵⁴ Srov. obecné vymezení v § 5 stavebního zákona. O environmentalizaci veřejného stavebního práva již na úrovni subjektů svědčí mj. i § 44a zák. o ochraně přírody a krajiny, který stanoví: „Orgány územního plánování a stavební úřady vykonávají svoji působnost tak, aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, propustnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost. Urbanistické a architektonické řešení musí respektovat měřítko, charakter a strukturu zástavby s cílem zachování rázu sídel.“

⁵⁵ Srov. § 11 stavebního zákona – např. pravomoc vykonávat státní dozor ve věcech územního plánování, pořizovat politiku územního rozvoje a k tomu potřebné územně plánovací podklady či pravomoc vést evidenci územně plánovací činnosti.

⁵⁶ Srov. § 10 odst. 1 stavebního zákona pro Ministerstvo obrany a § 10 odst. 2 pro újezdni úřady.

⁵⁷ Srov. § 7 odst. 1 stavebního zákona – např. pravomoc pořizovat zásady územního rozvoje, regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu, pořizovat územně plánovací podklady, pravomoc vydávat územní rozhodnutí v zákonem stanovených případech apod.

⁵⁸ Srov. § 6 odst. 1 stavebního zákona – např. pravomoc pořizovat územní plán a regulační plán pro území obce, pořizovat územně plánovací podklady apod.

⁵⁹ Srov. § 8 stavebního zákona.

⁶⁰ Srov. také § 12 stavebního zákona a obecné ustanovení stavebního zákona týkající se působnosti Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního správního úřadu ve věcech stavebního řádu.

⁶¹ V komplexu srov. § 13, § 6 odst. 3, § 17 a § 190 stavebního zákona. Ve vztahu k vazbě na procesy posuzování vlivů na životní prostředí výslovně upozorňují na § 13 odst. 8 stavebního zákona. Obecně lze zejména roli stavebních úřadů shrnout tak, že jejich hlavním úkolem je vydávání „finálních“ správních aktů v procesech územního rozhodování a stavebního řádu – srov. podkapitoly 3.2 a 3.3.

⁶² Srov. § 15 stavebního zákona, podle kterého působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování (tedy působnost v procesech veřejného stavebního práva týkající se stavebního řádu), vykonávají u staveb leteckých, staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a vodních děl **orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů**. Pro účely této práce srov. zejména úlohu vodoprávních úřadů a problematiku výstavby vodních děl, jak je rozebrána v podkapitole 3.4.

⁶³ Srov. § 16 stavebního zákona a působnost **újezdniho úřadu** (srov. § 16 odst. 1) a působnost dalších stavebních úřadů (s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování – viz výše) v zákonem stanovených případech (srov. § 16 odst. 2 a odst. 3). Těmito úřady jsou **Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu a obvodní báňské úřady**.

- **orgány ochrany životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva**
 - dotčené orgány⁶⁴
 - další orgány vydávající podkladové environmentální akty⁶⁵
 - ostatní orgány, jejichž činnost ovlivňuje procesy veřejného stavebního práva⁶⁶
- **autorizované osoby soukromého práva⁶⁷**
- **veřejný ochránce práv⁶⁸**
- **(fyzické osoby v pozici veřejných strážů)⁶⁹**

Adresáti veřejnoprávního působení⁷⁰

- **fyzické osoby**
 - účastníci řízení⁷¹
 - další fyzické osoby⁷²

⁶⁴ Srov. § 4 stavebního zákona – dotčené orgány chrání veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, a to mj. i těch environmentálních, a za tímto účelem vydávají stanoviska a závazná stanoviska jako podkladové akty pro procesy veřejného stavebního práva. Důsledný rozbor jejich činnosti a rozbor aktů jimi vydávaných je předmětem zájmu zejména v podkapitolách 4.2 a 4.3.

⁶⁵ Bude se jednat o široké spektrum správních orgánů chránících environmentální zájmy podle jednotlivých předpisů práva životního prostředí. Tyto orgány budou vydávat další podkladové akty pro procesy veřejného stavebního práva odlišné od stanovisek a závazných stanovisek – bude se tedy jednat zejména o „environmentální“ správní rozhodnutí a další podkladové správní akty pro procesy veřejného stavebního práva. Jejich rozbor bude proveden v podkapitolách 4.4, 4.5 a 4.6.

⁶⁶ Bude se jednat o činnost celé řady subjektů, které, byť i nepřímou, mohou v některých dílčích aspektech (např. tím, že budou mít konzultativní činnost v přijímání environmentálních podkladových aktů či mají významné sankční pravomoci) ovlivnit procesy veřejného stavebního práva. Příkladem se jedná o Českou inspekci životního prostředí, Agenturu ochrany přírody a krajiny, agenturu CENIA, Státní fond životního prostředí apod.

⁶⁷ V procesech veřejného stavebního práva se jedná zejména o institut autorizovaného inspektora (srov. v dílčích aspektech následující podkapitolu a podkapitolu 3.3) a dále pak o stavební dozor vykonávaný odbornou osobou soukromého práva (srov. podkapitolu 6.1). Dále se však bude jednat i o další osoby zajišťující odborné rozhodování (např. tzv. autorizované osoby podle zákona EIA, odborné osoby zajišťující měření či osoby zajišťující odbornost provozovatele nebo vlastníka (např. odborný lesní hospodář podle lesního zákona, odpadový hospodář podle zákona o odpadech apod.). Pro zamyšlení srov. CHYBA, J. Faktory ovlivňující odborný posudek. In: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 72–75.

⁶⁸ Jeho role je dána v procesech veřejného stavebního práva zejména tím, že je dle § 66 odst. 3 s. ř. s. oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu, a to bezpochyby i v procesech veřejného stavebního práva. Srov. první úspěšnou žalobu ombudsmana ve veřejném zájmu týkající se nezákonného rozhodnutí o umístění a povolení stavby fotovoltaické elektrárny v Moldavě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109).

⁶⁹ Pro jejich činnost srov. podkapitolu 4.1 v části týkající se faktických úkonů s přímými právními důsledky. Do procesů veřejného stavebního práva přímo nezasahují, přesto jsem je však pro komplexnost v tomto výčtu uvedl.

⁷⁰ Vůči těmto subjektům směřuje výkon veřejné správy, přičemž toto se projevuje při jejich postavení ve správněprávních vztazích v procesech veřejného stavebního práva tím, že jsou vůči konkrétnímu subjektu veřejné správy, který je nositelem pravomoci, ve vztahu podřazeném čili nerovném.

⁷¹ Bude se jednat o účastníky řízení v jednotlivých procesech veřejného stavebního práva (srov. v podrobnostech následující podkapitolu monografie a jednotlivé další kapitoly – zejména kapitolu 3).

⁷² Bude se jednat o širokou škálu subjektů mající v jednotlivých procesech veřejného stavebního práva určité postavení, a to na základě zákonného zmocnění či díky judikatornímu výkladu. Jedná se

- **právnícké osoby**
 - účastníci řízení⁷³
 - další právnícké osoby⁷⁴
 - oprávněný investor⁷⁵
 - environmentální spolky⁷⁶
 - veřejnoprávní korporace⁷⁷
- **zástupce veřejnosti**⁷⁸

Výše uvedená hmotněprávní východiska, a to jak ta týkající se principů veřejného stavebního práva, tak ta týkající se základního přehledu subjektů veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí, jsou promítnuta i do procesněprávních východisek zkoumané problematiky veřejného stavebního práva, která jsou obsahem následující podkapitoly.

jednak o subjekty specificky určené (např. ten, kdo může podávat námítky proti územnímu plánu podle § 52 stavebního zákona) či o neurčitý okruh fyzických osob (např. oprávnění „každého“ podat připomínky proti již jednou zmíněnému územnímu plánu) – opětovně srov. v podrobnostech následující podkapitolu této monografie a jednotlivé další kapitoly – zejména kapitolu 3.

⁷³ Srov. obdobně výše uvedené k fyzickým osobám.

⁷⁴ Srov. obdobně výše uvedené k fyzickým osobám.

⁷⁵ Jedná se o vlastníka, správce nebo provozovatele veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury, který je oprávněn požadovat, aby byl o úkonech správního orgánu při projednávání návrhů zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vyrozuměn jednotlivě; za tím účelem podává žádost místně příslušnému krajskému úřadu – v podrobnostech srov. § 23a stavebního zákona.

⁷⁶ K otázce účastenství environmentálních spolků jsem se již krátce vyjadřoval v předchozím oddíle týkajícím se principu účasti veřejnosti, pročez na tam uvedené (a zejména na tam odkazované publikace) toliko odkazuji.

⁷⁷ I veřejnoprávní korporace mohou být adresáty veřejnoprávního působení procesů veřejného stavebního práva. Jako nejjasnější případ lze odkázat na návrhy jednotlivých obcí na zrušení zásad územního rozvoje (srov. např. – i když neúspěšný – návrh mj. 15 obcí na zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931. Řízení o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku probíhá u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 122/2018. V podrobnostech srov. např. HUMLÍČKOVÁ, P. Obec jako subjekt práva na příznivé životní prostředí. In: DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. s. 20–28.

⁷⁸ Srov. § 23 stavebního zákona – úlohou zástupce veřejnosti (kterým může být jak fyzická, tak právnícká osoba) je zastupovat občany obce (jejich kvalifikovanou část) při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace, ale také při soudním přezkumu těchto dokumentů, kdy je mu příznána i aktivní žalobní legitimace (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 As 220/2016-198).