

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/2006

INTEGRACE A PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Milan Damohorský (ed.)

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2008

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Recenzenti: doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.
JUDr. Veronika Rampírová, Ph.D.

*Toto číslo vychází jako výstup výzkumného záměru MSM 0021620804
Oborový úkol „Princip integrace v právu životního prostředí“.*

OBSAH

Předmluva	7
<i>Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.:</i> Integrace a právo životního prostředí	9
<i>Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.:</i> Nový stavební zákon z pohledu ochrany životního prostředí	15
<i>JUDr. Tereza Tichá, Ph.D.:</i> Procesní prostředky ochrany životního prostředí. Možnosti environmentálního povolování	25

PŘEDMLUVA

Vážení čtenáři,

dostává se Vám, byť s určitým zpožděním, za něž se tímto omlouváme, do rukou monotematické, a do jisté míry i monografické číslo AUC Iuridica, které se opět po několika letech zabývá výlučně právem životního prostředí. Po dlouhém uvažování a diskutování jsme si toto číslo dovolili souhrnně označit jako „Integrace a právo životního prostředí“, neboť tento obecný název asi nejlépe zahrnuje všechny aspekty, které jsou v jednotlivých příspěvcích obsaženy.

Do čísla přispěly hned tři generace právníků zabývající se právem životního prostředí. Jeho základ tvoří monografie „Procesní prostředky ochrany životního prostředí“, která je vlastně mírně upravenou a doplněnou verzí doktorské disertační práce JUDr. Terezy Tiché, Ph.D., odborné asistentky na Katedře práva životního prostředí PF UK v Praze, jejími dalšími částmi je pak nejen obecná stručná úvaha o integraci v právu životního prostředí od prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., ale i analytický článek o vztahu nového českého stavebního práva a ochrany životního prostředí od doc. JUDr. Jaroslava Drobníka, CSc.

Všechny tři příspěvky vznikly jako výsledek vědeckého výzkumu pedagogů Katedry práva životního prostředí PF UK v Praze, a to v rámci oborového úkolu „Princip integrace v právu životního prostředí“ a „Role soudů v ochraně životního prostředí“, jehož oborovým řešitelem je prof. Damohorský. Děkujeme tímto zejména prof. JUDr. Pavlovi Šturmovi, DrSc., proděkanovi PF UK pro vědu, výzkum a edici za podporu při přípravě a vydání tohoto čísla i za obecnější podporu v rámci výzkumného záměru MSM č. 0021620804, jehož hlavním řešitelem je prof. JUDr. et PhDr. Michal Tomášek, DrSc. Poděkování patří i oběma recenzentkám, kterými byly doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. z Katedry správního a environmentálního práva PF UK v Bratislavě a JUDr. Veronika Rampírová, Ph.D. z Ministerstva životního prostředí ČR v Praze. Konečně náš velký dík patří i paní Blance Jandové z edičního střediska PF UK, a to za podporu, trpělivost i sympatie, které právu životního prostředí i naši publikaci věnovala.

Cílem a smyslem předkládaného monotematického čísla tak je nejen prezentovat výsledky několikaletého výzkumu i pedagogické a odborné činnosti na daném úseku, ale i vyvolat širší diskusi k těmto tématům, a to jak v rovině praktické, tak zejména

a nejprve teoretické. Procesní a institucionální aspekty práva životního prostředí totiž všude na světě v poslední době získávají na významu, a zřejmě proto, že vlastní hmotné právo je právě jejich prostřednictvím prosazováno v každodenní praxi. Autoři uvítají jakékoliv podněty a připomínky, a to nejlépe prostřednictvím níže uvedené emailové adresy editora publikace.

V Praze dne 1. října 2007

Za autorský kolektiv

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

editor a vedoucí Katedry práva životního prostředí

PF UK v Praze

damohors@prf.cuni.cz

INTEGRACE A PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MILAN DAMOHORSKÝ

ÚVODEM

Úvodem svého stručného příspěvku bych rád učinil několik poznámek k samotnému pojmu integrace. Chtěl bych se pokusit hledat odpovědi na otázky: „Co je to integrace? K čemu slouží? V čem je dobrá a v čem ne?“, i zmínit některé další problémy.

Celý vývoj společenských, ale v podstatě i biologických, vztahů představuje vzájemnou relaci obsahu a formy. Určitému konkrétnímu obsahu, který je dle mého názoru podstatný a určující, musí odpovídat forma, popř. i více různých forem. Prostřednictvím formy se obsah jeví a prosazuje. Problémem současného světa se dle mého názoru stává přílišné dávání přednosti a důrazu na formu, před jejím obsahem, resp. tento obsah často chybí nebo je jen velmi slabý, plytký a problémům neodpovídající. Vše se pak „dohání“ formou. Důkazem pro to je naše každodenní praktická zkušenost, kdy je např. zboží nádherně zabaleno a prezentováno, zatímco jeho kvalita je mnohdy stěží průměrná. Obdobně je tomu v tisících dalších příkladech, včetně např. otázek znalostí a jejich prezentace na školách (studenty i učiteli), včetně těch vysokých. Svět prostě v posledních desetiletích zanedbává obsah a věnuje se podstatně více formě. To je dle mého názoru zásadní chyba, i když samozřejmě ani formu nemůžeme opomíjet či zcela zanedbávat. Konečně celé právo je vlastně jen „o formě“.

Pokud na výše uvedený problém vztahu obsahu a formy aplikujeme tzv. „cibulový model práva životního prostředí“, pak je v jádru (obsahu) hmotné právo (substantive law – tedy podstatné právo v anglickém pojetí) zatímco jeho slupky (formu) tvoří právo procesní, institucionální či vztahy odpovědnostní. Právníci se dosud, pokud jde o právo životního prostředí, zabývali spíše obsahem, avšak poslední léta i zde jasně svědčí o příklonu k formě. Konečně i tato naše publikace se zabývá v podstatné míře otázkami formy, avšak snažíme se tak činit vždy ve vztahu k obsahu (hmotnému právu).

Podíváme-li se do slovníku latinského jazyka, pak pod slovem „integralis“ nalezneme české ekvivalenty „náležející k celku“, „nedílný“, „celistvý“, ale i „podstatný“. Slovník cizích jazyků pak pod českými ekvivalenty slova integrace uvádí slova jako „sjednocení“, „ucelení“, „splynutí“, „proces spojování ve vyšší celek“, ale i „začlenění“ či „zapojení“. Dle mého názoru znamená slovo integrace buď začlenění „menšího

do většího“ či „propojení jednotlivých prvků ve vyšší vzájemně spojenou soustavu“ (systém). Každopádně jde o jakýsi pohyb dostředný a kompletující.

V teoretické, ale do značné míry i v praktické rovině musíme rozlišovat mezi integrací v právu životního prostředí a integrací práva životního prostředí, což platí i pro samotnou ochranu životního prostředí. Jde tedy o integraci vnitřní a vnější (do jiných právních odvětví, soustav či politik).

INTEGRACE JAKO JEDNA ZE ZÁSAD PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Velmi zjednodušeně a zkráceně můžeme konstatovat, že: „*Integrace je v podstatě procesní formou principu komplexnosti*“. Princip komplexnosti a integrace tvoří v podstatě dvě stránky jedné mince, přičemž princip integrace je v podstatě procesním, popř. i institucionálním vyjádřením principu komplexnosti.

Principy komplexnosti a integrace se objevují jak v mezinárodním, tak i evropském komunitárním právu životního prostředí, a to v různé míře podrobnosti a v různých časových a vývojových fázích tohoto práva. Jako jeden z příkladů normy soft law můžeme uvést např. Agendu 21 přijatou na Konferenci o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992. V její kapitole 8. je část I. nazvaná „Integrace životního prostředí a rozvoje do rozhodování“ či kapitola 10 je označena jako „Integrovaný přístup k plánování a hospodaření s přírodními zdroji“. Tyto principy by se pak měly dále prostřednictvím národních regionálních Agend 21 promítnout i na nižší úroveň.

Též v evropském komunitárním právu se princip integrace přímo či zprostředkovaně poměrně hojně objevuje, a to hned ve čl. 6 Smlouvy o založení Evropského společenství, kde je stanoveno, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění ostatních politik (např. do zemědělské, průmyslové, dopravní, ochrany spotřebitele či transevropské sítě) a činností ES, a to s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Princip komplexní a integrované ochrany životního prostředí je tak považován za jeden ze stěžejních a nejvýznamnějších principů environmentální politiky a práva ES vůbec. Další jejich vyjádření pak můžeme najít nejen v akčních plánech ochrany životního prostředí EU, ale zejména v řadě nařízení a směrnic ES, zejména pokud jde o právní předpisy průřezové či rámcové.

Princip komplexnosti a integrace je tak na mezinárodní, evropské komunitární, ale i národních právních úrovních vcelku všeobecně přijímán a rozpracováván jako jedna z hlavních zásad práva životního prostředí současnosti.

VÝHODY A NEVÝHODY INTEGRACE V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Integrace má své četné výhody, ale i některé nevýhody. Mezi jednoznačné přínosy patří její ekonomický úsporný efekt, urychlování řízení a postupů, ale i dlouhodobější právní jistota dotčených subjektů. Protože je tento princip velmi spo-

jen s principem komplexnosti, napomáhá též k překonávání úzce složkového resortního přístupu v ochraně životního prostředí, snaží se jak na úrovni objektu ochrany, tak i v prostředcích této ochrany a jejich nasazení právě o určitou celistvost a jednotu, což je jistě potřebné a žádoucí. Integrace je tak výhodná nejen pro fyzické a právnické osoby, ale i pro stát, jako pro subjekty právních vztahů. Jak moc je výhodná pro samotné životní prostředí a přírodu, to je otázkou, a je to zřejmě nejvíce závislé na uvážlivém způsobu její aplikace v praxi.

Nevýhodou principu integrace může být až jednostranný důraz jen na některé aspekty rozhodovacích procesů, někdy paradoxně i vyšší míra byrokracie s ní spojená a hlavně možnost opomenutí některých odborných otázek. Může docházet i k tomu, že jsou problémy zužovány.

Ve stále více globalizovaném světě je jistě integrace nejen principem, ale i jednou z procedurálních metod, jak některé problémy řešit či alespoň postupy k těmto řešením vedoucí urychlit, zřehlednit a zjednodušit. Zavádění integrace v právu životního prostředí však nesmí být samoúčelným a musí se vždy dobře zvažovat výše naznačené klady a zápory.

PROJEVY A NÁSTROJE INTEGRACE V PLATNÉM PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Samotné slovo integrace či integrovaný se v českých předpisech práva životního prostředí vyskytuje poměrně často, mnohdy je dokonce dominujícím v názvu samotných zákonů. K tomu srovnej např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) či zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Pokud však počítačověmu vyhledávači zadáme slovo „integrace“, případně i v kombinaci s heslem „životní prostředí“, pak nám ukáže poměrně značné množství odkazů na velmi různé právní předpisy.

Snaha o jakousi integraci rozhodovacích procesů se tak nejvíce projevuje v průřezových nástrojích českého práva životního prostředí, jakými je územní plánování, posuzování vlivů koncepcí či staveb na životní prostředí či vlastní integrované povolení (EIA, SEA a IPPC). V nich se navíc integrace často doplňuje se zásadou koncentrace řízení. Jde však o první relativně ucelené pokusy zákonodárce a vzhledem k tomu, že jsou příslušné zákony v účinnosti jen několik let, chybí hlubší analýza výsledků jejich praktického uplatňování.

V těchto případech se samozřejmě jedná o projevy „integrace vnitřní“, tedy o integrační procesy a nástroje uvnitř samotného práva životního prostředí.

Neméně důležitá, ba dokonce asi ještě důležitější, je však integrace vnější – tedy integrace ekologických ustanovení do jiných právních odvětví, zde tak často mluvíme o potřebě „ekologizace právního řádu“, ale i každodenního života lidí. Ekologické přístupy nemohou stát odděleně a samostatně od ostatních rozhodovacích procesů ani praktické činnosti, ale musí být do nich organicky začleněny. Musí je prostupovat a stát se jejich přirozenou součástí.

Integrace se však může projevovat i v rovině institucionální či procedurální. Uvést můžeme např. integrovaný záchranný systém, který byl sérií krizových zákonů v posledních letech v ČR vytvořen a který se při zdolávání nejrůznějších živelních katastrof a dalších havarijních stavů plně osvědčil. Konečně ani „vrchní státní dozor“ Ministerstva životního prostředí není v podstatě ničím jiným než integrací a koordinací environmentálních rozhodovacích procesů na ústřední úrovni. V tomto smyslu je skutečně nedostatkem, že dosud nebyl podstatněji definován ani rozpracován tak, aby mohl být účinně využit v praxi.

ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Do budoucna by se české, ale i evropské komunitární právo jistě mělo ubírat cestou dalšího rozumného a umírněného uplatňování principů komplexnosti a integrace v rozhodovacích procesech. Pro další zavádění integrovaného rozhodování a povolování, pro integrované systémy i integraci na všech úrovních je však třeba nejprve provést seriózní rozbor stavu práva životního prostředí a jeho uplatňování (prosazování) v praxi, a to jak po stránce teoretické, tak zejména praktické.

Ačkoliv jsou neustále přijímány další předpisy a novelizovány ty stávající, jejich komplexnější zhodnocení a odborné podklady pro důvody k jejich přijetí či změně často chybí. Vše je tak mnohdy velmi intuitivní, chaotické a mnohdy i účelové (v onom špatném slova smyslu – lobbyistické vlivy atd.).

Budoucnost spatřuji i v dalším využití jiného projevu principu integrace, kterým je jakési „řetězení“ mezinárodních smluv, tedy takové jejich formulace a vzájemné vazby a působení, které způsobují, že se tyto navzájem doplňují a jejich účinek se minimálně sčítá, spíše však násobí (u některých mezinárodních smluv jdoucích ve svých důsledcích proti sobě se účinek může i odečítat). Vzájemné řetězení dnes již můžeme vidět u mezinárodních úmluv na úseku ochrany před zdroji ohrožení (chemické látky, organické polutanty, odpady atd.), ale i na úseku ochrany přírody a biodiverzity (ochrana území, stanovišť a druhů apod.). Zřejmě nic nebrání tomu (je to naopak vhodné a potřebné), aby obdobné procesy probíhaly i na úseku evropského komunitárního práva a národních právních řádů.

Budoucí další zavádění a uplatňování principu integrace však rozhodně musí vést ke zjednodušení a ulehčení rozhodovacích procesů, ke zpřehlednění právní úpravy, která je dnes již mnohdy nefunkční právě kvůli své hypertrofii. Integrace pro integraci totiž rozhodně nemá smysl.

ZÁVĚR A SHRUTÍ

Integrace rozhodně není pojmem ani prostředkem ryze právním, ale uplatňuje se i v mnoha jiných společenskovedních, ale i dalších disciplínách a odvětvích lidské činnosti. V právu však hraje velmi významnou roli a pro právo životního prostředí je téměř klíčová, a to nejen z důvodů celistvosti životního prostředí, ale i stále postupující globalizaci lidského světa.

Je však otázkou, jak dál pokračovat v integraci řízení a zda a kde má tento proces své hranice. Tak, jak jsem na začátku naznačil problém vztahu obsahu a formy, chtěl bych na samotný závěr svého příspěvku zmínit vztah diverzity a homogenity. Zatímco globalizace jednoznačně vede (alespoň ve společenských vztazích a zprostředkovaně bohužel i v přírodě) k homogenitě, žádoucí by naopak mělo být, vzhledem k její vyšší stabilitě, odolnosti vůči vnějším vlivům, ale i k jiným přínosům, právě udržení diverzity, tedy různorodosti nebo též pestrosti forem.

Obdobně jako musíme i ve vztahu k právu životního prostředí řešit problémy, jakými jsou centralizace či decentralizace moci a rozhodovacích procesů či otázky vztahů mezi příčinami a následky, je i otázka integrace nebo naopak dezintegrace vysoce aktuální.

Jak však všechny tyto věci postihnout v právu, to je velmi složitá a závažná otázka, kterou tento stručný příspěvek rozhodně nemůže a nemohl zodpovědět. Osobně se domnívám, že až si lidstvo uvědomí potřebu komplexní a integrované ochrany životního prostředí a přírody ve své každé činnosti, význam všech forem diverzity a decentralizaci rozhodování se soběstačností regionů, jako východiska z ekologické krize, bude možná již ve vývoji globálních přírodních změn vyvolaných člověkem příliš daleko... Každopádně bych v současnosti (alespoň do rezervy) vedle uznávaného konceptu „udržitelného rozvoje“ začal vypracovávat (nejen právně, ale hlavně technicky, ekonomicky a sociologicky) koncept „snesitelného úpadku“.

POUŽITÁ A DOPORUČENÁ LITERATURA

- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C.H. Beck, Praha 2007.
Kábrt, J. a kol.: Latinsko český slovník, SPN, Praha 1957.
Kraemer, L.: European Environmental Law, Casebook, Sweet and Maxwell, London 1993.
Kolektiv autorů a konzultantů: Slovník cizích slov, Encyklopedický dům, Praha 1996.
Moldan, B. (ed.): Conference OSN o životním prostředí a rozvoji. Praha: Dokumenty a komentáře, 1993.
Waite, A.: The quest for environmental law equilibrium. *Environmental Law Review* 7/2005.

INTEGRATION AND ENVIRONMENTAL LAW

Summary

The paper deals with the concept and consequences of the principle of integration, both in general and in the branch of the environmental law. It is introduced by a general reflection on the relationship between „substance“ and „form“ concepts as well as „integration“ and „complexity“ principles. The integration in the field of the environment is recognized as internal and external and its advantages and disadvantages are mentioned.

Key words: Environment, Environmental Law, Integration, Complexity, Principle

NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON Z POHLEDU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JAROSLAV DROBNÍK

Od počátku roku 2007 je v účinnosti nový stavební zákon, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Byl dlouho připravovaný a zvažovaný zejména také proto, že již v prvních námětech na jeho podobu a obsah se objevily nové přístupy a netradiční řešení pro úpravu vztahů v této oblasti. V nich se vyskytovaly i náměty, které měly přinést výrazné změny v právní úpravě ochrany životního prostředí, spjaté s územním plánováním a s územním a stavebním řízením. Změny do zákona nakonec prosazené si kladou za cíl především zjednodušit dosavadní administrativní procesy, čehož má být dosaženo zásadním snížením preventivní kontroly veřejných zájmů, prováděné orgány státní správy.¹ Jde o proces označovaný též jako liberalizace územního plánování a stavebního řízení.

Ochrana životního prostředí, která je založena na principu prevence, posíleném principem předběžné opatrnosti, vyžaduje naopak zpřísnění kontroly orgány státní správy, a to rovněž a zejména v oblasti, kde se vytváří představy a rozhoduje se o budoucím využití území a většinou i o nevratných změnách v životním prostředí. Při tvorbě nového stavebního zákona proto hrozilo nebezpečí, že proklamované záměry a cíle se dostanou do střetu se zájmy životního prostředí, že pro jejich uplatnění nebude v tomto zákoně dostatečný prostor a že jim nebude přikládána ani potřebná váha. Zdá se však, že původně ostřejší hrany mezi požadavky na uvolnění režimu změn prováděných ve využití území a požadavky na ochranu životního prostředí se podařilo v závěrečné fázi projednávání návrhu zákona do značné míry utupit, a že schválený návrh původně zamýšlenou větší liberalizaci omezil. Ta se soustředila především do oblasti stavebního řízení (rozšířením okruhu staveb, k nimž stačí toliko ohlášení, a zavedením kategorie staveb, které lze zřídit i bez ohlášení pro určité méně významné stavby, zřízením funkce autorizovaného inspektora a další) a jen v menší míře i do územního plánování a územního řízení (např. ve zjednodušeném územní řízení a při vydávání územního souhlasu). Ostatně nemohlo tomu být jinak, měl-li být nový stavební zákon uveden do souladu se závazky plynoucími pro Českou republiku z mezinárodních úmluv a z legislativy Evropských společenství.²

¹ Viz Jiří Doležal, Jan Mareček, Vladimíra Sedláčková, Tomáš Sklenář, Martin Tunka, Zdena Vobrátilová, *Nový stavební zákon v teorii a praxi*, Linde, Praha, 2006, str. 27.

² Připomenout lze v této souvislosti např. Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.) nebo Evropskou úmluvu o krajině (vyhlášená pod č. 13/2005 Sb.

Pro ochranu životního prostředí má stěžejní význam třetí část nového stavebního zákona, která se týká územního plánování a s ní spojené další části, v nichž jsou definovány základní pojmy, upraven výkon veřejné správy a stanovena odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty. Otázky spojené s vlastní stavební činností mají na životní prostředí dopad až poté, co bylo rozhodnuto, že území bude k této činnosti určeno. V popředí pozornosti je proto zajištění ochrany životního prostředí v územním plánování.

Územní plánování je již tradičně považováno a takto i v zákoně charakterizováno, jako činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Podle § 1 zákona spočívají tyto předpoklady „*ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost obyvatel území*“ a vztahu, který „*uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“. Jde především o předpoklady pro realizaci ekonomických a sociálních potřeb v území, spojených s rozvojem průmyslu, dopravy, bytové výstavby a dalších aktivit tak, aby byly harmonizovány vzájemně mezi sebou a aby při nich byla současně zabezpečena ochrana ostatních veřejných zájmů spojených s územím. Územní plánování podle § 18 zákona proto nejen soustavně a komplexně řeší funkční využití a prostorové uspořádání území, ale vytváří též předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek.

Prostřednictvím územního plánování dochází, jak to vyplývá i ze zákona samého, k objektivizaci představ o budoucím využití a uspořádání určitého území, a to na základě koordinace různých veřejných a soukromých zájmů, které jsou uplatňovány v jeho procesu a jejichž výsledek by se měl promítat do jednoho z finálních právně relevantních dokumentů, kterými jsou nyní politika územního rozvoje (ČR), územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí. Ochrana životního prostředí v nich představuje jeden z nejvýznamnějších veřejných zájmů. Ani ona však není zájmem jediným, který by bez potřebného uvážení předem vylučoval možnost uplatnění jiných zájmů veřejných i soukromých. V územním plánování tedy nacházejí prostor všechny zájmy, i když soukromé zřejmě jen za předpokladu, že budou v souladu se zájmy veřejnými.

K nesporně nejvýznamnějším soukromým zájmům, které nachází v územním plánování silícího vlivu, patří zájem vlastníků pozemků. Jde o zájem zejména těch vlastníků, kteří chtějí předmět svého vlastnického práva zhodnotit zařazením svých, převážně zemědělských nebo lesních pozemků, do pozemků určených územně plánovací dokumentací k zastavění. Nelze přehlédnout, že obnovením trhu s nemovitostmi po roce 1989 a po jeho oživení v důsledku restitucí a privatizace pozemků ve vlastnictví státu, se obchodování s realitami stalo lukrativním předmětem podnikání. Přináší zisk nejen vlastníkům samotným, ale i podnikatelům, kteří koupi a prodej nemovitostí zprostředkovávají. S uplatňováním těchto zájmů, které nejsou a ostatně ani nemusí být zdůrazňovány, i když zůstávají většinou jen v pozadí, bude třeba v územním plánová-

m. s.) a směrnice EU o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice o ochraně volně žijících ptáků, které musely být v zájmu zajištění ochrany životního prostředí promítnuty do nového stavebního zákona.

ní počítat též proto, že jejich prosazování bude často konkurovat požadavkům na ochranu životního prostředí. Jak naznačují některé dosavadní poznatky z praxe, nebude proto vždy snadné se jim ubránit, a to ani v případě, že budou usilovat o dosažení změny ve stávajícím využití území. Dokonce jde i o změny vázané na udělení výjimky, která se vyžaduje k povolení zakázaných činností, např. ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Přitom nový zákon zavedením náhrady za ztrátu zastavitelnosti pozemku v případě změny (nebo vydání nového) územního nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí v § 102 výrazně posílil postavení vlastníků. Tímto opatřením, s účinností posunutou sice až od 1. 1. 2012, dojde k odstranění rizika investic i do spekulativních nákupů pozemků, u nichž se třeba ani nenajde zájemce na jejich skutečné stavební využití. Na druhé straně by to však mělo vést zejména obce k podstatně větší obezřetnosti nejen při změnách budoucích územních a regulačních plánů, ale také při zjišťování a stanovení skutečné potřeby pozemků pro stavební účely.

Zdánlivě za dobrý počín pro ochranu životního prostředí by mohla být považována skutečnost, že stavební zákon v § 170 podstatně omezil účely vyvlastnění. Proti vůli vlastníků dotčených nemovitostí bude napříště méně než dosud možné realizovat záměry a cíle schválené územně plánovací dokumentace a vydávat územní rozhodnutí. V minulosti využívala tohoto trendu k ochraně životního prostředí některá ekologická sdružení a nákupem pozemků, např. na sporných úsecích plánovaných tras dálnic nebo jiných stavebních investic, tak chtěla zabránit jejich uskutečnění. Omezení účelu vyvlastnění je však jen zdánlivě dobrý počín, a to z toho důvodu, že odpor vlastníků není veden zpravidla snahou chránit životní prostředí a že se neochotou prodat nemůže odstranit potřeba pozemků pro zabezpečení trvalého rozvoje. K jejímu uspokojení bude pak nutno hledat jiná stavebně dosud nedotčená území a řešit v nich nová rizika spojená s dalšími zásahy do životního prostředí. Rizika, která již byla vyřešena vydáním, ale zčásti nevyužitou územně plánovací dokumentací. Dalo se proto očekávat, že nepopulární a proto i omezenou možnost přímých zásahů do vlastnického práva formou vyvlastnění, bude provázet, stejně jako je tomu v některých státech západní Evropy, zavedení progresivního zdanění stavebních pozemků. To se však u nás aspoň prozatím nestalo a osud územních plánů tak bude záviset nejen na zájmu investorů, ale také na ochotě vlastníků převést do jejich vlastnictví pozemky k zastavění určené.

Nový zákon o územním plánování a stavebním řádu je koncipován tak, aby mohly být v celém průběhu územně plánovací činnosti uplatňovány zájmy a požadavky spojené s ochranou životního prostředí. Verbálně se v něm životní prostředí zmiňuje snad i častěji, než v zákoně předchozím. Jde však především o požadavky, které jsou stanoveny pro jeho ochranu ne ve stavebním zákoně, ale ve zvláštních právních předpisech. Ochrana životního prostředí je v územním plánování sice zájmem neopomenutelným, ale nemusí mít také vždy a za všech okolností prioritu před zájmy jinými. Úkolem územního plánování je i nadále zajišťovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 2 zákona) a hledat východiska pro harmonizaci ekologických požadavků s požadavky na zabezpečení ekonomického a sociálního rozvoje společnosti. Aby však přitom životní prostředí nezůstalo stranou, jsou důležité způsoby a prostředky, jakými lze zájmy spojené s ochranou životního prostředí v územním plánování uplatňovat.

Důležité je, že do procesu projednávání návrhů, spojených s tvorbou politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, má právo vstupovat veřejnost. Toto právo ji zajišťuje zákon tím, že pořizovatelům územně plánovací dokumentace ukládá povinnost zveřejnit návrhy všech typů územní plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní a regulační plán) a u konceptu územního plánu zajistit jejich veřejné projednání (§ 22 zákona). Každý má tak právo se nejen seznámit s příslušnými návrhy, ale může k nim vznést své připomínky, a to písemně a nejpozději při veřejném projednání návrhu.

Účast veřejnosti se uskutečňuje prostřednictvím veřejného projednání návrhu (§ 22 zákona). Pořizovatel dokumentace musí v této souvislosti zajistit, aby 30 dnů předem byl její návrh vystaven k veřejnému nahlédnutí. Po zkušenostech s předchozí obdobnou úpravou účasti veřejnosti zavedl zákon povinnost pořizovat písemný záznam o průběhu veřejného projednání a povinné uplatňování stanovisek, námitek a připomínek v písemné formě, s identifikačními údaji a podpisem osoby. To by mělo zaručit projednání všech vznesených připomínek a adresné informování osob o jeho výsledcích.

Novinkou zákona je zavedení institutu zástupce veřejnosti (§ 23), kterým může být fyzická nebo právnická osoba. Aby se jím stala, musí být k tomu zmocněna předepsaným počtem občanů příslušné obce nebo kraje, ale jen těch občanů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku. Zmocnění se dokládá seznamem občanů obce a kraje, podpisovou listinou k věcně shodné připomínce a prohlášením o zmocnění zástupce k podání námítky. Zákon tím v souladu s Aarhuskou úmluvou vytváří prostředek, který umožňuje, aby tzv. dotčená veřejnost byla při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem. Osobě zástupce pak dává zákon právo vznášet námítky k věcně shodné připomínce veřejnosti, o nichž musí pořizovatel, na rozdíl od připomínek ostatní veřejnosti, před schválením návrhu dokumentace rozhodnout. Následně je tento zástupce i účastníkem územního řízení a je též osobou, způsobilou k podání návrhu na přezkoumání vydané dokumentace a územního rozhodnutí soudem.

Protože se proti rozhodnutí o námítce směřující proti návrhu územně plánovací dokumentace, která je opatřením obecné povahy, nelze podle § 172 odst. 5 správního řádu odvolat a stavební zákon (viz § 41 odst. 7, § 54 odst. 6 a § 69 odst. 6) nepřipouští územně plánovací dokumentaci změnit rozhodnutím v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, je otázkou, zda a do jaké míry bude uplatňování námitek účinné, nebude-li jim pořizovatel dokumentace ochoten vyhovět. To se však netýká jen námitek vznesených zástupcem veřejnosti, ale i námitek jiných, k jejich uplatnění oprávněných osob, kterými jsou např. vlastníci návrhem dotčených pozemků. Poněkud zarážející je tento postup u návrhů regulačních plánů, které nahrazují územní rozhodnutí, které je správním rozhodnutím a vůči němuž lze uplatnit všechny opravné prostředky. Avšak zákon ani správní řád těmto osobám nebrání v možnosti dovolávat se ochrany svých práv a zájmů, dotčených vydanou územně plánovací dokumentací, ale jen prostřednictvím soudu.

Z hlediska účasti veřejnosti jde o právo každého účastnit se projednávání návrhu dokumentace a vznášet k ní připomínky. Účast ovšem není povinná a připomínky veřejnosti nemusí směřovat jen k ekologickým aspektům návrhu. Od zákona také

nebylo možné očekávat, že pouze jeho prostřednictvím lze změnit dosavadní, většinou malý, zájem veřejnosti na projednávání těchto návrhů. Nelze ani očekávat, že orgány veřejné správy budou veřejnost burcovat k účasti na projednání návrhu dokumentace, který byl již předtím mezi nimi na společném zasedání projednán (viz § 37 a § 50 zákona). Iniciativu ve vztahu k veřejnosti by proto měly převzít jiné složky, především občanská sdružení a zvláště ta, která mají ochranu životního prostředí v předmětu své činnosti. Mohla by též sehrát i úlohu zástupce veřejnosti při projednávání návrhu dokumentace, pokud by ovšem splnila požadavky uvedené v ustanovení § 23 zákona. Co by však měl tento nebo jiný zákon (nejlépe správní řád) změnit, je poněkud zastaralý způsob informování veřejnosti formou veřejných vyhlášek, umístovaných na úřední desce. Tento jediný úředně používaný způsob informace, uplatňovaný ovšem nejen v oblasti územního plánování, zajišťuje většinou jen předepsaný způsob povinného vyhlášení informace. Nikoli skutečné předání informace veřejnosti, třeba i zprostředkovaným způsobem, bez níž oživení zájmu občanů o tyto otázky nelze očekávat.

Do projednávání návrhu všech uvedených dokumentů vstupují dotčené orgány ochrany životního prostředí. Návrhy musí být s těmito orgány projednány (zpravidla na společném jednání svolávaném pořizovatelem) a ty k nim mohou uplatnit svá stanoviska, která jsou podle § 4 odst. 2 zákona závazným podkladem (nikoli závazným stanoviskem) pro politiku územního rozvoje a pro územně plánovací dokumentaci (jako opatření obecné povahy) a mohou obsahovat podmínky pro úpravu a vydání těchto dokumentů.

Na projednávání protichůdných stanovisek dotčených orgánů s orgány územního plánování, jakož i protichůdných stanovisek mezi dotčenými orgány navzájem, reaguje § 4 odst. 7 zákona odkazem na postup podle správního řádu. Pokud by nebylo možné tyto rozpory vyřešit dohodou, pak by o nich musel podle § 136 správního řádu (s odkazem na přiměřené použití § 133 správního řádu) rozhodnout nejbližše společně nadřízený orgán a pokud takový orgán není, došlo by na řešení v dohodovacím řízení mezi příslušnými ústředními orgány. V případě, že by i to skončilo bez výsledku, musela by rozpory řešit vláda. Stavební zákon nezvolil pro odstraňování rozporů spojených s tvorbou územně plánovací dokumentace svůj zvláštní postup, jak tomu bylo ve stavebním zákoně předchozím, ale použil obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu, která je pro tyto účely vyhovující.

V této souvislosti vzniká otázka, proč stejné řešení nebylo použito i v ustanovení § 4 odst. 3 zákona a v dalších z něho vycházejících ustanoveních, když se zde konstatuje, že se (bez dalšího projednání) nepřihlíží ke stanoviskům či závazným stanoviskům dotčených orgánů státní správy v téže věci, pokud nevychází z nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo jejich původní stanovisko vydáno. Ačkoliv nelze zpochybňovat nebo dokonce odmítat správnost záměru, aby dotčený orgán byl vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem, nemělo by se přehlížet, že při posuzování existence nových skutečností se mohou mezi státními orgány objevit rozpory. Domnívám se proto, že není správné, aby je vrchnostensky řešil příslušný orgán územního plánování, když podle znění zákona jen na něm bude záviset, zda uvážené skutečnosti uzná za nové a ke změněnému stanovisku dotčeného orgánu přihléd-

ne. Je třeba si uvědomit, že proti jeho názoru a postupu nemá dotčený orgán státní správy možnost podat, s výjimkou podnětu k přezkumnému řízení, opravný prostředek, ani se obrátit na soud. Přitom může jít o závažné otázky veřejného zájmu, důležité též pro životního prostředí, které by se jinak musely řešit podstatně složitější cestou, než je ta, která je určena pro postup k řešení rozporů.

Určité rozpaky vzbuzují též ustanovení zákona, převzatá z předchozí úpravy, na jejichž základě mohou dotčené orgány uplatňovat svá stanoviska (ale i závazná stanoviska v územním řízení) jen ve lhůtách určených zákonem, s tím, že jinak vzniká ne možnost, ale povinnost k nim nepřihlídnout. Lze pochopit, že nedodržování určitých časových dimenzí by neúměrně prodlužovalo proces tvorby územně plánovací dokumentace, ale i vydávání územních rozhodnutí. Zároveň zde nelze přehlédnout skutečnost, že dotčené orgány státní správy reprezentují na jim svěřeném úseku veřejný zájem, kterým je i zájem spojený s ochranou životního prostředí a jeho složek. Jejich stanoviska by tudíž neměla být předem odmítána jen proto, že nebyla uplatněna ve stanovené lhůtě. Nehledě na to, že jsou i jiné prostředky jak zjistit, zda návrh nekoliduje s chráněným veřejným zájmem na určitém úseku ochrany životního prostředí, než je pouze včas uplatnění stanoviska dotčeného orgánu. Příkladem může být obsah stanoviska, které je výsledkem posouzení vlivu návrhu na životní prostředí, ale i údaje obsažené v jiných odborných posudcích, sděleních a vyjádřeních. Bylo by pak paradoxní, aby k opožděnému stanovisku dotčeného orgánu nebylo přihlídnuto, ačkoliv podle jiného dokumentu bylo ve skutečnosti akceptováno. Vzniká tu však současně otázka, zda se tímto způsobem dotčenému orgánu vlastně neotevírá cesta pro uplatnění stejného stanoviska v dalším řízení, aniž by byl vázán výše zmíněným ustanovením § 4 odst. 3 zákona.

Zajišťování ochrany životního prostředí se nadále uskutečňuje též prostřednictvím posuzování vlivu návrhu politiky územního rozvoje, která je novým nástrojem územního plánování, a prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Děje se tak v rámci posuzování koncepcí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zvláštní pozornost je věnována případům, uvedeným např. v § 34 odst. 2 stavebního zákona, kde by mohlo dojít k negativnímu vlivu těchto dokumentů na území evropsky významné lokality nebo na tzv. ptačí oblasti, určené podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Součástí politiky územního rozvoje a všech typů územně plánovací dokumentace je nově zavedené posouzení jejich vlivů na udržitelný rozvoj řešeného území, které vychází ze stanoviska k posouzení vlivu návrhů těchto dokumentů na životní prostředí. Má se jím zajistit, že všechny uvedené nástroje územního plánování budou posouzeny komplexně a ze všech aspektů sledovaných v územním plánování. Posouzení má vyústit v závěry, které buď odmítnou přijetí navrhovaných dokumentů, nebo, pokud je doporučí k přijetí, se musí objevit v odůvodnění schvalujícího rozhodnutí. Konfrontace ekologických, ekonomických a jiných sociálních aspektů ve společném posouzení návrhů je zajisté žádoucím počinem a je tak třeba ji uvítat. I proto, že se s výsledky posouzení může seznámit veřejnost a zhodnotit váhu a přesvědčivost argumentů pro přijatá řešení, na jejichž základě se bude měnit prostředí a spolu s ním i podmínky každého pro život v dotčeném území.

Uvedené možnosti pro uplatnění ochrany životního prostředí v procesu pořizování územně plánovací dokumentace zásadním způsobem nemění to, co obsahoval již předchozí stavební zákon. Ostatně zákon přes svou významnou roli může poskytnout jen formální záruky pro ochranu životního prostředí. Veřejnost má podle něho právo vznášet připomínky a prostřednictvím svého zástupce i námítky, ale nemusí svého práva využít. Dotčené orgány státní správy jsou sice povinny chránit životní prostředí, ale pokud své stanovisko k návrhům dokumentů předkládaným jim k posouzení neuplatní, nebo při formulaci jeho obsahu ustoupí tlaku spojenému s prosazováním jiných zájmů, bez objektivního posouzení jejich priority, dojde pouze k formálnímu naplnění litery zákona. Do jaké míry se podaří prosadit záměry nového stavebního zákona na úseku územního plánování vůbec a při ochraně životního prostředí zejména, ukáží proto až poznatky z jeho uplatňování v praxi.

Územní plánování nadále nekončí vydáním územního plánu nebo jiného typu územně plánovací dokumentace jako prostředků koncepčních, ale pokračuje územním řízením jako realizační částí územního plánování. Pokračování procesu se uskuteční ovšem jen za předpokladu, že o možnost jiného než dosavadního využití dotčeného území projeví někdo zájem. Jde o dvě tradiční a relativně samostatné fáze územního plánování, které jsou vzájemně propojeny tím, že pro územní řízení je schválená územně plánovací dokumentace právně relevantním dokumentem (nyní již celá, když z ní nový zákon vypustil závaznou část), neboť vydané územní rozhodnutí s ní musí být podle § 90 písm. a) zákona v souladu. Uvedená vazba mezi územně plánovací dokumentací a územním rozhodnutím však existuje jen tehdy, jestliže pro určité území byla územně plánovací dokumentace vydána. Pokud jde o územní plány, nemá je dosud zhruba třetinu obcí ČR a ani podle nového zákona je mít nemusí. I nadále lze proto vést územní řízení a vydávat územní rozhodnutí bez územně plánovací dokumentace, ale i v těchto případech musí stavební úřad posoudit alespoň soulad záměru žadatele s cíli a úkoly územního plánování, jak je uvedeno v § 90 písm. b) zákona.

V územním řízení se proto nadále i podle nového stavebního zákona zjišťuje, zda záměr, který má být územním rozhodnutím povolen, odpovídá požadavkům ochrany životního prostředí. Pro životní prostředí jsou v tomto řízení důležitá zejména stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, stanoviska z posouzení vlivu určených záměrů na životní prostředí, námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti.

Stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, vydávaná podle předpisů o ochraně životního prostředí (např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 286/1995 Sb., o lesích, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a dalších zákonů) jako souhlasy či stanoviska, byly a nadále zůstaly závaznou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. I když podle nového stavebního zákona (§ 4 odst. 2) a podle § 149 správního řádu již nejsou vydávána jako samostatná správní rozhodnutí, jak tomu bylo podle dřívější úpravy, patří i nadále k neúčinnějším prostředkům ochrany životního prostředí v územním řízení. Po věcné stránce mají charakter (a jsou tak i označena) závazných stanovisek. Zamítavé závazné stanovisko proto znemožňuje vydání požadovaného územního rozhodnutí. Podmínky vázané na udělení jinak sou-

hlasného stanoviska se přenáší do územního rozhodnutí. Protože závazná stanoviska nejsou vydávána formou samostatných správních rozhodnutí, nelze u nich samostatně použít ani opravné prostředky ve správním řízení (s výjimkou možnosti jejich přezkoumu pro nesoulad se zákonem).

Stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, vydávaná dříve formou samostatných správních rozhodnutí, bylo obtížné po nabytí právní moci rozhodnutí měnit z důvodů odstraňování rozporů. Proto již nový správní řád vyslyšel hlasy, aby tato stanoviska nebyla napříště vydávána správním rozhodnutím. K řešení přispěly i trendy na zavedení integrované ochrany životního prostředí, vyúsťující do vydávání integrovaných ekologických povolení, které byly v legislativě práva životního prostředí započaty vydáním zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění. Stejný záměr sledují i trendy na koncentraci řízení, které vychází z § 140 správního řádu, a jsou obsaženy i v ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona a směřují k vydávání koordinovaného stanoviska v rámci téhož orgánu státní správy. Tedy i téhož orgánu státní správy ochrany životního prostředí, jehož stanovisko by obsahovalo požadavky na ochranu všech složek životního prostředí, v rámci mu svěřené kompetence. Domnívám se, že tyto trendy jsou z hlediska racionality procesu vítané, i když mají své odpůrce, kteří namítají, že v koncentrovaném řízení může být zájem na ochranu jedné složky životního prostředí potlačen ve prospěch jiné. Kdo jiný by však tomuto nebezpečí mohl lépe čelit než orgán ochrany životního prostředí, místo stavebního úřadu v dohadovacím řízení pro odstranění rozporů mezi orgány státní správy životního prostředí. Lze proto souhlasit s názory podporující koordinovaný postup orgánů státní správy.³

Novým prvkem zákona je řešení situace, v níž jsou závazná stanoviska protichůdná, nebo když vznikne rozpor mezi nimi a stanoviskem stavebního úřadu, který vede územní řízení. V tomto případě musí stavební úřad splnit direktivu uvedenou v § 4 odst. 7 zákona a zajistit soulad stanovisek dotčených orgánů státní správy podle § 136 odst. 6 správního řádu tak, že bude postupovat přiměřeně podle ustanovení § 133 správního řádu o řešení sporů o příslušnost.

Dotčený orgán je podle § 4 odst. 3 zákona i v územním řízení vázán svým předchozím stanoviskem, uplatněným např. při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace. Mohl by jej v téže věci změnit jen na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. Podle § 89 odst. 2 zákona se však nepřihlíží k závazným stanoviskům a námitkám, o kterých bylo již rozhodnuto, např. před vydáním územního nebo regulačního plánu. Nadřazené postavení stavebního úřadu nad dotčenými orgány v případě, kdy vzniknou pochybnosti a rozpory v otázce, zda jejich závazné stanovisko vychází či nevychází z nově zjištěných skutečností, se tak z územního plánování přenáší i do územního řízení.

Stanovisko vydává i příslušný úřad k posouzení vlivu záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Musí však jít o záměr, který takovému posouzení vyža-

³ Viz např. J. Macháčová, J. Mareček, Koordinované závazné stanovisko, Stavební právo, bulletin 1/2007, str. 19 a násl.

duje. Výsledkem posuzování není sice závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, to však nemění nic na skutečnosti, že jeho obsah může mít na výsledek územního řízení podstatný vliv.

Protože je územní řízení správním řízením, mají v něm zvláštní postavení jeho účastníci. V celém jeho průběhu mají právo vznášet k záměru navrhovatele námítky a bránit se proti vydanému územnímu rozhodnutí řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, případně i žalobou u soudu. Účastníky územního řízení jsou vedle navrhovatele obec, na jejímž území má být požadovaný záměr realizován, vlastníci pozemků a další osoby vyjmenované v § 85 zákona, mezi nimiž je i zástupce veřejnosti, který podal námitku při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis, jako jsou občanská sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v návaznosti na § 90 odst. 4 tohoto zákona. Také prostřednictvím těchto osob lze nadále uplatňovat zájmy spojené s ochranou životního prostředí.

Odlišným od předchozí úpravy je způsob projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Podle § 87 odst. 1 zákona je stavební úřad povinen k jejímu projednání nařídít veřejné ústní jednání, a to veřejnou vyhláškou vydanou nejméně 15 dnů předem. Kromě vyjmenovaných účastníků řízení se může tohoto jednání účastnit každý. To odpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti na územním řízení, neboť v něm se vždy rozhoduje též o otázkách životního prostředí. Připomínky veřejnosti k projednávanému záměru nemají sice váhu námitek uplatněných účastníky řízení, o nichž se musí rozhodnout, přesto však mohou vnést do územního řízení nové a důležité poznatky a ovlivnit jeho celkový výsledek.⁴

O územním plánování se často tvrdí, že jeho hlavní poslání, bez ohledu na text zákona, spočívá v opatrování pozemků pro výstavbu. Tak tomu v minulosti do značné míry bylo a mohlo by k tomuto tvrzení i dnes zavadávat příčinu tradiční spojení územního plánování se stavebním řízením u společných orgánů státní správy a dokonce i v jednom zákoně, jehož pokračovatelem je nový stavební zákon. Přitom nelze popřít, že územní plánování tuto svou ekonomickou funkci plní. Nelze však tvrdit, v rozporu se zákonem, že opatrování pozemků pro výstavbu je jeho funkcí hlavní nebo dokonce jedinou. Vstup jiných veřejných zájmů do tohoto procesu již v minulosti korigoval možnost jednostranného prosazování zájmů výstavby. Vliv těchto jiných zájmů nesporně zesílil s nástupem a uplatňováním požadavků na zajištění ochrany životního prostředí. Zvlášť poté, co se zjistilo a přijalo, že příznivé životní prostředí je zároven limitujícím faktorem ekonomického růstu. Lze si jistě představit úpravu územního plánování v samostatném zákoně, která by byla uplatňována jinými orgány než stavebními úřady. K uskutečnění takovéto změny, která by mohla posílit aspoň dojem větší objektivizace procesu územního plánování, však nová právní úprava nedospěla.

⁴ K tomu viz blíže dílo uvedené v poznámce 1, str. 173 a 174.

THE NEW BUILDING ACT FROM THE ENVIRONMENTAL PROTECTION POINT OF VIEW

Summary

The paper inquires in details into the impacts of the new Building Act adopted in 2006 on the environmental protection in the Czech Republic. In the introductory comments, the attention is paid to the comparison of the proposed and the approved wording of the most significant provisions of the Act in relation to the environmental protection.

The core of the paper is the thorough examination of the environmental protection guarantees in the land-use planning processes. The environmental protection is understood as one of the most important public interests that play the role in the land-use planning, and the linkages to the other key interests such as the proprietary interests are not left out of consideration. Special attention is further paid to the information and public participation obligations during the land-use planning from the point of view of the environmental protection. The closing parts of the paper are addicted to the new character and relevance of the so called binding assessments of the respective environmental protection authorities and their implications in the assuring of the environmental protection during the land-use planning.

Key words: The Building Act, Environmental Protection, Land-use Planning, Public Interest

PROCESNÍ PROSTŘEDKY
OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MOŽNOSTI ENVIRONMENTÁLNÍHO POVOLOVÁNÍ

TEREZA TICHÁ

OBSAH

1. ÚVOD	30
2. PROCESNÍ ÚPRAVA V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	33
2.1 Procesní úprava povolovací činnosti v ochraně životního prostředí	33
2.2 Zásady správního řízení a rozsah působnosti správního řádu	35
2.3 Vybrané nástroje správního řádu a jejich uplatnění v procesní úpravě povolovací činnosti v ochraně životního prostředí	39
2.3.1 Správní akty (individuální správní akty – rozhodnutí)	40
2.3.2 Další správní akty	47
2.3.3 Jiné úkony správních orgánů	50
2.3.4 Kumulace úkonů veřejné správy	52
2.3.5 Opatření obecné povahy	55
2.3.6 Dotčené orgány	57
2.4 Shrnutí k nástrojům správního řádu	59
2.5 Procesní úpravy povolovací činnosti v ochraně životního prostředí sui generis	60
3. ANALÝZA PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY POVOLOVACÍ ČINNOSTI NA VYBRANÝCH ÚSECÍCH OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	61
3.1 Právní úprava povolovací činnosti podle vodního zákona	62
3.1.1 Nástroje povolovací činnosti ve vodním zákoně	64
3.1.2 Dotčené vodoprávní úřady	67
3.1.3 Úprava kompetencí podle vodního zákona	67
3.1.4 Shrnutí povolovacích procesů ve vodním zákoně	69
3.2 Právní úprava povolovací činnosti podle zákona o ochraně ovzduší	69
3.2.1 Nástroje povolovací činnosti podle zákona o ochraně ovzduší	70
3.2.2 Dotčené orgány ochrany ovzduší	74
3.2.3 Úprava kompetencí v ochraně ovzduší	75
3.2.4 Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o ochraně ovzduší	76
3.3 Právní úprava povolovací činnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny	76
3.3.1 Nástroje povolovací činnosti v zákoně o ochraně přírody a krajiny	77
3.3.2 Dotčené orgány ochrany přírody a krajiny	83

3.3.3	Úprava kompetencí podle zákona o ochraně přírody a krajiny	83
3.3.4	Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o ochraně přírody a krajiny	85
3.4	Právní úprava povolovací činnosti podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy	85
3.4.1	Nástroje povolovací činnosti v zákoně o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty	86
3.4.2	Dotčené orgány v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy	89
3.4.3	Úprava kompetencí podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty	89
3.4.4	Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o geneticky modifikovaných organismech	89
3.5	Právní úprava povolovací činnosti podle zákona o integrované prevenci	90
3.5.1	Právní základ IPPC	91
3.5.2	Nástroje povolovací činnosti podle zákona o integrované prevenci	91
3.5.3	Proces vydávání integrovaného povolení	94
3.5.4	Vztah složkových povolovacích řízení k integrovanému povolení	95
3.5.5	Úprava kompetencí podle zákona o integrované prevenci	96
3.5.6	Zveřejňování informací	97
3.5.7	Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o integrované prevenci	98
3.6	Právní úprava povolovací činnosti podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	98
3.6.1	Vztah ke správnímu řádu	99
3.6.2	Proces EIA	100
3.6.3	Proces SEA	103
3.6.4	Proces posuzování vlivů na oblasti Natura	106
3.6.5	Zveřejňování informací	107
3.6.6	Dotčené orgány v procesu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	108
3.6.7	Úprava kompetencí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	108
3.6.8	Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí	109
3.7	Právní úprava povolovací činnosti podle stavebního zákona	109
3.7.1	Systematika nástrojů stavebního zákona – územní plánování	111
3.7.2	Systematika nástrojů stavebního zákona – stavební řád	118
3.7.3	Úprava kompetencí na úseku územního plánování a stavebního řádu	119
3.7.4	Specifika procesního postupu podle stavebního zákona ve vztahu k ochraně životního prostředí – politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace	120
3.7.5	Specifika procesního postupu podle stavebního zákona ve vztahu k ochraně životního prostředí – územní řízení	123
3.7.6	Specifika procesního postupu podle stavebního zákona ve vztahu k ochraně životního prostředí – stavební řízení	125
3.7.7	„Změnový zákon“ a předpisy práva životního prostředí	125
3.7.8	Průběh jednotlivých etap územního plánování se zaměřením na specifika propojení se zvláštními environmentálními procesy (SEA a EIA)	132
3.7.9	Zahrnutí specifických environmentálních procesů IPPC v postupech podle stavebního zákona	147
3.8	K procesnímu postupu při vydávání stavebního povolení	150

4. MOŽNOSTI PROCESNÍ INTEGRACE V ČESKÉM PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	151
4.1 Procesní integrace a koncentrace	152
4.2 Procesní integrace na složkové úrovni	155
4.2.1 Kompetenční předpoklady	155
4.2.2 Povolovací činnost ve „složkové“ ochraně životního prostředí	155
4.2.3 Složková procesní integrace	157
4.2.4 Mezisložková koordinace	157
4.3 Procesní integrace na horizontální úrovni	158
4.3.1 Vymezení vzájemných vztahů územního řízení, EIA a IPPC	159
4.3.2 Časová posloupnost zvažovaných povolovacích řízení	161
4.3.3 Procesní integrace jako zvláštní prostředek ochrany životního prostředí	162
4.3.4 Možnosti integrace de lege ferenda	163
4.3.5 Zahraniční úpravy procesní integrace, resp. koncentrace	167
4.3.6 Návrh integrované procesní úpravy	172
5. ZÁVĚR	174
Správní řád a předpoklady pro zjednodušené postupy	175
Stavební zákon a předpoklady pro zjednodušené postupy	176
6. SOUPIS POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	181
6.1 Monografické publikace, sborníky	181
6.2 Citace článků v seriálových publikacích	182
6.3 Odkazy na internetové prameny	183
7. SEZNAM PŘÍLOH	184
PŘÍLOHA A Federální předpisy pro povolování průmyslových zařízení včetně posuzování vlivů na životní prostředí v Německu	185
PŘÍLOHA B Simplified overview of permit procedures in Germany	187
PŘÍLOHA C Nahrazovaná rozhodnutí, souhlasy a další správní akty podle IPPCZ	188
PŘÍLOHA D Přehled procesních kroků tvorby územně plánovací dokumentace a posuzování vlivů na životní prostředí	194
PŘÍLOHA E Povolovací činnost v rámci investiční výstavby	201
PŘÍLOHA F Dopad „změnového zákona“ v zákonech na ochranu životního prostředí	202

POUŽITÉ ZKRATKY

Aarhuská úmluva	Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí
BAT	Best Available Techniques (nejlepší dostupné techniky)
ČR	Česká republika
EIA	Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů na životní prostředí)
EIAZ	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů
ES	Evropská společnost
EU	Evropská unie
IPPC	Integrated Prevention and Pollution Control (Integrovaná prevence a omezování znečištění)
IPPCZ	Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
OchrOvzZ	Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
SEA	Strategic Environmental Assessment, Strategické posuzování vlivů na životní prostředí
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.
SZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
VodZ	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
GMOZ	Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů

Pozn. Pokud není dále stanoveno jinak, práce vychází z předpisů v platném znění ke dni 1. 1. 2007.

1. ÚVOD

Pod označením „procesní prostředky ochrany životního prostředí“ lze najít širokou škálu různých procesních režimů. Přitom se jedná o prostředky, které se uplatní nejen v ochraně životního prostředí, ale též v ostatních právních odvětvích. Procesní úpravy, které je možné v obecném výčtu uvést, představují následující postupy:

- správní řád a obecná úprava správního řízení (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., který obecně upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, které označuje jako správní orgány; specifika procesních úprav – odchylky od obecné úpravy správního řízení, upravují zvláštní zákony např. přestupkový zákon),
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jehož uplatnění je zejména ve věcech přezkumu činnosti (nečinnosti) správních orgánů, resp. ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob před zásahy ze strany správních orgánů, a upravuje tak pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců, jakož i postup soudů a účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví,
- zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, upravující postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni,
- zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje postup soudů a účastníků v občanském soudním řízení, v němž soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci a provádějí výkon rozhodnutí, která nebyla splněna dobrovolně tak, aby byla zejména zajištěna spravedlivá ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků,
- kromě toho právní řád upravuje postupy, které mají zcela samostatný režim bez subsidiárního užití výše uvedených obecných norem; v předpisech práva životního prostředí se jedná zejména o posuzování vlivů na životní prostředí,
- k tomu, aby byl výčet úplný, nelze opomenout např. legislativní proces, popř. některé další právem upravené postupy; dále lze zmínit procesy a rozhodovací postupy mimoprávní, např. politické.

Pro účely této práce je třeba zúžit zkoumané procesní aspekty ochrany životního prostředí na specifické cíle naznačené v podtitulu práce: „možnosti environmentálního povolování“. Dále je tedy věnována pozornost procesním postupům v rovině činnosti správních orgánů. Cílem je postihnout procesní úpravu na úseku **environmentálního povolování, popř. schvalovacích procesů**, které upravují předpisy práva životního prostředí za účelem regulace činností s negativním dopadem na životní prostředí. Přitom se jedná o zkoumání vrchnostenského působení orgánů veřejné správy vůči fyzickým či právnickým osobám (sleduje se tedy povolovací činnost veřejné správy, resp. schvalovací procesy ve vztahu k činnostem s negativním dopadem na životní prostředí, prostřednictvím které se stanovují podmínky pro realizaci těchto činností).

Vydeme-li z výše uvedeného výčtu procesních úprav, základním zkoumaným vztahem pro tuto práci a vytčenou oblast environmentálního povolování je na jedné straně **míra uplatnění správního řádu** v ochraně životního prostředí a na druhé straně **procesy environmentálního povolování zcela vyjmuté z působnosti obecného správního řádu**. Správní řád, resp. nástroje jím upravené, je tedy postaven jako základní měřítko povolenací činnosti v ochraně životního prostředí. Důvodem je to, že prostřednictvím správního řízení v širokém slova smyslu (s ohledem na působnost správního řádu) je vytvářen základní vztah mezi správními orgány a oprávněnými či povinnými subjekty. V této rovině je též realizována většina povolenací či schvalovací činnosti ve vztahu k dopadům na životní prostředí. Přitom základní principy správního řízení mají přesah do procesních režimů vyjmutých z obecné úpravy. Z toho důvodu vytváří správní řád výchozí požadavky též pro povolenací úpravy sui generis.

Z širší využití správního řádu vychází též systematika práce, kdy je v první řadě věnována pozornost právě uplatnění správního řádu v předpisech na ochranu životního prostředí (jak v teoretické, tak v analytické části). Dále pak je rozebírána procesní úprava, která svou detailností prakticky zužuje využití správního řádu na minimum (integrované povolování), byť stále vychází z jeho subsidiárního využití, a poté úprava zcela samostatná, správní řád vylučující (posuzování vlivů na životní prostředí). Systematika práce vychází primárně z uplatnění procesních úprav, nikoliv ze systematiky práva životního prostředí.

Kromě vztahu procesní úpravy v oblasti povolování environmentálně nepříznivých činností ke správnímu řádu je dále zkoumán vztah k úpravě plánování a rozhodování v území podle stavebního zákona. Právě vyvážení vztahu nástrojů stavebního zákona k ochraně životního prostředí je základním předpokladem pro budoucí naplnění požadavků udržitelného rozvoje, kde environmentální hledisko zaujímá zásadní roli. Východiskem pro uplatňování ochrany životního prostředí napříč právním řádem jsou již základní ústavní předpisy České republiky. Jednak preambule a článek 7 Ústavy (ústavního zákona č. 1/1993 Sb.), podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, a dále zejména článek 35 Listiny základních práv a svobod (vyhlášena ústavním zákonem č. 2/1993 Sb.), který zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí a zároveň stanoví povinnost každého chovat se tak, aby při výkonu svých práv neohrožoval ani nepoškozoval životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. S těmito právy a povinnostmi koreluje např. též úprava vlastnického práva a další Listinou zakotvená základní práva a svobody.

Cílem práce je analyzovat stávající právní úpravu ochrany životního prostředí v oblasti povolování činností regulovaných předpisy práva životního prostředí a porovnat právní úpravu v dílčích normách práva životního prostředí. Dále pak posoudit možnosti a vhodnost využití správního řádu v dané oblasti a možnosti a naplnění environmentálních cílů ochrany životního prostředí v novém stavebním zákoně.

Výstupy, které vycházejí z této práce lze shrnout do:

- formulace základních předpokladů procesní úpravy povolenacích procesů v předpisech práva životního prostředí, zejm. v užším pojetí správního řízení a
- formulace návrhů integrovaných a koncentrovaných postupů na složkové a horizontální úrovni práva životního prostředí.

Tyto výstupy směřují:

- ke zjednodušení a zkvalitnění environmentálních (povolovacích) procesů, a to
- z hlediska efektivity, běhu času a přehlednosti právní úpravy a
- s důrazem na požadavek integrace a koncentrace řízení.

Z výše uvedených cílů vyplývá základní členění práce.

První část práce vymezuje postavení správního řádu v povolovacích režimech v ochraně životního prostředí a jsou zde vyčteny **základní modely** jeho využití v této oblasti. Dále je tato část věnována **zhodnocení vybraných nástrojů správního řádu z hlediska uplatnění v procesní úpravě povolovací činnosti v ochraně životního prostředí**.

Další, analytická část práce, je věnována přehledu povolovací či schvalovací činnosti veřejné správy ve vybraných předpisech práva životního prostředí **de lege lata**. Analýza vychází z míry uplatnění obecné úpravy správního řádu. V souladu s tímto výchozím prvkem byly pro účely analýzy zvoleny jednak předpisy složkové úpravy a oblast tzv. zdrojů ohrožování životního prostředí (vodní zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o geneticky modifikovaných organismech) a jednak předpisy horizontální úpravy (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o integrované prevenci). Podpůrným důvodem této volby je odlišná systematika uvedených skupin právních úprav, která současně odpovídá postavení správního řádu v dané povolovací činnosti, a dále snaha o kritické hodnocení napříč právním odvětvím.

Předmětem analýzy je též úprava plánování a rozhodování v území podle stavebního zákona, v jehož režimu je realizována velká část požadavků práva životního prostředí. V této části je řešena návaznost nástrojů stavebního zákona na environmentální povolení.

Následující část, která přináší **kritické hodnocení vyplývající z předchozích analýz a zároveň návrhy řešení** problematických míst, se zabývá možnostmi koncentrace či integrace a zároveň koordinace povolovací činnosti veřejné správy v oblasti životního prostředí.

Jak naznačuje podtitulek „možnosti environmentálního povolování“, práce je zaměřena na hledání cest určitého zjednodušení práva životního prostředí po procesní stránce navazujícího na porovnání právních úprav dílčích částí práva životního prostředí a spojených právních úprav. Na základě kritického náhledu na složitou a roztržitou úpravu environmentálních procesů je tato část vedena snahou najít v rámci úvah *de lege ferenda* společné prvky, které oblast environmentálního povolování zpřehlední, zajistí požadovanou koordinaci a provázanost a ve svém důsledku i vysokou úroveň ochrany životního prostředí. Výsledkem budoucí integrace, popř. koordinace a užší spolupráce by mělo být též snížení mnohdy nadbytečné administrativní zátěže pro povinné subjekty a zefektivnění výkonu státní správy.

Na tomto místě je třeba zmínit, že jedním z významných měřítek pro činnost veřejné správy je samozřejmě faktor času, a to jak z hlediska požadavku investora (žadatele o povolení činnosti regulované právem životního prostředí) na kvalitní a rychlý výkon státní správy (v souladu se zásadou hospodárnosti), tak z hlediska správního orgánu a jeho role při uplatňování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

Snahy o integraci a koordinaci činnosti veřejné správy jsou tak významně motivovány také délkou povolovacích řízení či dalších schvalovacích procesů. Základním těžištěm této části práce je zkoumání vzájemných vztahů procesní úpravy podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o integrované prevenci a stavebního zákona.

V samotném závěru jsou shrnuty zkoumané oblasti s doporučujícími náměty a návrhy řešení.

2. PROCESNÍ ÚPRAVA V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

2.1 PROCESNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V rámci procesní úpravy povolovací činnosti v ochraně životního prostředí lze najít různé formy úkonů správních orgánů. Může jít na jedné straně o rozhodování o konkrétních právech a povinnostech jednotlivců nebo na druhé straně o ochranu životního prostředí jako objektu zvláštního veřejného zájmu. Jak už bylo výše řečeno, procesní úprava povolovací činnosti na úseku ochrany životního prostředí se pro účely této práce chápe jako úprava povolovacích, popř. schvalovacích procesů, které upravují předpisy práva životního prostředí za účelem regulace činností s negativním dopadem na životní prostředí, resp. za účelem komplexní ochrany životního prostředí, s cílem zajistit právo na příznivé životní prostředí zakotvené v článku 35 Listiny základních práv a svobod a zachovat další principy ochrany tohoto veřejného statku.

Vnitřní podstatou takto vymezené povolovací činnosti je to, že orgány veřejné správy vrchnostensky stanoví základní limity výkonu regulované činnosti, a to na základě a v rámci zákonné úpravy. Jejich postavení v rámci povolovací činnosti je tedy nadřazené vůči účastníkům řízení, popř. dotčeným osobám.

Pokud jde o formu stanovení limitů regulovaných činností, tyto naplňují širokou škálu úkonů veřejné správy od správních rozhodnutí – individuálních správních aktů – po jiné úkony správních orgánů včetně možných forem do jisté míry abstraktní činnosti.

Již v úvodu bylo poukázáno na to, že hlavní procesní úpravou v ochraně životního prostředí na úseku povolovací činnosti, jsou pravidla stanovená správním řádem. Od jeho využití v předpisech práva životního prostředí lze odvíjet vymezení **čtyř základních modelů jeho uplatnění**. Modifikaci těchto modelů přináší nový správní řád (tj. zákon č. 500/2004 Sb.), který rozšiřuje okruh upravovaných procesů jak v otázce orgánů vykonávajících povolovací činnost, tak v otázce rozsahu zahrnutých postupů těchto orgánů.

První model se uplatňuje, jestliže se správní řád využije plně, popř. s určitými výjimkami, tj. zvláštní právní úprava nemá téměř žádné speciální požadavky na řízení, popř. nemá vůbec žádné speciální požadavky (příslušná právní úprava neobsahuje žádné ustanovení o vztahu ke správnímu řádu). Tento vztah je definován tak, že je řečeno, že na řízení podle daného zákona se užije ustanovení správního řádu s výjimkou procesních kroků podle taxativně určených ustanovení. Příkladem tohoto modelu je úprava VodZ (zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), dále

„VodZ“). Vodní zákon vychází z generální aplikace správního řádu, přičemž výjimky určují dílčí ustanovení tohoto předpisu. Příkladem je ustanovení § 48 odst. 1 VodZ: „Na určení nebo zrušení správce drobného vodního toku se nevztahuje správní řád.“ Tento přístup může být prakticky nepřehledný, což snižuje kvalitu právní úpravy. Jiným a prakticky nejvhodnějším přístupem v rámci tohoto modelu je výčet všech odchylek na jednom místě právního předpisu, nejlépe ve vazbě na vymezení vztahu ke správnímu řádu. Takovou úpravu obsahuje např. zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), dále „OchrOvzdZ“, v ustanovení § 53 odst. 1: „Na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, s výjimkou rozhodování podle § 8 a § 17 odst. 1 písm. a).“ Pokud by zvláštní předpis procesní úpravu neobsahoval vůbec a výslovně ani nevymezoval vztah ke správnímu řádu, bylo by třeba plně využít správní řád (srov. § 1 odst. 1 správního řádu, v němž je vymezena věcná působnost správního řádu). Tato situace však není pro předpisy práva životního prostředí typická.

Druhý model je založen na subsidiárním užití správního řádu. Zvláštní právní předpis stanoví, že není-li v daném zákoně uvedeno jinak, užití se správního řádu. Příkladem je ustanovení § 36 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, v němž je uvedeno: „Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, vztahuje se na rozhodování podle tohoto zákona správní řád.“ Fakticky se jedná o obdobný model jako v prvním případě.

První a druhý model, které se liší v zásadě jen užitými formulacemi (prakticky se využije správní řád, není-li v konkrétním případě jiná – speciální úprava), je využít v naprosté většině předpisů práva životního prostředí.

Třetí model by představovala právní úprava ve zvláštním předpisu, která, aniž by výslovně vyloučila užití správního řádu, by komplexně upravila procesní postup, a to včetně zásad tohoto speciálního správního řízení v širokém slova smyslu (srov. § 1 odst. 1 a 2 SR).

Čtvrtý model přináší úplné vyloučení užití obecné úpravy správního řízení. Typickým příkladem je úprava provedená zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), dále „EIAZ“, v jehož ustanovení § 23 odst. 12 je výslovně stanoveno, že „na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak“. Jedná se o procesní úpravu *sui generis*. Z dalšího zkoumání správního řádu však vyplývá, že i zde bude namísto aplikovat minimální požadavky na procesní úpravu, obsažené v zásadách správního řízení v §§ 2 až 8 správního řádu.

K výše uvedenému rozlišení je třeba uvést, že se v něm projevuje různá míra užití správního řádu. Zatímco OchrOvzdZ obsahuje odchylky v podstatě minimální (což odpovídá prvnímu modelu), např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), dále „IPPCZ“, jako model druhý sice odkazuje na subsidiární využití správního řádu, nicméně jeho úprava je natolik podrobná, že užití obecné úpravy je prakticky minimální. V praxi mohou nastat výkladové komplikace v okamžiku, kdy zvláštní zákon upravuje speciálně a komplexně některý institut správ-

ního řízení (např. účastenství), ale použitá formulace ponechává prostor možnému doplnění podle obecné úpravy správního řádu. Na druhé straně je ale možné tvrdit, že vzhledem k tomu, že se jedná o speciální právní úpravu určitého dílčího institutu správního řízení, a to úpravu exkluzivní a úplnou, je vyloučeno subsidiární použití správního řádu. Konflikt ustanovení obecného a zvláštního je třeba řešit vždy konkrétně pro určenou situaci.

Příkladem vyloučení aplikace obecné úpravy správního řádu může být úprava použitá v zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, podle kterého je účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území výslovně pouze návrhovátelem. Zde dochází k výslovnému a nepochybnému vyloučení subsidiárního použití správního řádu a účastníkem tedy nemůže být ani např. vlastník pozemku, jehož subjektivní práva mohou být dotčena, a který by se tak mohl stát účastníkem, pokud by bylo možné aplikovat správní řád. Příkladem subsidiarity je určení účastníků pro účely řízení o povolení hornické činnosti. Účastníky jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla, občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Kromě toho se uplatní obecná úprava podle správního řádu (srov. § 27 správního řádu), popř. účastníci oprávnění na základě zvláštních právních předpisů (srov. § 70 zákona č. 114/1992 Sb.).

S ohledem na to, že v rámci environmentálního povolování převládá využití postupů stanovených správním řádem a správní řád tím ve své platné a účinné podobě zásadním způsobem ovlivňuje procesní postupy na tomto úseku, jsou následující kapitoly zaměřeny na podrobný rozbor nástrojů správního řádu a jejich uplatnění v ochraně životního prostředí.

2.2 ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ A ROZSAH PŮSOBNOSTI SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Základní úpravu správního řízení obsahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., dále „SŘ“, který s účinností od 1. 1. 2006 nahradil právní úpravu z roku 1967, zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Důvodem pro přijetí nového správního řádu bylo zejména zpřehlednění právní úpravy a doplnění nových procesních prvků, které měly napomoci větší flexibilitě a zejména efektivitě řízení.¹ Zároveň byly reflektovány požadavky na procesní úpravu vyplývající z jednotlivých úprav práva ES a zásadní změny v organizaci veřejné správy. Správní řád má sloužit jako obecná úprava pro celou veřejnou správu a z toho důvodu je nezbytná jeho dostatečná obecnost. Na druhé straně musí respektovat zásadu zákonnosti a upravit obecný procesní režim tak, aby řízení byla vedena jen zákonem stanoveným způsobem, bez využívání mimoprávních prostředků. Přes tyto požadavky je třeba pamatovat na to, že specifické situace vyžadují i specifické řešení v procesní oblasti. Proto musí být věnována pozornost též zvláštnostem správního řízení, které jsou pro předpisy práva životního prostředí typické.

¹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201 (vláda předložila sněmovně 4. 2. 2003), www.psp.cz.

Rozsah působnosti správního řádu je vymezen tak, že se vztahuje na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků (výkon samostatné působnosti) a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Takto vymezené orgány označuje správní řád dále souhrnně jako správní orgány. Mezi tyto orgány je třeba nepochybně zařadit ústřední orgány státní správy a jim podřízené správní orgány a dále řadu orgánů, které mohou na základě zákonných zmocnění vykonávat působnost v oblasti veřejné správy (např. veřejné fondy, veřejné strážce).² Diskutabilní otázkou zůstává, do jaké míry lze mezi orgány moci výkonné, jejichž činnost musí respektovat správní řád, zařadit též prezidenta ČR či vládu jako Ústavou definované vrcholné orgány moci výkonné. V situaci, že by tyto orgány vykonávaly činnost vymezenou ve věcné působnosti SŘ, měly by postupovat v souladu se správním řádem.³

Pokud jde o věcné hledisko působnosti správního řádu, oproti předchozí právní úpravě je tato působnost širší. Správní řád se vztahuje nejen na úzce vymezené správní řízení, kterému je věnována zejména část druhá „obecná ustanovení o správním řízení“, resp. část třetí „zvláštní ustanovení o správním řízení“, ale též na další postupy. Správní řád se zabývá též postupy při vydávání vyjádření, osvědčení nebo sdělení (část čtvrtá), při uzavírání veřejnoprávních smluv (část pátá) a při vydávání opatření obecné povahy (část šestá). Vzhledem k tomu, že pojem „působnost v oblasti veřejné správy“ není dále definován, nabízí se otázka, zda takové určení prakticky má nějaké hranice aplikovatelnosti.⁴

Ve věci rozsahu působnosti správního řádu je třeba dále aplikovat ustanovení § 158 SŘ, v němž se rozšiřuje působnost části čtvrté správního řádu též na provádění jiných úkonů správními orgány, které nejsou upraveny v části první nebo třetí až šesté správního řádu (tedy mimo úzké správní řízení upravené v části druhé). S tímto ustanovením souvisí též § 177 odst. 2 SŘ, kde je uvedeno, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.

Vždy také platí (tedy při každé činnosti správních orgánů), že pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup, použije se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení (§ 1 odst. 1 SŘ). Tímto je definována specialita, resp. subsidiarita správního řádu.

Pokud se podíváme dále, podle ustanovení § 177 odst. 1 SŘ je též třeba použít základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 SŘ vždy v situaci, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, přičemž sám neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám.

Základní zásady správního řízení, které zakotvuje správní řád, a jak vyplývají z důvodové zprávy, jsou v první řadě zásady výslovně upravené v úvodních ustanoveních správního řádu (§§ 2 až 8 SŘ). Jedná se o zásady

² Srov. Černý, Dohnal, Korbela, Prokop, Průvodce novým správním řádem, Praha, Linde, 2006, s. 23 a násl.

³ Autoři Černý, Dohnal, Korbela, Prokop, cit. dílo, s. 23 a násl. zařazují mezi správní orgány též prezidenta republiky a vládu. Naproti tomu např. J. Vedral se domnívá, že na výkon ústavních kompetencí prezidenta a vlády se správní řád nevztahuje (srov. Vedral, J., Správní řád – komentář, Polygon, Praha, 2006, 1042 s., s. 26).

⁴ Vlčeková, V., Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí, Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference Kašperské Hory 2005, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005, s. 149.

- legality,⁵
- svěřené pravomoci,
- šetření práv nabytých v dobré víře,
- pojetí výkonu veřejné správy jako veřejné služby,
- kontinuity státní správy (ve skutkově shodných nebo podobných případech je třeba čelit nedůvodným rozdílům v obdobných případech;⁶ hovoří se též o zásadě proporcionality či očekávatelnosti veřejné správy) a souladu s veřejným zájmem,
- zjištění skutečného stavu věci,⁷
- poučení a poskytnutí prostoru pro uplatnění práv a oprávněných zájmů účastníků, resp. též dotčených osob,
- smírného odstraňování rozporů,
- řešení věci bez zbytečných průtahů,
- hospodárnosti,
- rovnosti dotčených osob při uplatňování procesních práv a komplementární povinnosti správního orgánu postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a vyžadovat od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou,
- souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby a
- dobré správy a spolupráce.

Některé další zásady je možné dovodit z obsahu právní úpravy. Jedná se o tradiční zásady objevující se v teorii správního práva a dovozované též v dostupné literatuře.⁸ Mezi základními zásadami lze zmínit zásadu dispoziční a zásadu oficiality, které vypo- vídají o tom, kdo je oprávněn nakládat předmětem řízení. Ve vztahu k řízením ve věcech ochrany životního prostředí se velmi často uplatňuje zásada dispoziční. To je dáno tím, že právo životního prostředí upravuje činnosti, které nejsou obecně zakázané, nicméně ochrana životního prostředí vyžaduje jejich veřejnoprávní sledování prostřednictvím udělování povolení, vyjadřovací činnosti apod. Chce-li tedy fyzická či právnická osoba realizovat takto upravenou činnost, musí ze své iniciativy požádat o vydání příslušného aktu, v němž jsou často stanoveny upřesňující podmínky činnosti adresáta (zpravidla se jedná o zahájení řízení na žádost podle § 44 SŘ). Zásada oficiality se uplatní při aplikaci kontrolních a sankčních ustanovení těchto předpisů. Jed-

⁵ Zásada legality (zákonnosti) je v podstatě základním měřítkem pro legitimitu všech činností veřejné správy v České republice. Její podstata vyplývá z čl. 2 Ústavy České republiky a spočívá v zásadě, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a dále, že každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Obdobně potom v čl. 2 Listiny základních práv a svobod je stanoveno, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, a dále, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

⁶ Na této zásadě však ve vztahu k ochraně životního prostředí nelze trvat zcela dogmaticky, neboť rozhodování správního úřadů zde mohou výraznou měrou ovlivnit jednak lokální podmínky a jednak pak kumulativní a synergetické efekty. To znamená, že zachování kvalitního životního prostředí definovaného standardy kvality životního prostředí si vyžádá např. zamítnutí vydání určitého povolení, které do té doby v dané lokalitě bylo pravidelně bez obtíží vydáváno, v případě, kdy limity únosnosti daného prostředí budou naplněny, resp. překročeny (např. i vlivem mimořádné havarijní situace).

⁷ Jedná se o zásadu materiální, resp. formální pravdy, podle které je v zásadě povinností úřadu (nikoliv absolutní) zjistit spolehlivě a úplně skutečný stav věci, vždy se však počítá s aktivním přispěním účastníků (požadavek vzájemné spolupráce úřadu s účastníky řízení, zásada projednání). Odpovědnost za zjištění rozhodujících skutečností na správní úřad (zásada vyšetřovací).

⁸ Černý, Dohnal, Korbel a Prokop, cit. dílo, s. 55.

ná se o situaci, kdy veřejný zájem na ochraně životního prostředí vyžaduje zásahy z moci úřední (zahájení řízení z moci úřední podle § 46 SŘ). Nicméně i v případě zahájení řízení na základě žádosti je dále příslušný úřad povinen postupovat ex officio, tedy z úřední povinnosti.

Další zásadou je např. zásada písemnosti správního řízení s přesným určením možnosti ústního jednání. S tím souvisí otázka veřejnosti či neveřejnosti řízení. Vzhledem k tomu, že správní řízení se zpravidla provádí v písemné podobě, je typické spíše neveřejné projednání, nicméně správní řád upravuje též možnost veřejného řízení. V oblasti práva životního prostředí se ústní a též veřejné řízení objevuje poměrně často, a to s ohledem na požadavek otevřenosti veřejné správy při řešení otázek specifického veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

Zvláštní pozici v úpravě správního řízení zaujímá úprava diskreční pravomoci a využívání neurčitých právních pojmů. Diskreční pravomoc neboli užití správního uvážení reflektuje zvláštní požadavky na odborné a flexibilní posouzení zcela konkrétních a specifických situací a umožňuje, aby správní úřad posoudil danou situaci podle vlastní úvahy na základě všech dostupných odborných podkladů. V oblasti práva životního prostředí záleží na posouzení úřadu, zda určitou činnost povolí či nikoliv, a zejména, jak nastaví podmínky, popř. účel a rozsah povolované činnosti. Právní normy v oblasti životního prostředí tedy často neupravují přímý nárok na vydání povolení či jiného rozhodnutí správního orgánu bez dalšího. Ve využití správní úvahy lze spatřovat efektivní nástroj ve prospěch ochrany životního prostředí, který je však závislý na kvalitním výkonu státní správy.

Při diskrečním rozhodování je vytvořen veřejné správě prostor, aby zvážila, zda vůbec daný krok provést, a pokud ano, tak v jaké konkrétní variantě. Touto cestou se dosahuje možnosti určitého vyvažování či balancování mezi rozdílnými veřejnými zájmy a rychlého řešení různých akutních situací. Pro uplatnění diskrečního rozhodování jsou v konkrétních normách stanovena určitá kritéria a dále se uplatňují obecné zásady diskrece. Do nich patří zejména rovnost veřejných práv,⁹ která požaduje, aby za stejných podmínek byly uplatňovány stejné postupy a výkon správy byl v tomto směru kontinuální a očekávatelný. Při uplatnění diskrece je zvlášť významný požadavek souladu rozhodnutí s účelem pravomoci svěřené. Účel je zde nepominutelným měřítkem správní úvahy, který směřuje k vyvažování mezi rozdílnými veřejnými zájmy.

Kromě uvedených zásad lze zmínit ještě zásadu dvouinstančnosti a zásadu jednotnosti řízení, která může být modifikována zvláštní úpravou koncentrace pro případ odvolacího řízení (§ 36 odst. 1 SŘ ve spojení s § 82 odst. 4 SŘ).

Výše uvedené široké pojetí správního řádu (rozsah působnosti) prakticky znamená významný přesah do povolovacích úprav sui generis. Byť se v některých případech jedná spíše o proklamace bez přímé vynutitelnosti, ve svém důsledku by mělo vést uplatnění těchto zásad k naplnění jednotných principů dobré správy napříč administrativními procesy.

Závěrem této kapitoly je třeba zdůraznit, že předpisy práva životního prostředí a též procesní úprava jimi upravená vycházejí z principů práva životního prostředí. Zejmé-

⁹ Hendrych D. a kol., Správní právo, Obecná část, 5. vyd., Praha: C. H. Beck, 2003, 832 s.

na uplatnění principu prevence, předběžné opatrnosti, nejvyšší hodnoty, komplexní a integrované ochrany životního prostředí a dalších jsou měřítkem jak kvality právních předpisů, tak činnosti správních orgánů při aplikaci práva.

2.3 VYBRANÉ NÁSTROJE SPRÁVNÍHO ŘÁDU A JEJICH UPLATNĚNÍ V PROCESNÍ ÚPRAVĚ POVOLOVACÍ ČINNOSTI V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Konkrétní metody regulace užívané při tvorbě a aplikaci environmentálních požadavků lze členit do dvou základních skupin. První z nich představují nástroje přímého působení, kam spadají administrativní nástroje zahrnující jak samotné příkazy či zákazy, tak povolovací činnost v širokém slova smyslu (povolení, souhlasy, vyjádření, výjimky) nebo činnost v oblasti sankční, koncepční apod. Role administrativních nástrojů vychází z charakteru práva životního prostředí, jehož cílem je autoritativně kogentními normami regulovat činnost fyzických i právnických osob. Za tím účelem je celá řada činností, kterými se zasahuje do životního prostředí nebo se využívají přírodní zdroje, vázána na získání zvláštního povolení, popř. vyjádření nebo souhlasu, popř. je limitována koncepčními podklady apod. Pokud není přímo zakázána nebo omezena zákonem s možností povolení výjimky.

Druhou skupinu tvoří nástroje nepřímého působení, jejichž vnitřním principem je možnost volby vhodného či nevhodného chování ovlivněná motivačním prvkem ekonomického charakteru (jedná se tedy zejména o ekonomické nástroje). Vnější formou většiny uplatňovaných nástrojů je právem upravená činnost veřejné správy. Právo v tomto směru zpravidla upravuje jak procesní postupy, tak formu dané činnosti navenek.

Vnější projevy činnosti veřejné správy z větší části spadají mezi administrativní nástroje. V tomto směru jsou základním prostředkem komunikace veřejné správy s adresáty norem práva životního prostředí. V rámci administrativní činnosti veřejné správy je také hlavní prostor pro aplikaci principů ochrany životního prostředí, pro hledání vyváženosti veřejných zájmů a stanovení konkrétních podmínek udržitelného rozvoje.

Z modelů vztahu správního řádu (v něm obsažené procesní úpravy administrativních nástrojů) k procesní úpravě v předpisech práva životního prostředí, naznačených v předchozí kapitole, je zřejmé zásadní ovlivnění environmentálních povolovacích procesů právě obecnou úpravou správního řádu. S odkazem na rozsah jeho působnosti je třeba připomenout, že správní řád obsahuje nejen procesní úpravu správního řízení v úzkém slova smyslu, ale také další postupy.

Procesní úprava povolovací činnosti se může řídit:

- částí druhou SŘ – správní řízení v úzkém slova smyslu; postup směřuje k 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,
- částí čtvrtou SŘ – postupy při vydávání vyjádření, osvědčení nebo sdělení (srov. § 158 SŘ podle něhož se tyto procesní postupy užijí též v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo čtvrté SŘ, a § 154 podle něhož se obdobně užijí pro postup podle části čtvrté též

vyjmenovaná ustanovení části druhé a třetí SŘ a přiměřeně i další ustanovení SŘ, pokud jsou přitom potřebná),

- částí pátou SŘ – postup při uzavírání veřejnoprávních smluv (srov. § 170 SŘ, podle něhož se pro tento postup obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé SŘ),
- částí pátou – postup při vydávání opatření obecné povahy (srov. § 174 SŘ, podle něhož se pro řízení dle této části obdobně užití ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé SŘ).

Pokud jde o konkrétní nástroje správního řádu, které mají zvláštní význam pro povolovací postupy zasahující do ochrany životního prostředí a které budou dále specifikovány včetně podřazení pod relevantní procesní postupy upravené správním řádem (je-li to v případě konkrétního nástroje relevantní), jedná se o:

- správní akty jako individuální rozhodnutí (správní řízení v úzkém slova smyslu) včetně možnosti nového rozhodnutí,
- jiné úkony správních orgánů,
- opatření obecné povahy.

Zvláštními zkoumanými nástroji je vymezení postavení dotčených orgánů státní správy a otázky možné kumulace úkonů správních orgánů (s ohledem na časové aspekty povolovacích procesů).

Pro uplatnění uvedených nástrojů má zvláštní význam materiální či formální pojetí správního řádu. V praxi je třeba se ptát, zda konkrétní nástroj a jeho procesní režim upravený správním řádem lze využít pro případy upravené zvláštními právními předpisy, které obsahově spadají do určité správním řádem upravené kategorie nástrojů, nicméně terminologicky (formálním označením) se liší. S ohledem na šíři působnosti správního řádu a na výstupy činnosti poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu¹⁰ se lze přiklonit spíše k materiálnímu pojetí. V případě, že ustanovení zvláštního zákona upravuje nástroj, který je obsahově a svými cíli shodný s nástrojem upraveným ve správním řádu, pak je třeba v zásadě využít správním řádem stanovenou formu. Toto pojetí bude mít zvláštní význam též v případech, kdy zvláštní zákon sice stanoví specifickou formu, tato ale nebude odpovídat systematické nástrojů správního řádu. Pokud nepůjde o výslovné vyloučení správního řádu nebo vyloučení vyplývající z podstaty zvláštního nástroje, pak bude využita forma odpovídající správnímu řádu. Vyloučení správního řádu může přinést též natolik podrobná procesní úprava, která v podstatě znemožní aplikovat obecná procesní ustanovení. Uvedený materiální přístup může být v některých případech účelově modifikován. Otázce formálního či materiálního pojetí nástrojů a jejich forem upravených správním řádem je věnována pozornost též dále.

2.3.1 Správní akty (individuální správní akty – rozhodnutí)

Správní akty vydávané formou rozhodnutí lze z hlediska cílů rozdělit v zásadě do dvou skupin.

¹⁰ Viz <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor>.

Jednak může jít o situaci, kdy se žádá o povolení činnosti obecně povolené a nezakázané, nicméně z důvodu potřeby veřejnoprávní ochrany přírodního zdroje vázané na povinnost informovat úřad o zamýšlené činnosti, popř. získat povolení, které může obsahovat podmínky činnosti.

Druhým okruhem činností jsou aktivity, které jsou z důvodu potřeby zvláštní a tedy přísnější ochrany přírodního zdroje (popř. jeho nedotknutelnosti) obecně zakázané. Tento zákaz může být absolutní nebo relativní, přičemž relativní zákaz umožňuje za jistých okolností a za specifických podmínek určitý zásah do nedotknutelnosti zdroje. Prolomení zákazu se děje vydáním povolení, rozhodnutím o výjimce ze zákazu.¹¹

Teorie správního práva v tomto směru (jde-li o povolení určité činnosti) rozlišuje tři základní typy správních aktů: povolení, koncesí a souhlas (schválení).¹² Ve všech uvedených případech se jedná o správní akty, tj. jednostranné autoritativní výroky správního orgánu o právech a povinnostech, které se váží ke konkrétní věci a jsou bezprostředně právně závazné.

Povolením se umožňuje výkon činnosti obecně nezakázané, nicméně právně regulované, nebo zakázané, ale výjimečně uskutečnitelné.

Pokud jde o vydání povolení ze strany úřadu, ten je v podstatě povinen povolení vydat v případě, že žadatel splní podmínky požadované zákonem. V tomto směru je na vydání povolení právní nárok a úřad nemá možnost správní úvahy, zda povolení vydá či nikoliv. Nicméně ve vztahu k ochraně životního prostředí musí existovat jistá míra správní úvahy, která může být založena např. na využívání a individuálním výkladu neurčitých právních pojmů. Kromě toho by právní nárok na vydání povolení mohl potlačit např. zákonné ustanovení, které váže možnost vydání povolení na únosnost území, tedy na jeho objektivně změřitelné environmentální limity. Povinnost respektovat únosnost území stanoví v obecné rovině zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ve svém ustanovení § 5 definuje únosné zatížení území jako takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability. Zároveň pak v ustanovení § 11 stanoví, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, přičemž přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy. Tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí, a dále s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností (§ 12). V ustanovení § 13 najdeme též obecný princip předběžné opatrnosti, který požaduje, aby v případě pochybností bylo rozhodnuto ve prospěch životního prostředí („Lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.“). Uvedené zásady práva životního prostředí

¹¹ Tato situace je typická např. pro zákazy činností ve zvláště chráněných územích, jejichž režim upravuje ZOPK a příslušné prováděcí právní předpisy.

¹² Hendrych D. a kol., cit. dílo, str. 124–127.

představují limity správní úvahy při vydávání povolení. Touto cestou se základní principy promítají do reálného života a aplikace práva.

Ač se jedná o základní zásady ochrany životního prostředí, které dopadají v podstatě na každého, jejich přímá aplikovatelnost je velmi obtížná. V praxi jsou využitelné konkrétní emisní a imisní limity, které lze aplikovat a kontrolovat, zatímco obecná zásada sama o sobě je spíše politickou proklamací a měřítkem legislativní činnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Výslovný požadavek rozhodování veřejné správy v souladu se zásadami ochrany životního prostředí prospívá environmentálně vstřícnému rozhodování, ale v konkrétních povolovacích řízeních je vždy nutné opřít se o konkrétně stanovené povinnosti a limity. To vyplývá též z rozhodovací činnosti soudů, které se postavením zákona č. 17/1992 Sb. zabývaly. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-88 je konstatováno, že zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, je, též s ohledem na dobu a okolnosti svého vzniku, jakousi obecnou a programovou normou ochrany životního prostředí v České republice. Nicméně přes tyto závěry, základní principy práva životního prostředí představují významné interpretační a sjednocovací pomůcky pro činnost správních orgánů. Konkrétní meze povolovací činnosti však musí stanovit zvláštní zákon, a to včetně stanovení procesních aspektů odlišných od obecné úpravy správního řízení.

Obdobné závěry jako pro správní akty lze podle teorie správního práva aplikovat pro vydávání **souhlasu a pro schválení**. Jedná se o akty, kterými správní orgán předběžně nebo následně schvaluje určitou činnost, přičemž je pro ně typické, že jejich udělení může být přiznáno či odmítnuto, ale nelze stanovit další bližší podmínky výkonu činnosti. Naplní-li žadatel zákonné požadavky, pak má na vydání schvalovacího aktu právní nárok. Fakticky se jedná o určitou formu správního aktu – individuálního rozhodnutí. Zároveň je třeba důsledně odlišit právě souhlasy vydávané formou rozhodnutí ve správním řízení a souhlasy, které jsou jiným úkonem správního orgánu.

Využití posledního vybraného správního aktu – **koncese** není v českém právu běžné. Jedná se o akt, na jehož vydání není právní nárok a záleží na správním úřadu, zda jej udělí či nikoliv. Zvláštní zákon by měl vždy stanovit určité meze pro správní úvahu, v rámci kterých pak úřad rozhoduje.

Správní řád sám pak upravuje obecně rozhodování ve správním řízení. Podle § 9 správního řádu se správním řízením rozumí 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 anebo povinnosti má anebo nemá. V souladu s tím se podle § 67 správního řádu rozhodnutím v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva anebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Jedná se tedy o rozhodnutí ve věci samé nebo rozhodnutí o procesních otázkách, které se označuje jako usnesení. Rozhodnutí ve věci samé má zásadní význam pro možné dopady na životní prostředí a tím, že pravomocně zakládá, popř. mění nebo ruší práva osob, odlišuje se od jiné činnosti veřejné správy popsané v části čtvrté správního řádu, resp. též v některých ustanoveních části třetí správního řádu. **Správní akt ve**

formě pravomocného rozhodnutí¹³ je podle § 73 odst. 2 správního řádu **závazný pro účastníky a pro všechny správní orgány.**

Ve vztahu k teorii správního práva a správnímu řádu je třeba konstatovat, že v právní úpravě ochrany životního prostředí není používána ucelená terminologie ani obsáhová náplň ve vztahu ke správním aktům, které jsou vydávány formou rozhodnutí. Povahu konkrétní činnosti veřejné správy v oblasti práva životního prostředí tak nelze usuzovat pouze z jejího pojmenování, ale vždy je třeba posoudit dílčí právní úpravy jako odlišné systémy administrativních nástrojů s různými vzájemnými vazbami (příkladem mohou být výše zmíněné „výjimky“ ze zákonem stanovených zákazů vydávané na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, které jsou z povahy věci rozhodnutím, tj. individuálním správním aktem; zákon o ochraně přírody a krajiny sám uvádí, že se o nich „rozhoduje“; jiným příkladem může být souhlas se zásahem do krajinného rázu v případě, že se jedná o konečné rozhodnutí). Tato nejednotnost, které je blíže věnována další část práce, je předmětem kritiky uplatňování administrativních nástrojů v oblasti povolování jako celku a vyžaduje nápravu de lege ferenda též s ohledem na snahu o ucelenou terminologii použitou ve správním řádu.

Činnost správního orgánu v konkrétním případě nekončí samotným vydáním správního aktu. Pokud není stanoveno jinak, je možné vydané rozhodnutí napadnout **opravnými prostředky**, popř. využít též soudní přezkum zákonnosti postupu správních orgánů.

Princip dvouinstančnosti správního řízení, který patří mezi základní principy této právní úpravy, zajišťuje možnost vyhodnocení a případně nápravu správnosti a zákonnosti činnosti správního orgánu, a to jak po věcné, tak procesní stránce. Přezkoumání rozhodnutí ve správním řízení ve „druhém stupni“ je umožněno jednak v režimu řádných a jednak v režimu mimořádných opravných prostředků.

K řádným opravným prostředkům se řadí odvolání a rozklad.

Odvoláním (§§ 81–93 SŘ) může účastník řízení napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné (§ 82 odst. 1 SŘ). Odvolání je zásadně třeba vždy odůvodnit, nedostatek odůvodnění však nemusí vždy bránit jeho projednání.

Odvolací lhůta je obecně 15 dnů od doručení rozhodnutí. Specificky jsou řešeny případy lhůt pro podání odvolání při chybějícím či neúplném nebo nesprávném poučení o odvolání (u všech účastníků řízení) a případy neoznámení rozhodnutí (neplatí pro účastníky řízení dle § 27 odst. 1 SŘ). Zvláštním účinkem včasného a přípustného

¹³ V právní moci je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, resp. rozklad. Právní moc tak vyjadřuje konečnost aktu, je ukončením činnosti správního orgánu. Svou podstatou zajišťuje právní jistotu adresátů práv a povinností a tím zároveň stabilitu systému. Účinky právní moci lze nahlížet jednak po stránce formální a jednak po stránce materiální. Formální právní moc znamená konečnost rozhodnutí (též nezrušitelnost), tj. rozhodnutí nelze již napadnout a měnit či rušit na základě řádných opravných prostředků. Materiální právní moc předurčuje závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí. Jak je uvedeno výše, pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány; popř. též pro jiné osoby, stanoví-li tak zákon. Jedná se tedy o stav, kdy ohledně předmětu, kterého se rozhodnutí týká, a ohledně osob, ke kterým se vztahuje, je třeba se rozhodnutím řídit. Takové chování je zároveň vynutitelné.

Jednou vydané rozhodnutí v právní moci vytváří překážku věci rozhodnuté (res iudicata). Správní řád mezi překážkami řízení (§ 48 odst. 2) uvádí: „Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

odvolání je to, že má odkladný účinek (§ 85 SŘ; přitom však správní orgán však může v zákonem vyjmenovaných případech odkladný účinek vyloučit).

K návrhům a skutečnostem, které byly uplatněny až v odvolání, aniž by byly uplatněny (a mohly být uplatněny) v řízení v prvním stupni, se nepřihlíží (princip koncentrace námitek). Pro odvolací řízení platí s určitými výjimkami zákaz tzv. *reformatio in peius* (tj. rozhodnutí se nesmí změnit k horšímu).

Jestliže nebylo využito autoremedury a věc byla předána odvolacímu/nadřízenému správnímu orgánu (nutno vzít v úvahu ustanovení § 178 SŘ, kde je vymezen pojem „nadřízený správní orgán“), tento napadené rozhodnutí nebo jeho část, je-li v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné,

- zruší a řízení zastaví,
- zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal (správní orgán v první instanci je vázán názorem odvolacího správního orgánu; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání), nebo
- změnit (nesmí tím však některého z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, ohrožit újmou z důvodu ztráty možnosti odvolat se).

Proti samotnému rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat.

Rozklad (§ 152 SŘ) je opravným prostředkem proti rozhodnutí, které v prvním stupni vydal ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí/ministr. O rozkladu pak rozhoduje přímo vedoucí tohoto úřadu/ministr (na základě stanoviska rozkladové komise).

Rozhodnutím o rozkladu lze napadené rozhodnutí obdobně jako v řízení o odvolání

- zrušit,
- změnit (pouze v případě, že se tím plně vyhová rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků),¹⁴ nebo
- rozklad zamítnout.

K mimořádným opravným prostředkům patří převážně případy přezkumného řízení a obnova řízení.

Přezkumné řízení (§§ 94–99 SŘ) slouží k přezkoumání rozhodnutí v tom směru, zda nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy. V tomto řízení se přezkoumávají v zásadě pravomocná rozhodnutí, ale z tohoto pravidla existují výjimky (pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné a dosud nenabylo právní moci; dále podmínky ve vztahu k odvolání). Specifikem přezkumného řízení je stanovení dvou objektivních lhůt. Jednak lhůta 1 rok od právní moci rozhodnutí ve věci k vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení (zde zároveň platí subjektivní lhůta 2 měsíce ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl). Druhou objek-

¹⁴ Pokud jde o možnost zrušení rozhodnutí v řízení o rozkladu, autoři Černý, Dohnal, Korbel a Prokop, cit. dílo, s. 271 a násl., tvrdí, že i zrušení je vázáno na podmínku, že se zrušujícím rozhodnutím plně vyhová rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků. Tento závěr dovozují gramatickým výkladem předmětného ustanovení. Nicméně zde je však třeba dát přednost kontrole zákonosti vydaného rozhodnutí a systematickému výkladu opravných prostředků. Domnívám se tedy, že zrušení rozhodnutí je možné (obdobně jako v odvolacím řízení, srov. § 90 odst. 1 písm. a) SŘ) zrušit na základě závěru orgánu rozhodujícího o rozkladu, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, a není vázáno na podmínky uvedené v § 152 odst. 5 písm. a) SŘ, které se vází pouze ke změně prvoinstančního rozhodnutí. Tento názor podporuje též Vedral v komentáři ke správnímu řádu, srov. Vedral, J., cit. dílo, s. 867 a násl.

tivní lhůtou je lhůta 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, což je lhůta, ve které musí správní orgán v přezkumném řízení rozhodnout. Pokud tak neučiní, nemůže řízení dokončit a musí jej zastavit. Kombinace uvedených objektivních lhůt může ohrozit projednání skutkově složitých případů (v případě zahájení řízení na konci lhůty 1 rok).

Správní řád dále vymezuje případy, kdy je přezkumné řízení vyloučeno.

Charakteristickým znakem přezkumného řízení je jeho dvoufázovost. Podle nové právní úpravy je prvním krokem předběžné posouzení věci. Pokud na jeho základě správní orgán dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, pak zahájí samotné přezkumné řízení. Toto je zahájeno vždy z moci úřední (jedná se v zásadě o vnitřní přezkum rozhodnutí v rámci veřejné správy), byť účastník řízení může podat podnět k jeho zahájení. To, zda bylo řízení zahájeno na základě podnětu (který může být jakkoliv formulován a může mít též formu některého dalšího nástroje správního řádu, např. stížnosti), má vliv na to, kdo může v přezkumném řízení rozhodovat. Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu (§ 95 odst. 2 SŘ).

Přezkumné řízení může být ukončeno usnesením o zastavení (v případě, že je shledáno, že právní předpis porušen nebyl, popř. uběhne 15 měsíční lhůta) či rozhodnutím o zrušení nebo změně. V tomto případě je věc vrácena odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně, které jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 94 odst. 5 SŘ).

V ustanovení § 98 SŘ je upravena též možnost vedení zkráceného přezkumného řízení. K tomu může správní orgány přistoupit v případě, kdy je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 SŘ.

Obnova řízení (§§ 100–102 SŘ) je zaměřena na přezkum pravomocného rozhodnutí ve věci samé. Důvody obnovy

- vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo
- bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.

Obnovu řízení lze zahájit na žádost účastníka nebo z moci úřední. Pro oba případy platí objektivní a subjektivní lhůty. Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. O obnově rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

Tento může o obnově řízení rozhodnout též z moci úřední, a to do 3 let od právní moci rozhodnutí (je-li dán zákonný důvod a na novém řízení je veřejný zájem; popř. rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem).

Samotná obnova řízení má dvě stadia – řízení o povolení obnovy řízení a nové řízení.

Stejně jako v případě přezkumného řízení se i v řízení o obnově uplatní pravidlo, podle něž správní orgán řízení zastaví, jestliže po jeho zahájení dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 a § 100 odst. 5 SŘ).

Proti rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, může žadatel podat odvolání.

Je-li rozhodnuto o obnově řízení, vede se nové řízení o věci. Přitom příslušným správním orgánem je ten, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni (odvolací správní orgán je příslušný tehdy, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před tímto správním orgánem).

Novým rozhodnutím vydaným po obnovení řízení se původní rozhodnutí ruší (§ 102 odst. 9 SŘ). Zároveň platí požadavek na šetření práv nabytých v dobré víře.

Nové rozhodnutí (§ 101 a 102 SŘ) nabývá v novém správním řádu specifické postavení. Není totiž využitelné jen v obnově řízení (jako druhý krok při využití obnovy řízení), ale též v dalších případech, kde vystupuje za zákonných podmínek i samostatně, tzn. nezávisle na obnově řízení. Podobně jako opravné prostředky (řádné i mimořádné) umožňuje zásah do pravomocného, a tedy nezměnitelného, nezrušitelného a závazného rozhodnutí. Oproti výše uvedeným opravným nástrojům sledujícím zejména správnost a zákonnost rozhodnutí, nové rozhodnutí přináší možnost širšího zásahu do právní jistoty adresáta práv a povinností (za zákonem stanovených podmínek). Zatímco obnova řízení směřuje k nápravě již vydaného rozhodnutí (účelem je tedy zejména náprava původně vydaného rozhodnutí), institut nového rozhodnutí se uplatní vedle pravomocného rozhodnutí, které jím nebude zrušeno (s výjimkou), ale pouze konzumováno (jeho závaznost, resp. nezměnitelnost bude narušena nepřímou; podle původního rozhodnutí nebude možné dále postupovat; viz § 102 odst. 9 správního řádu: „Novým rozhodnutím vydaným podle § 100 nebo § 101 písm. a) se původní rozhodnutí ruší. V ostatních případech nové rozhodnutí brání vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům původního rozhodnutí; nejsou-li účinky nového rozhodnutí zřejmé z jeho obsahu, určí vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán.“). Účelem nového rozhodnutí na úseku ochrany životního prostředí je zejména přizpůsobení povoleného chování adresáta správního aktu aktuálním požadavkům ochrany životního prostředí, vývoji imisní situace, popř. jím může být i zabránění porušování povinností apod. Ochrana životního prostředí získává v institutu nového rozhodnutí významný nástroj k modifikaci správním orgánem povolené činnosti a možnost postupného přizpůsobování žádoucího chování adresátů práv a povinností standardům ochrany životního prostředí, vývoji nejlepších dostupných technik apod. Nutno poznamenat, že se nejedná o zcela novou oblast úpravy (viz např. vodní zákon a možnost zrušení vodoprávního povolení), spíše o její komplexní zakotvení a sjednocení ve správním řádu s odkazem na zvláštní právní úpravy.

Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze (tj. vydání rozhodnutí záleží na správní úvaze správního úřadu, která však nemůže znamenat zvůli a musí respektovat objektivní okolnosti) podle ustanovení § 101 správního řádu tehdy, jestliže

- a) je to nezbytné při postupu podle § 41 odst. 6 věty druhé,
- b) novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta,
- c) nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon,
- d) rozhodnutí ve věci bylo zrušeno jiným orgánem veřejné moci podle zvláštního zákona, nebo
- e) tak stanoví zvláštní zákon.

Dalším zvláštním ustanovením o přezkoumávání rozhodnutí je **uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví** (§ 153 SŘ). Tento režim je navázán na soudní řád správní a podání žaloby ve správním soudnictví. Domáhá-li se žalobce ve správním soudnictví zejména zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti, může příslušný žalovaný správní orgán uspokojit žalobce změnou nebo zrušením tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení nebo vyslovením nicotnosti rozhodnutí (přitom správní řád rozlišuje různé důvody nicotnosti).

Kromě opravných prostředků v širokém slova smyslu je třeba zmínit, že předpisy práva životního prostředí, jakož i navazující obecné právní úpravy (např. zákon o státní kontrole) řeší také různé **kontrolní mechanismy**. To znamená, že činnost správních orgánů nekončí vydáním pravomocného aktu ani zpětnou kontrolou jeho zákonitosti. Po vydání povolení se jedná o další soustavnou činnost, která zahrnuje různé kontrolní a dozorové úkony. Správní orgány, které vydaly rozhodnutí, popř. další orgány kontrolují dodržování podmínek vydaných povolení, ukládají nápravná opatření k uchování žádoucího stavu a uplatňují sankční mechanismy. Nicméně analýza právní úpravy procesních postupů na úseku kontroly, vymáhání plnění povinností jako celku či ukládání sankcí (zejména ve formě pokut) by byla sama o sobě tématem samostatné práce.

2.3.2 Další správní akty

Vedle správních aktů, které mají formu rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního SŘ, upravuje správní řád činnost správních orgánů ve formě **závazných (podmiňujících) stanovisek**. Těmto se propůjčuje silnější postavení než jiným úkonům správních orgánů (viz dále) a je nezbytné použít specifický postup jejich využití správním orgánem.

Závazná stanoviska jsou upravena v části třetí správního řádu (zvláštní ustanovení o správním řízení, hlava VI Zvláštní ustanovení o některých rozhodnutích – Rozhodnutí podmíněná závazným stanoviskem), konkrétně v § 149 SŘ. Pro jejich procesní režim se uplatní ustanovení části čtvrté správního řádu v souladu s § 158 odst. 1 SŘ, není-li zvláštním zákonem stanoveno jinak.

Závazné stanovisko je v podstatě podmiňujícím správním aktem, podkladem pro navazující správní řízení, přičemž samo o sobě není rozhodnutím o právech a povinnostech dotčených osob. Jeho závaznost pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu předurčuje požadavek na respektování chráněných zájmů správními orgány, které závazné stanovisko vydávají. Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Tímto ustanovením se vyjadřuje právní povaha závazného stanoviska a jeho postavení mezi úkony veřejné správy, což má význam pro aplikační praxi. Pro postavení závazného stanoviska je určující postup upravený v ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu: „Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“ Tato zásada umožňuje, aby stanovisko orgánu ochrany životního prostředí, které zohledňuje meze environmentální ušnosnosti, zabránilo povolení aktivit, které by tyto požadavky nerespektovaly. Přestože se nejedná o samostatné rozhodnutí ve správním řízení, jeho obsah může být určující pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Přitom obsahem závazného stanoviska může být nesouhlas se zamýšleným projektem či aktivitou bez dalšího. Častěji se však bude jednat o závazná stanoviska, která budou obsahovat zvláštní podmínky, jež bude třeba plně převzít do výsledného rozhodnutí (povolení), a v rámci konečného pravomocného povolení je též vymáhat.

Na druhé straně, pokud jde o závazné stanovisko samotné, vzhledem k tomu, že nejde o rozhodnutí, neuplatňuje se v těchto případech ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány. Je tedy třeba odlišit formu či míru závaznosti rozhodnutí a závazného stanoviska, přičemž pojmově je sice závazné stanovisko slabším úkonem veřejné správy, ale zároveň obsahově může znemožnit vydání rozhodnutí ve věci samé, resp. závazným způsobem požadovat přenesení podmínek ochrany životního prostředí do tohoto rozhodnutí. Lze říci, že se jedná o akt formálně i materiálně závazný pro navazující rozhodovací činnost správního orgánu.

Zakotvením závazných stanovisek jako zvláštních úkonů správních orgánů odlišných od ostatních úkonů, které obdobně nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu, došlo k potvrzení toho, že existují určité podklady pro správní rozhodování, které mají kvalifikovanější postavení v rámci rozhodovacího řízení. Zároveň se napříště zabránilo používání správního řízení v úzkém slova smyslu pro úkony veřejné správy, které materiálně nemají povahu rozhodnutí (zejména se jimi nestanoví práva a povinnosti), ale pro které nebyl zakotven specifický procesní postup. Pro určení povahy úkonu jako závazného stanoviska je třeba, aby podle zvláštního zákona bylo zřejmé, že se jedná o úkon závazný (toto by mělo být zákonem stanoveno) pro správní orgán, který vede navazující rozhodovací řízení (ve kterém již se rozhoduje konstitutivně či deklaratorně o právech a povinnostech). Pokud jde o formu označení tohoto úkonu ve zvláštním zákoně, tato není rozhodující (což může v některých případech komplikovat jednoznačnost zákonných ustanovení, když se správní akt označuje jako závazné stanovisko, ale fakticky se vydává jako rozhodnutí, nebo naopak je označen jako rozhodnutí, ale obsahově je podkladovým správním aktem). Vždy je třeba vycházet z materiálního pojetí dané činnosti veřejné správy.

Pro kvalifikované postavení závazných stanovisek je významné to, že jsou vydávána na základě zákona, což odkazuje na respektování principu zákonnosti. Procesní úprava vydávání závazného stanoviska se řídí v souladu s § 154 správního řádu obdobně vyjmenovanými ustanoveními části druhé (počínaje určením věcné příslušnosti správního orgánu) a třetí správního řádu. Přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná. V každém případě je třeba využít základní principy postupu správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu.

Zvláštní postup je stanoven pro **řízení o opravných prostředcích ve věci závazných stanovisek**. Náprava závazného stanoviska je možná v přezkumném i odvolacím řízení. Jestliže **odvolání** směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 4 SŘ ve spojení s § 178 SŘ). Proti závaznému stanovisku je tedy možno se odvolat. Přitom na výsledek tohoto odvolacího řízení navazuje odvolací řízení ve věci samé. Orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, závazné stanovisko potvrdí či zamítne. Potvrzené či změněné závazné stanovisko zašle odvolacímu orgánu, který je jeho názorem vázán.

Odvolací proces je speciálně řešen pro případy společného řízení (viz ustanovení § 140 odst. 7 SŘ). Jestliže bylo odvoláním napadeno pouze rozhodnutí s podmiňujícím výrokem, nabývá rozhodnutí s navazujícím výrokem právní moci dnem právní moci rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem. Zrušení nebo změna rozhodnutí s podmiňujícím výrokem je důvodem obnovy řízení.

Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v **přezkumném řízení** podle § 94 a násl. správního řádu, v němž se přezkoumává soulad závazného stanoviska s právními předpisy. K tomuto přezkumu je příslušný orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí (§ 149 odst. 5 SŘ). Kromě toho může být změna nebo zrušení závazného stanoviska důvodem obnovy řízení.

Nový správní řád tak v zásadě umožňuje samostatný přezkum závazného stanoviska na úrovni opravných prostředků. V případě soudního přezkumu by bylo třeba v souladu s rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu¹⁵ vždy zvažovat dopad konkrétního závazného stanoviska na práva a povinnosti adresáta. Zda se tedy jedná o pouhé podkladové stanovisko pro konečné rozhodnutí, nebo stanovisko, jímž se autoritativně stanovuje, zda lze realizovat konkrétní záměr (např. zásah do významného krajinného prvku podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Tato otázka souvisí též s terminologickým rozporem mezi správním řádem a předpisy práva životního prostředí. Soudní řád správní upravuje v ustanovení § 65 přezkum rozhodnutí, tj. správního aktu (úkonu správního orgánu), jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Vedle toho v ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního je stanoveno, že byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí

¹⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2003, sp. zn. 7 A 198/2000, usnesení ze dne 28. 4. 2004, sp. z Zn. 7 A 90/2001.

jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány, a uplatní se postup podle § 136 správního řádu upravující jejich postavení a postupy.

Zakotvením zvláštní úpravy závazných stanovisek v novém správním řádu byla komplexně dotčena ochrana životního prostředí a byl položen zcela nový základ pro postup při uplatňování ochrany životního prostředí správními orgány (konkrétní dopady viz dále).

2.3.3 Jiné úkony správních orgánů

Kromě činnosti rozhodovací vydávají správní orgány různá **osvědčení, ověření, posudky, stanoviska a vyjádření, informační a evidenční úkony, registrace a dále pak programovací a organizační úkony, doporučení, výzvy a veřejnoprávní ujednání** (jako dobrovolná ujednání mezi vykonavateli veřejné správy, která je nutné odlišit od navenek závazných a vynutitelných veřejnoprávních smluv). Jedná se o tzv. jiné úkony veřejné správy, které mají oproti správním aktům nižší intenzitu právního účinku.

V případě jiných úkonů veřejné správy se jedná o takové úkony, jimiž se přímo nezasahuje do subjektivních práv. Jejich prostřednictvím se naplňují povinnosti veřejné správy, resp. jednotlivých správních úřadů, které tak chrání veřejný zájem, k němuž se váže jejich kompetence.

Smyslem stanovisek, doporučení, informací je zejména prezentace požadavků chráněného zájmu vůči ostatním vykonavatelům veřejné správy, popř. též navenek vůči veřejnosti, přičemž adresát těchto požadavků a informačních toků může být jejich pasivním příjemcem, ale může mít též právem stanovený postup, jak s nimi naložit. Předání dat umožňuje též realizaci dalších procesních kroků ze strany správních úřadů i ze strany veřejnosti. K tomu je třeba dodat, že jednotlivá stanoviska orgánů ochrany životního prostředí jsou v zásadě vydávána samostatně bez zvláštní koordinace a provázanosti. V návaznosti na to může být v některých případech obtížné skloubit protichůdné požadavky a z mnoha požadavků vybrat ty, které se stanou součástí závazného správního aktu. Přitom právě stanoviska dotčených orgánů jsou často zásadním podkladem koncepční nebo rozhodovací činnosti veřejné správy (skupina podkladových – závazných stanovisek pro navazující rozhodnutí byla právě s ohledem na jejich specifický dopad vyčleněna do zvláštního režimu). Zlepšení v tomto směru by měly přinést zejména koordinované postupy v režimu nového stavebního zákona.

Pokud jde o **procesní aspekty** realizace těchto úkonů, je třeba vždy aplikovat základní pravidla řízení. To vyplývá z rozsahu působnosti správního řádu (viz § 1 odst. 1, § 2 až 8, § 177 SR).

Kromě toho správní řád stanoví **specifický postup pro vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení** (§ 154 SR). Cílem zakotvení zvláštního postupu je sjednocení právní úpravy na tomto úseku a zřehlednění roztržštěných požadavků. Nicméně již samotným výčtem aktů se zákonodárce dostává do určitého rozporu s potřebou posu-

zování materiálního právního účinku konkrétních úkonů veřejné správy. Na základě § 1 odst. 1 správního řádu by však bylo třeba postupovat podle správního řádu v zásadě při každé činnosti správních orgánů, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Do režimu § 154 správního řádu by se tak měla dostat veškerá činnost správních orgánů, která nebude činností v rámci rozhodování ve věci samé nebo o procesních otázkách, popř. též mimo další úkony speciálně upravené správním řádem (zejména veřejnoprávní smlouvy, vydávání opatření obecné povahy nebo závazných stanovisek, řešení stížností). To potvrzuje ustanovení § 158 správního řádu, v němž je stanoveno, že ustanovení části čtvrté správního řádu se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části. Navíc ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu upravující rušení úkonů, které jsou v rozporu s právními předpisy, popř. trpí jinými vadami napravitelnými bez újmy některé z dotčených osob, se přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno. Kromě toho je ještě obecně zakotveno, že ustanovení části čtvrté správního řádu je třeba použít v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona (§ 177 odst. 2 SŘ).

Pro vydávání uvedených aktů se podle ustanovení § 154 správního řádu použije obdobně, resp. přiměřeně vyjmenovaných ustanovení správního řádu (vztahujících se na vydávání správních aktů, tedy správní řízení v úzkém slova smyslu). Prakticky se jedná zejména o úpravu úkonů prováděných v řízení, zajištění účelu a průběhu řízení, procesní způsobilost apod. Fakticky by měla být i nadále odlišena povaha jiných úkonů, které jsou na rozdíl od rozhodnutí „podpůrnými úkony“ a nikoliv závaznými právními akty, vůči kterým by bylo možné se odvolávat a dále řešit obsahovou správnost.

Při vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení pak platí, že nevylučuje-li to povaha vyjádření, osvědčení nebo sdělení, zejména není-li zapotřebí zkoumat skutkový stav nebo čerpat z evidence vedené určitým správním orgánem, může je vydat nebo učinit kterýkoli věcně příslušný správní orgán (viz § 155 odst. 1 SŘ), který je též povinen na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu, jestliže shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení.

Další úprava se týká **nápravy vad**, jimiž příslušný úkon trpí. Toto se může dít **bezprocedurálně**, resp. z důvodu právní jistoty je požadována minimální forma pro opravu **usnesením**, popř. pak **v rámci přezkumného řízení** (srov. § 156 odst. 2 SŘ, podle něhož se vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy, zrušuje usnesením přiměřeně postupem pro přezkumné řízení).

Významným pravidlem je to, že v případě, nebude-li tím způsobena újma žádné z dotčených osob, může správní orgán usnesením prohlásit, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje, pokud byl příslušný oba předmětné úkony vydat nebo uskutečnit (viz § 157 SŘ). Na tomto místě se jedná o nepříliš často využívaný institut **konverze úkonu**, resp. aktu, tedy následného zhojení vadného úkonu. Jedná se o jeden ze způsobů nápravy vad správního aktu.¹⁶ Konverze je na tomto místě relevantní, neboť

¹⁶ Hendrych D. a kol., cit. dílo, s. 135.

se jedná o úkony, jimiž se nerozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení. Urychlení řízení je zde namísto též s ohledem na hospodárnost řízení. Vždy však s respektováním požadavku, že žádná z dotčených osob není vystavena újmě.

2.3.4 Kumulace úkonů veřejné správy

V rámci úpravy činnosti veřejné správy ve správním řádu je nutné se zabývat nejen jejich charakteristikou, ale též jejich vzájemnými vazbami. To je obzvláště důležité v oblastech, kde je pro povolení určité činnosti či realizaci nějakého záměru třeba získat nikoliv jeden, ale více správních aktů. Mezi potřebnými správními akty existuje určitá časová i logická posloupnost, přičemž předmět rozhodování zůstává stejný, ale mění se hlediska, ze kterých je na předmět nahlíženo. Každý z příslušných správních orgánů sleduje veřejný zájem, k jehož ochraně byla jeho působnost založena. Z hlediska žadatele i správního orgánu tu hraje významnou roli faktor času a maximální hospodárnost řízení.

Vztahy, které mezi správními akty vznikají, mohou mít podobu **řetězení správních aktů**. Akty jsou v tomto případě vydávány postupně a podle určité časové posloupnosti mají postavení podmiňujícího aktu vůči aktu navazujícímu. Žadatel, který je zodpovědný za jejich získání, musí vždy vyčkat vydání podmiňujícího aktu, aby mohl dále žádat o akt navazující.

Případ řetězení aktů v praxi představuje např. vztah integrovaného a stavebního povolení. K žádosti o stavební povolení je nutné předložit již vydané pravomocné integrované povolení (viz § 45 zákona o integrované prevenci). Bez něho nemůže být stavební povolení vydáno. Lhůty potřebné pro obě řízení se tak sčítají a žadatel musí počítat s poměrně dlouhým povolovacím řízením před faktickou realizací záměru.

Dalším příkladem vztahů mezi správními akty je vztah **subsumpce**. V tomto případě jsou do jediného konečného aktu subsumovány akty ostatní (opět podmiňujícího charakteru). Typickým příkladem subsumpce byla vyjadřovací činnost dotčených správních orgánů podle složkových předpisů na ochranu životního prostředí prostřednictvím vydávání správních aktů v průběhu územního nebo stavebního řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Ideální situace *de lege ferenda* při uplatnění subsumpce je taková, kdy žadatel podá jedinou žádost správnímu orgánu, který je příslušný k vydání konečného aktu. Tento správní orgán zajišťuje koordinaci vydavatelů podmiňujících správních aktů, jakož i požadavků těchto aktů v konečném výstupu. Váha a rozsah povinného převzetí požadavků podmiňujících aktů je řešena zvláštními právními předpisy. Požadavky podmiňujících správních aktů pak mohou být formálního nebo materiálního charakteru.

V nové úpravě správního řádu a v návaznosti na něj nového stavebního zákona byla právní úprava předjímající subsumpci promítnuta ve formě závazných stanovisek. Právní povaha a postavení závazných stanovisek v řízení, kde se pravomocně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů rozhodnutí, je speciálně upravena, a to včetně dohazovacího řízení pro nesouhlasná či rozporná stanoviska a včetně požadavku na koordinaci stanovisek.

Jako třetí případ vzájemných vztahů správních aktů lze uvést institut **integrace**,¹⁷ kdy je definován pouze jediný správní akt jako projev veřejné moci a stanoviska dotčených orgánů mají formu jiných úkonů veřejné správy a jako takové nejsou přímo závazné (v tomto případě z povahy věci nemůže jít o závazná stanoviska). Jsou pouhým podkladem pro rozhodnutí příslušného orgánu vydávajícího integrovaný správní akt a vyjadřují zájmy chráněné dotčenými orgány. Vyvážení mezi těmito zájmy a nalezení optimálního stavu je pak na příslušném správním orgánu.

Praktickým příkladem jsou podklady příslušných správních úřadů (tj. správních orgánů podle „složkových předpisů“) zaslané pro účely vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.

Od této vnitřní obsahové integrace je nutno odlišit integraci procesní, kdy vlastně dochází ke společnému projednání a rozhodnutí řízení se shodným předmětem. Procesní integraci v povolovací činnosti výslovně umožňuje správní řád (§ 140 SŘ), dílčí možnosti procesní integrace nabízí stavební zákon.

V rámci **společného řízení** podle § 140 správního řádu může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků. Příkladem, kdy bude namísto spojení řízení, je právě vztah závazného stanoviska a rozhodnutí, které jej subsumuje, v případě, že je dána např. působnost stejného krajského a dílčí úkony vykonávají různé úseky tohoto úřadu (viz § 140 odst. 2 SŘ: „Společné řízení zahrnuje i vydání podmiňujícího úkonu, k němuž je správní orgán příslušný.“). V tomto případě by měl příslušný orgán vydat navenek jediné rozhodnutí a případné rozpory vyřešit jako vnitřní organizační otázky. Ve společném řízení se vydává společné rozhodnutí. Pokud by však docházelo ke spojení věcí řešených rozhodnutím a k přezkoumávání výroků společného rozhodnutí v odvolacím řízení byly příslušné různé odvolací správní orgány, vydává se více rozhodnutí, z nichž každé zahrnuje výroky, k jejichž přezkoumávání je příslušný jediný odvolací správní orgán. Pokud se výroky takových společných rozhodnutí podmiňují, má odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem odkladný účinek i vůči rozhodnutí s navazujícím výrokem.

Společné řízení upravené správním řádem je konkrétním nástrojem pro uplatnění principů vzájemné spolupráce, hospodárnosti či spolupráce v zájmu dobré správy.¹⁸ Právě požadavek spolupráce či koordinace povolovacích procesů je cestou zkvalitnění, jakož i zjednodušení činnosti veřejné správy uvnitř správních orgánů i navenek. Možným nedostatkem společného řízení je omezenost na řízení vedená ve shodném či velmi obdobném procesním režimu (tj. nejlépe podle pravidel správního řízení

¹⁷ Hendrych D. a kol., cit. dílo, s. 157.

¹⁸ Správní řád umožňuje řešit případy, které do doby jeho účinnosti byly realizovány spíše v rovině faktické než právní. Příkladem mohou být postupy podle ZOPK, kde v praxi byla spojována řízení k vydání souhlasu podle § 12 (souhlas se zásahem do krajinného rázu) a § 44 (souhlas, resp. závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích) ZOPK. Tato rozhodnutí byla však konstruována jako dvě samostatná rozhodnutí tj. rozhodnutí muselo mít dva výroky a odůvodnění se muselo zabývat oběma předměty řízení. Hlubší integraci kromě jiného bránilo a i nadále brání rozdělení působnosti v ochraně přírody mezi jednotlivé orgány státní správy (obce, kraj, Ministerstvo životního prostředí).

v úzkém slova smyslu), byť např. v otázce účastníků je stanoveno, že otázka, kdo je účastníkem, se pro účely uplatnění § 27 odst. 1 správního řádu ve společném řízení posuzuje tak, jako kdyby řízení probíhala samostatně. Využití společného řízení však může vyřešit časově náročná a vzájemně neprovázaná řízení k ochraně životního prostředí týkající se téhož předmětu, což nabývá na aktuálnosti též ve vztahu k novému koncepčnímu pojetí postavení dotčených orgánů podle stavebního zákona (společné řízení je postupem relevantním pro vydání správního rozhodnutí, ale též obdobně pro vydání závazných stanovisek a stanovisek, viz též § 4 odst. 6 stavebního zákona).

Kromě výše uvedeného procesního omezení je třeba brát v úvahu, že společné řízení se týká pouze případů, kdy orgánem příslušným k vydání různých rozhodnutí je stejný správní orgán. V oblasti úpravy veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí se však setkáváme s velkým množstvím obecných i speciálních správních orgánů. Přitom jejich postupy jsou mnohdy na sobě závislé či na sebe navazující, ale rozdílnost kompetencí brání užší koordinaci, popř. propojení povolovací činnosti. Zde je tedy namístě zvážit změnu kompetencí tak, aby státní správa byla dostupná adresátům práv a povinností a zároveň její výkon byl efektivní a kontinuální a zejména pak bylo nastaveno její systematické rozčlenění. Přitom kompetence je třeba vymezit z pohledu hmotněprávního – jako působnost a pravomoc vykonavatelů veřejné správy a procesněprávního – jako příslušnost těchto vykonavatelů k vydání aktu. Příslušnost je pak dále hodnocena z pohledu věcného a místního.

Vedle vhodnosti rozdělení kompetencí s ohledem na subsidiaritu výkonu veřejné správy je velmi citlivou otázkou rozdělení kompetencí na horizontální úrovni. Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí vyžaduje regulaci celé řady lidských činností, dotýká se úzce zájmů sledovaných nejen Ministerstvem životního prostředí, ale také zejména Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem průmyslu a dopravy a Ministerstvem pro místní rozvoj, popř. též Ministerstvem dopravy či kultury.

Přestože kompetenční zákon (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů) a dále pak dílčí složkové předpisy specifikují konkrétní pravomoci v daných oblastech, vzájemná meziresortní spolupráce pokulhává na rozdílnosti odborného pohledu a sledovaných zájmů a rozdělení působnosti brání skutečné koncepční činnosti. Např. rozdělení v oblasti udržitelného rozvoje, který principiálně spadá do ochrany životního prostředí, mezi resort životního prostředí a místního rozvoje, brání reálnému naplňování vzájemné koncepční spolupráce. Zároveň se však jedná o zásadní otázky udržitelnosti zahrnující územní plánování a řízení, posuzování vlivů na životní prostředí, stavebnětechnické otázky, integrovanou prevenci, popřípadě další oblasti, jejichž propojení a vzájemná koordinace je nezbytná již z povahy věci. Nicméně vyvažování zájmů v mezích udržitelného rozvoje je spíše věcí úzkých politických priorit, lobbistických tlaků apod., ale nereflkuje reálné dopady na environmentální ušnosť.

Společné řízení je možné vést též v případě, kdy jsou k přezkoumávání výroků společného rozhodnutí v odvolacím řízení příslušné různé odvolací správní orgány (§ 140 odst. 7 SŘ). Závěrem takového řízení se nevzdá společné rozhodnutí, ale více rozhodnutí, z nichž každé zahrnuje výroky, k jejichž přezkoumávání je příslušný jediný odvolací správní orgán. V případě, že se výroky takových společných rozhodnutí podmiňují,

má odvolání proti rozhodnutí s podmiňujícím výrokem odkladný účinek i vůči rozhodnutí s navazujícím výrokem. Dále jsou stanovena pravidla pro časovou návaznost přezkoumávání rozhodnutí s podmiňujícím výrokem a rozhodnutí s navazujícím výrokem.

Pro účely ochrany životního prostředí je žádoucí, aby se společně řízení stalo platformou pro vyjednání komplexní ochrany veřejných zájmů. Jinou možnou cestou řešení konfliktních situací a vyhnutí se rozporům je změna kompetencí na ústřední, regionální a místní úrovni, která by zachovala vyvážení dotčených veřejných zájmů a zároveň umožnila koordinaci při plnění úkolů správních orgánů. Taková změna, pokud by byla ve prospěch ochrany životního prostředí, by zbavila rozhodovací orgány obavy z oslabení důrazu na jimi chráněných otázkách.

2.3.5 Opatření obecné povahy

Zvláštní povahu a procesní režim pak mají opatření obecné povahy jako další kvalifikovaný úkon veřejné správy. Jejich úpravu zakotvil teprve správní řád z roku 2004, nicméně se jedná o již dříve používané úkony veřejné správy.

Postup správních orgánů při vydávání opatření obecné povahy je upraven v ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Zde je také naznačeno, co se rozumí závazným opatřením obecné povahy. Jedná se o takové opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Jde tedy o zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem, na hranici mezi abstraktním (normativním) a konkrétním (individuálním) aktem.

Podle důvodové zprávy ke správnímu řádu bylo zavedení opatření obecné povahy motivováno jednak zahraniční zkušeností a jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem směřuje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky. Existující úprava se inspirovala kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona, který výslovně s opatřením obecné povahy počítá. Opatření obecné povahy budou realizovány koncepční, ale též některé realizační nástroje podle stavebního zákona (jedná se o zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán a územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území; podrobněji viz další analytická část práce).

Základním charakteristickým rysem opatření obecné povahy je to, že jeho prostřednictvím je sice sledován konkrétní zájem (např. sestavení územního plánu, kterým se řeší využití určitého území), ale dopad opatření směřuje vůči neurčitému počtu subjektů (řešení se vztahuje ke konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět).¹⁹ Opatření obecné povahy je tak závazné pro neuzařenou skupinu adresátů vymezenou vztahem ke konkrétní věci.

¹⁹ K opatření obecné povahy: Hendrych, D., K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu, *Právní rozhledy*, 2005, roč. 11, č. 3, s. II.

Budeme-li v oblasti ochrany životního prostředí hledat další možná opatření obecné povahy, může jít např. o plány péče v oblasti ochrany přírody a krajiny, popř. plány v oblasti lesního nebo vodního hospodářství.

Vzhledem k tomu, že správní řád požaduje, aby zvláštní zákon ukládal orgánům vydání opatření obecné povahy, zůstává otázkou, zda je možné tento institut obecně použít na obsahově relevantní instituty zvláštních právních předpisů, nebo zda je nezbytný výslovný odkaz na ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Zde je namístě přijmout materiální výklad a v případě, že zvláštní předpis bude požadovat vydání aktu naplňujícího pojmové znaky opatření obecné povahy, vyžadovat procesní režim stanovený správním řádem, není-li zvláštním zákonem stanoveno jinak.

Specifický postup, který správní řád stanoví pro přijímání opatření obecné povahy zahrnuje požadavek projednání návrhu opatření obecné povahy včetně odůvodnění s dotčenými orgány a následné doručení veřejnou vyhláškou (včetně vyvěšení na úřední desce orgánu přijímajícího opatření, jakož i na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat) s výzvou k podávání připomínek nebo námitek (se stanovenou koncentrací řízení pro uplatnění námitek).²⁰ Jedná se o otevřený proces, který zahrnuje vymezené období k zasílání připomínek, a dále veřejné projednání. Řízení o návrhu opatření obecné povahy je zpravidla písemné. Pokud však zákon stanoví jinak nebo tak určí správní orgán, koná se veřejné projednání návrhu.

Rozhodnutí o námitkách se uvádí jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad). Připomínky jsou vypořádány v odůvodnění opatření obecné povahy.

S ohledem na to, že opatření obecné povahy je formou *sui generis* odlišnou od správního rozhodnutí a proces jeho vydání není klasickým správním řízením v úzkém slova smyslu, osoby uplatňující připomínky či námítky nejsou účastníky správního řízení v pojetí správního řádu. Nemají tak práva účastníků řízení včetně práva odvolacího, což má významný důsledek pro jejich právní postavení v případě nesouhlasu s vydaným opatřením. S tím souvisí též to, že konkrétní povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jediné tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena. To znamená, že opatření obecné povahy samo o sobě je pouze určitým mantinelem, zato ale závazným, pro rozhodnutí o konkrétní povinnosti.

²⁰ Rozdíl mezi připomínkou a námitkou spočívá ve vymezení okruhu subjektů, které je mohou podávat úřadu. Zatímco připomínky může uplatnit kdokoliv, pokud jeho práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, námítky mohou uplatnit jen subjekty výslovně v zákoně uvedené, a to zejména s ohledem na dotčené vlastnické právo (§ 172 odst. 5 SR; tj. vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny). Odlišný je též režim, v jakém s připomínkou či námitkou musí nakládat rozhodující úřad. Zatímco připomínkami je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou a zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Proti opatření obecné povahy sice nelze podat opravný prostředek, ale je možné využít **přezkumné řízení**, v němž se přezkoumává soulad opatření obecné povahy s právními předpisy (postupuje se tedy obdobně jako při přezkumu pravomocného rozhodnutí; vymezení nadřízení správního orgánu je třeba posuzovat v souladu s § 178 SŘ). Objektivní lhůta je však delší a usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. V přezkumném řízení se pak vydává rozhodnutí, jehož účinky nastávají ode dne jeho právní moci.

Vedle přezkumného řízení podle správního řádu je možný též **přezkum zákonnosti** opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí může podat podle § 101a odst. 1 soudního řádu správní ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Základním předpokladem je tedy tvrzení navrhovatele, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, což v případě opatření podle stavebního zákona bude především možné zkrácení na právu vlastnickém. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy je vydáváno formou veřejné vyhlášky, je namístě důsledně odlišovat přezkum zákonnosti opatření jako takového a možnosti jeho zrušení pro nezákonnost od přezkumu příslušné veřejné vyhlášky a možnosti jejího zrušení v případě nezákonnosti.

Podle ustanovení § 101d odst. 2 soudního řádu správního soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Jelikož se nový stavební zákon velmi často spoléhá na využití opatření obecné povahy, bude jistě zajímavé sledovat, jak se s náporem případů přezkumu nové územně-plánovací dokumentace Nejvyšší správní soud vypořádá.

2.3.6 Dotčené orgány

Správní řád obsahuje speciální úpravu pro postavení dotčených orgánů, mezi jejichž úkony uvádí závazná stanoviska, resp. též vyjádření (tedy úkony, které nejsou rozhodnutím). Posiluje jejich postavení v procesu a upravuje též postup pro řešení rozporů týkajících se otázky, jež je předmětem rozhodování, a to mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem.

Obecnou definici dotčeného orgánu obsahuje ustanovení § 136 správního řádu. Jedná se o:

- „a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a
- b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.

Postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.“

Zde opět nabývá na důležitosti požadavek materiálního výkladu úkonů správních orgánů. Závazným stanoviskem tak bude správní akt, jehož obsah je závazný pro výro-

kovou část rozhodnutí správního orgánu, byť bude jinak formálně označený (na druhé straně zvláštní zákon by měl zakotvit obsahovou závaznost takového aktu pro konečné rozhodnutí). Vyjádřením může být opět různě označený jiný úkon správního orgánu, který bude podkladem pro konečné rozhodnutí (bez přímé závaznosti; nicméně i zde se může jednat o formální závaznost, kdy platí, že bez příslušného vyjádření nemůže správní orgán rozhodnout).

Dotčené orgány mají právo nahlížet do spisu a za určitých podmínek se vyjadřují k podkladům pro rozhodnutí (je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily).

V případě vydání závazného stanoviska, které je v rozporu s jinými podklady pro rozhodnutí, je třeba postupovat podle § 136 odst. 6, resp. § 133 správního řádu. Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost. To znamená, že spor je třeba oznámit nejbližše společně nadřízenému správnímu orgánu, který o něm rozhodne. V případě, že nemají správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor o příslušnost ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. V případě bezvýslednosti tohoto dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Toto ustanovení se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Před tím než se přistoupí k formálnímu řešení sporů podle § 136 odst. 6 správního řádu je třeba využít obecnou zásadu uvedenou v § 5 správního řádu, která požaduje smírné odstranění rozporů (které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci), pokud to povaha projednávané věci umožňuje. K odstranění rozporů je třeba využít též jednání v zájmu dobré správy a vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8 SŘ).

Úprava postavení dotčených orgánů nabývá zásadní význam v rámci povolovací činnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Předmětné ustanovení správního řádu řeší v obecné rovině vzájemné vztahy různých správních orgánů, které se na konkrétním povolovacím řízení podílejí tím, že reprezentují určitý veřejný zájem. Vzhledem k mnohosti veřejných zájmů je třeba určit přesná a objektivní pravidla pro jejich vzájemné vyvážení. Právě prostřednictvím závazných stanovisek, popř. jiných úkonů správních orgánů předkládají orgány ochrany životního prostředí základní požadavky na ochranu zájmu, k němuž jsou pověřeny (životní prostředí jako celek, ochrana vody, ovzduší apod.). To znamená, že tyto správní orgány nerozhodují přímo, tj. nevydávají rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, ale dodávají podklad pro konečné rozhodnutí. Zákonodárce pak určuje dopad tohoto podkladu vůči konečnému rozhodnutí (tím, že stanoví jeho vnitřní či vnější závaznost), čímž vyjadřuje význam toho kterého veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétním rozhodovacím procesům. Úprava postavení dotčených orgánů má význam nejen z důvodů konkurence samotných veřejných zájmů, ale též s tím souvisejícího důvodu konkurence samotných správních orgánů. Již rozdělením kompetencí na ústřední úrovni je založen urči-

tý konflikt a resortismus v řešení té které věci. Dotčené orgány ochrany životního prostředí tedy reprezentují zákonem stanovené zájmy v rozhodovacích procesech metodicky vedených různými resorty (typickým příkladem je reprezentace zájmů ochrany životního prostředí v procesech podle stavebního zákona, který je v gesci Ministerstva pro místní rozvoj).

Vyvážení těchto konfliktů mají zajistit jednak obecná pravidla pro postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (viz § 1 odst. 1 SŘ) jako je princip spolupráce, dobré správy či souladu s veřejným zájmem, a jednak stanovení pravidel pro řešení konkrétních rozporů (§ 136 odst. 6 SŘ). Pokud jde o řešení konfliktů nebo spíše plurality sledovaných veřejných zájmů, je třeba dodat, že takový konflikt může nastat i v rámci jediného komplexně pojatého veřejného zájmu. V ochraně životního prostředí to může být celkem častým jevem, a to z důvodu širokého záběru této oblasti. Např. zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být do jisté míry v konfliktu se zájmy ochrany vod nebo ochrany půdy. Pak je namísto hledat kompromisní řešení pomocí dohodovacího řízení také v této rovině.

2.4 SHRNUTÍ K NÁSTROJŮM SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Nástroje upravené správním řádem mohou významnou měrou přispět k cílům naznačeným v úvodu práce. Využití nových koncepčních nástrojů správního řádu umožňuje zjednodušení procesních postupů, resp. jejich kategorizaci s ohledem na formu a závaznost výsledku. Dále je reflektován časový aspekt, který je regulován prvky integrace a koncentrace promítnutými do nástrojů správního řádu.

S ohledem na šíři využití procesních postupů správního řádu v povolovacích procesech práva životního prostředí jsou dále shrnuty aspekty významné pro procesy v ochraně životního prostředí.

V prvé řadě lze rozlišit čtyři základní kategorie činnosti správních orgánů (prakticky je třeba dále vzít v úvahu vazby mezi těmito úkony v případě jejich kumulace, zejm. otázku subsumpce a řetězení; viz výše):

- Individuální správní akty – rozhodnutí: Rozhodnutí podle části druhé správního řádu jsou základním nástrojem správních orgánů pro vyjádření veřejného zájmu vůči adresátům jejich činnosti. Jelikož se jedná o konečné a závazné projevy, jedná se o zásadní uplatňovaný nástroj. Pro rozhodnutí je typickým znakem konkrétnost ve věci i v subjektu.
- Závazná stanoviska (§ 149 SŘ): Úprava závazných stanovisek dotčených orgánů coby správních aktů svého druhu je systematickým prvkem kategorizujícím činnost veřejné právy. Zájmy hájené dotčenými orgány by měly být ve své závazné povaze dostatečně reflektovány. Zamítavé závazné stanovisko v zásadě znemožňuje vydání navazujícího rozhodnutí a je-li stanovisko vázáno na podmínky, vztahují se i na rozhodnutí samotné. Zůstává však otázkou, do jaké míry je možné spatřovat v zamítavém stanovisku rozpor, který by vedl k dohodovacímu řízení (viz postavení dotčených orgánů) a mohl být předložen ke konečnému rozhodnutí vládě, která samozřejmě zohlední své prioritní politické zájmy. Závazné stano-

visko dotčeného orgánu je konkrétní ve věci, o níž se rozhoduje v navazujícím řízení. Zároveň je vydáváno ve vztahu ke konkrétnímu subjektu, o jehož záměru se v navazujícím řízení (resp. řízení, v němž je závazné stanovisko subsumováno) rozhoduje.

- Jiné úkony správních orgánů: Nejedná-li se o rozhodnutí (individuální správní akty) ani o závazná stanoviska s hmotným a procesním dopadem podle § 149 správního řádu, půjde v zásadě o nezávazné podkladové úkony (jejich závaznost formální či materiální by musel stanovit zvláštní předpis), které budou realizovány v souladu s požadavky části čtvrté správního řádu.
- Opatření obecné povahy (§ 171 SŘ): V opatření obecné povahy se pojmenovávají již dříve používané nástroje a zejména se precizuje možnost nápravy vad takového opatření. Praktický význam lze vidět opět v jednoznačnosti a přezkoumatelnosti činnosti správních orgánů. Zásadním rozdílem opatření obecné povahy od rozhodnutí je konkrétnost tohoto opatření ve věci, ale obecnost vůči dotčeným subjektům. Opatření obecné povahy určuje závazným způsobem konkrétní zájem a zároveň se týká předem neurčité skupiny osob.

Z procesního hlediska má zvláštní význam vymezení postavení určitých správních orgánů a též možnost řešení jejich kumulace v jednom správním řízení, popř. řešení kumulace výše popsaných úkonů těchto orgánů.

- Postavení dotčených orgánů (§ 136 SŘ): Zákonem upravené řešení kumulace správních orgánů a jimi chráněných veřejných zájmů nastavuje objektivní postupy pro řešení případných rozporů. Ochrana životního prostředí je však pouze jedním z mnoha veřejných zájmů, které se mohou v konkrétním případě nahromadit. V tomto směru je významná vazba na ostatní nástroje správního řádu, které mohou zajistit zvýšený důraz právě na ochranu životního prostředí.
- Koncentrace řízení v zakotvení možnosti využití společného řízení (§ 140 SŘ): Obecně zakotvená možnost slučování procesních postupů může přinést na jedné straně snížení administrativní náročnosti pro adresáta činnosti správního orgánu a na druhé straně též zjednodušení činnosti, jakož i její obsahovou koncentraci pro správní orgán samotný. Důležitým prvkem tohoto nástroje je snížení časové náročnosti, což má význam nejen pro adresáta/žadatele, ale též pro účinnou ochranu životního prostředí.

2.5 PROCESNÍ ÚPRAVY POVOLOVACÍ ČINNOSTI V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ SUI GENERIS

Použití výše popsaných vybraných nástrojů správního řádu je možné pouze v povolovacích procesech, které nevylučují užití správního řádu. Pripadá tedy v úvahu v prvním a druhém modelu vztahu povolovací procesní úpravy ke správnímu řádu, a to v zásadě vždy, není-li v konkrétním případě stanoveno jinak. V případě, že se bude jednat o třetí model, zvláštní zákon upraví komplexně procesní otázky povolovacího postupu. Tím bude fakticky vyloučeno užití správního řádu, přestože půjde o postup spadající do působnosti správního řádu (srov. § 1 odst. 2 SŘ). Budou-li upra-

veny též zásady speciálního správního řízení, nebude možné využít ani § 177 odst. 1 SR, resp. samotné zásady upravené v ustanoveních § 2 až 8 SR.²¹

Zcela mimo postupy odpovídající správnímu řízení v širokém slova smyslu stojí úpravy obsažené ve čtvrtém modelu. Jedná se o povolovací či schvalovací postupy *sui generis*, jejichž smyslem není rozhodnutí o právech a povinnostech osob, ale získání odborných podkladů a komplexní vyhodnocení možných dopadů na životní prostředí. V návaznosti na to pak využití takto získaných poznatků v navazujícím řízení. Pokud jde o procesní úpravu, v daném případě je výslovně a úplně vyloučeno užití obecné úpravy správního řízení. Tato úprava je silnější než obecné vymezení působnosti správního řádu v § 1 odst. 1 a 2 SR. I v tomto případě je třeba vzít v úvahu ustanovení § 177 odst. 1 SR. V případě, že zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, přičemž sám neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám, bude třeba použít základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 SR. Jak už je uvedeno výše, příkladem takového postupu je proces posuzování vlivů na životní prostředí. Tento proces je podrobněji rozebrán v analytické části práce.

3. ANALÝZA PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY POVOLOVACÍ ČINNOSTI NA VYBRANÝCH ÚSECÍCH OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Příklady, které jsou zvoleny pro účely analýzy, vycházejí z odlišné procesní úpravy povolovacího režimu. Vzhledem k míře uplatnění správního řádu napříč předpisy práva životního prostředí lze i v této procesní rovině z velké části vycházet ze systematiky práva životního prostředí.

Pro předpisy zvláštní části práva životního prostředí, které se soustřeďují na ochranu jednotlivých složek životního prostředí nebo ekosystémů (ovzduší, voda, půda, les, příroda) a dále na ochranu životního prostředí před zdroji ohrožování (např. odpady, geneticky modifikované organismy, chemické látky, hluk a vibrace) je typické subsidiární uplatnění správního řádu. Toto subsidiární uplatnění je velmi široké, neboť zvláštní předpisy upravují pouze dílčí procesní odchylky od obecné procesní úpravy. Nástroje povolovacího procesu použité ve „složkových předpisech“ tak zpravidla odpovídají nástrojům správního řádu.

Pro předpisy práva životního prostředí, které se soustřeďují na ochranu horizontální (průřezovou), je naopak typická široká modifikace nástrojů správního řádu. Průřezové předpisy, jejichž cílem je regulace určeného chování s ohledem na dopad na životní prostředí jako celek, upravují speciální procesní režimy, které mají vést ke

²¹ Jelikož zvláštní zákon v tomto modelovém případě nevyloučí použití správního řádu výslovně, bude třeba vzít v úvahu rozsah působnosti správního řádu, který se vztahuje na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Tento postup se řídí obecnými zásadami, které se uplatní bez ohledu na formu procesního postupu, tedy i mimo správní řád. V případě, že zvláštní zákon výslovně vyloučí správní řád, ale nestanoví vlastní zásady řízení, bude třeba použít § 177 odst. 1. SR. V případě, že zvláštní zákon správní řád výslovně nevyloučí (a buď jeho využití nahradí vlastní komplexní úpravou nebo plně spoléhá na obecné procesní postupy SR) ani nestanoví vlastní zásady řízení, bude třeba použít zásady upravené v § 2 až 8 SR, a to ve spojení s věcnou působností upravenou v § 1 odst. 1 SR.

komplexnímu posouzení. Přestože povolovací režim v rámci integrované prevence a omezování znečištění spoléhá na subsidiární využití správního řádu, procesní úprava pro vydání integrovaného povolení je natolik speciálně upravená, že praktické uplatnění správního řádu je minimální. Do průřezových nástrojů dále spadá posuzování vlivů na životní prostředí, což je procesní režim zcela vyjmutý ze správního řádu. V případě stavebního zákona došlo novým správním řádem k pokrytí veškeré procesní úpravy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Nicméně i nadále je reflektováno odlišení nástrojů územního plánování, které jsou realizovány mimo rovinu správního řízení v úzkém slova smyslu (vyjma územního řízení), a nástrojů stavebního řádu.

Pro zpracování následujících subkapitol je pozornost věnována výše popsaným nástrojům správního řádu (jsou-li v daném případě relevantní):

- správní akty jako individuální rozhodnutí, popř. též nové rozhodnutí,
- jiné úkony správních orgánů, popř. opatření obecné povahy
- otázka kumulace úkonů správních orgánů,
- dotčené orgány státní správy,
- úprava kompetencí.

Dílejší analýzy se soustřeďují na výše vymezený cíl, kterým je zjednodušení procesní úpravy na úseku povolování činností regulovaných předpisy práva životního prostředí a hledání cest možné integrace, resp. koncentrace a terminologického sjednocení.

3.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE VODNÍHO ZÁKONA

Základním právním předpisem, který upravuje problematiku ochrany vod, je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Obdobně jako další oblasti práva životního prostředí, je i ochrana vod výrazně ovlivněna požadavky právních norem ES.

Vztah procesní úpravy VodZ k obecné úpravě správního řízení je výslovně formulován v ustanovení § 115 odst. 1 VodZ, a to tak, že „pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl“. Využívá se tedy vztahu normy speciální a obecné. Vodní zákon pak stanoví výjimky z užití správního řádu. Tyto výjimky jsou upraveny na různých místech zákona. Vedle výslovného vyloučení užití správního řádu v některých otázkách obsahuje vodní zákon též další „odchylky“ od správního řádu. Tyto případy však odpovídají tomu, že správní řád sám v řadě ustanovení nabízí možnost volby určitého postupu (např. konání ústního jednání, které podle správního řádu je fakultativní, resp. vázané na zvláštní ustanovení zákona) a některé úpravy výslovně ponechává na zvláštní procesní úpravě. Příkladem takové zvláštní úpravy ve VodZ je výslovné zakotvení možnosti vydání nového rozhodnutí.

Výjimky ze správního řádu v úzkém slova smyslu, které představují výslovné vyloučení SR (byť bude třeba vždy aplikovat minimálně principy činnosti správních orgánů; viz rozbor působnosti SR výše), jsou uvedeny v následujících ustanoveních VodZ:

- § 48 odst. 7 – určení nebo zrušení správce drobného vodního toku,

- § 66 odst. 7 – stanovení záplavových území,
- § 71 odst. 7 – potvrzení souladu věcné a grafické části povodňového plánu územních celků a jejich změn s povodňovým plánem vyšší úrovně nadřízeným povodňovým orgánem (k potvrzení předkládají zpracovatelé); potvrzením souladu se stává věcná a grafická část povodňového plánu závaznou; proces přípravy povodňových plánů (jedná o se dokumenty spíše organizačně technického charakteru) včetně jejich pravidelného prověřování je pak svou komplexností fakticky též mimo obecnou úpravu SŘ,
- § 109 – vodoprávní úřad může provádět mimořádná opatření, na něž se nevztahuje správní řád (např. je-li přechodný nedostatek vody, může vodoprávní úřad omezit nebo i zakázat povolené nakládání s vodami; uložení opatření k nápravě v případě, že dojde v důsledku mimořádné situace k omezení nebo znemožnění povolených odběrů povrchové nebo podzemní vody, které vede k vážnému ohrožení veřejného zájmu),
- § 113 – vydání zákazu koupání v povrchových vodách využívaných ke koupání krajskou hygienickou stanicí.

Uvedené výjimky se týkají v podstatě řešení mimořádných situací, které vyžadují flexibilní a méně formální reakce. VodZ tak stanoví pouze minimální úpravu pro zachování zákonnosti praktické aplikace a nevyžaduje složité formální postupy.

Druhým okruhem úpravy specifického vztahu ke správnímu řádu jsou situace, kdy se nejedná přímo o výjimku z užití správního řádu, ale o určení formy a právní povahy jiného úkonu správního orgánu (jedná se tedy o rozlišení individuálních správních aktů – rozhodnutí a jiných úkonů a opatření). To má význam zejména pro navazující povolovací řízení, ale samozřejmě též pro postavení adresáta takového úkonu. Uvedené odlišení je nezbytné z toho důvodu, že správní akty, resp. jiné úkony správních orgánů je třeba posuzovat z materiálního hlediska. Pokud by zvláštní zákon neurčil povahu konkrétního aktu, byla by narušena jednak zákonnost postupu a tím též právní jistota adresátů činnosti správních orgánů.

Případy, kdy vodní zákon výslovně uvádí, že se nejedná o správní rozhodnutí a daný postup správních orgánů bude mít jinou povahu, jsou následující:

- § 126 odst. 2 – určení správce vodního toku, který je povinen na výzvu převzít vodní díla na vodních tocích a pozemky tvořící koryta vodních toků (v pochybnostech o tom, který správce má převzít vodní dílo nebo pozemek státu, určí takového správce Ministerstvo zemědělství)
- § 77 odst. 4 – oprávnění povodňových orgánů činit v době povodně opatření a vydávat příkazy k zabezpečení řízení ochrany před povodněmi, v odůvodněných případech i nad rámec platných povodňových plánů; uvedená opatření a příkazy reflektují mimořádnost nastalé situace; důvodem jejich vyjmutí ze správního řízení úzkým slova smyslu je nezbytnost operativní reakce a rychlá vymahatelnost této činnosti,
- § 18 odst. 3 – vyjádření vodoprávního úřadu, které podle výslovné úpravy není rozhodnutím ve správním řízení.

S ohledem na šíři působnosti správního řádu bude nutno na tyto postupy též využít zásady správního řízení v širokém slova smyslu, popř. též postup podle části čtvrté správního řádu.

3.1.1 Nástroje povolovací činnosti ve vodním zákoně

Pro základní systematiku využitých správních aktů, popř. jiných úkonů správních orgánů upravených vodním zákonem je určující, že tento zákon definuje tři možné typy úkonů správních orgánů v oblasti nakládání s vodami. Jedná se o povolení, souhlas a vyjádření.

- **Povolení** je správní akt vydávaný ve vodoprávním řízení, na které se vztahuje správní řád, resp. stavební zákon, pokud vodní zákon nestanoví v konkrétním případě jinak. Jedná o individuální správní akt, tedy rozhodnutí, které je po nabytí právní moci závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány.

Povolení je vydáváno zejména podle ustanovení § 8 VodZ, a to pro vymezené typy nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami.²² Příslušné povolení se vydává na žádost fyzické nebo právnické osoby, přičemž zákon též vymezuje případy, kdy povolení není třeba (viz § 8 odst. 3 VodZ). Vodní zákon dále upravuje požadavky na podmínky povolení, jakož i na změnu a zrušení povolení k nakládání s vodami. Změna či zrušení jsou možné jak z vlastního podnětu vodoprávního úřadu, tak na návrh. Tato úprava je v souladu s ustanovením § 101 SŘ, kde je řešena možnost vydání **nového rozhodnutí**, a to vedle existujícího rozhodnutí (zde by se jednalo v podstatě o „nové rozhodnutí“ o změně rozhodnutí; všechna postupně vydaná změnová rozhodnutí je nutno brát jako celek a ve vazbě na původní vydané rozhodnutí). Vodní zákon tedy umožňuje, aby vodoprávní úřad s ohledem na veřejný zájem v ochraně vod z vlastního podnětu nebo na návrh platné povolení k nakládání s vodami změnil nebo zrušil.

Změna nebo zrušení vodoprávního povolení ke zvláštnímu nakládání s vodami (§ 12 VodZ) je umožněna na základě objektivních okolností (např. při změně podmínek rozhodných pro vydání povolení k nakládání s vodami, tj. při změně stavu životního prostředí – mezi únosnosti, nebo dojde-li ke změně právních předpisů stanovujících ukazatele přípustného znečištění vod a jejich hodnoty) nebo na základě okolností na straně oprávněné osoby (zejména nevyužívání vydaného povolení k nakládání s vodami bez vážného důvodu po dobu delší než 2 roky nebo

²² Povolení je podle § 8 odst. 2 VodZ nutno získat:

a) jde-li o povrchové vody a nejde-li při tom o obecné nakládání s nimi

1. k jejich odběru,

2. k jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci,

3. k využívání jejich energetického potenciálu,

4. k užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání,

5. k jinému nakládání s nimi,

b) jde-li o podzemní vody

1. k jejich odběru,

2. k jejich akumulaci,

3. k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny,

4. k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou,

5. k jinému nakládání s nimi,

c) k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních,

d) k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie,

e) k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových.

závažné porušování povinností stanovených zákonem, popř. písemná žádost o zrušení povolení).

Kromě možnosti přímého zásahu vodoprávního úřadu ve směru zrušení či změny vydaného povolení, upravuje vodní zákon též zánik povolení k nakládání s vodami (§ 13 vodního zákona).

Zvláštní ustanovení, které má vazbu na uvedené případy, je § 115 odst. 12 VodZ. Vyskytnou-li se nové rozhodné skutečnosti, může vodoprávní úřad v novém vodoprávním řízení měnit, popřípadě rušit i jiná svá rozhodnutí vydaná v souvislosti s povolením, které bylo změněno nebo zrušeno. Tato pravomoc umožňuje významným způsobem zasáhnout do činnosti oprávněné osoby a tím též do její právní jistoty. Vždy je třeba zvážit, do jaké míry by tento zásah mohl směřovat též vůči jiným osobám, jejichž oprávnění vyplývají z dotčeného rozhodnutí.

Dalším druhem povolení, je povolení k některým činnostem podle ustanovení § 14 VodZ.²³ Zákon opět stanoví výjimky, kdy povolení není vyžadováno.

Dále se jedná o stavební povolení k vodním dílům, a to k provedení vodních děl, k jejich změnám a změnám jejich užívání a k jejich odstranění (viz § 15 VodZ). Vodoprávní úřad zde vykonává působnost speciálního stavebního úřadu podle zvláštního zákona (stavebního zákona). Správní řízení je vedeno podle stavebního zákona s některými odchylkami, které upravuje vodní zákon.

V ustanovení § 16 VodZ je upraveno povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky do kanalizace.

- Zvláštními správními akty (označené jako povolení, popř. jen rozhodnutí), které spadají do skupiny individuálních správních aktů – rozhodnutí jsou **výjimky** ze zákonem stanovených zákazů. Jedná se např. o výjimky ze zákazů činností v chráněných oblastech přirozené akumulace vod, které podle § 28 odst. 3 VodZ může po předchozím souhlasu vlády povolit Ministerstvo životního prostředí. Vazba na souhlas vlády je dána tím, že tyto oblasti, jakož i specifikaci rozsahu zakázaných činností stanoví vláda svým nařízením. Dalším příkladem je rozhodování o výjimkách ze zákazu a omezení podle ustanovení § 7 odst. 5 VodZ (zákaz plavby plavidel se spalovacími motory na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu pro sportovní činnost). Příslušným úřadem zde je vodoprávní úřad po projednání se Státní plavební správou. Vodoprávní úřad též povoluje užití podzemních vod k jiným účelům než zásobování obyvatelstva pitnou vodou (§ 29 VodZ).

Výjimky mají formu individuálních správních aktů (rozhodnutí o výjimce), jimiž se závazně stanoví určitá práva (popř. též závazky ve formě povinností, které musí adresát rozhodnutí o výjimce splnit). Pokud není stanoveno jinak, udělují se ve správním řízení (podle části druhé SŘ).

²³ Jedná se o povolení:

- a) k vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry,
- b) k těžbě písku, šterku, bahna s výjimkou bahna k léčivým účelům, valounů apod. (dále jen „říční materiál“) z pozemků, na nichž leží koryto vodního toku,
- c) ke geologickým pracím spojeným se zásahem do pozemku v záplavových územích (§ 66) a v ochranných pásmech vodních zdrojů,
- d) k zasypávání odstavených ramen vodních toků,
- e) k vrácení vodního toku do původního koryta (§ 45).

- Další skupinu úkonů veřejné správy představují **souhlasy**. Souhlas je vyžadován ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle VodZ, které však mohou ovlivnit vodní poměry (viz § 17 VodZ).²⁴ Souhlasy jsou v tomto případě v podstatě podkladové úkony pro rozhodnutí vydávané jiným správním orgánem (stavebním úřadem). Vodní zákon dále umožňuje, aby vodoprávní úřad v rozhodnutí o udělení souhlasu stanovil podmínky i dobu, po kterou se souhlas uděluje (§ 17 odst. 2 VodZ). Vzhledem k tomu, že souhlas označuje jako rozhodnutí, bude se zřejmě jednat o samostatný individuální správní akt, který bude závazný pro orgány, které rozhodují v řízení o povolení stavby, terénních úprav nebo o těžbě nerostů v případech, kdy se souhlas vydává (§ 17 odst. 3 VodZ). Byť se tedy na jedné straně jedná o úkony nezbytné pro další řízení podle stavebního zákona, tedy podkladové úkony, jejich právní povaha zůstane na úrovni správního rozhodnutí.²⁵
- Poslední skupinu úkonů tvoří **vyjádření** (viz § 18 VodZ), která jsou vymezena jako právo každého, kdo hodlá umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení a nebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod, na vyjádření vodoprávního úřadu, zda je tento záměr z hlediska zájmů chráněných podle VodZ možný, popřípadě za jakých podmínek.²⁶ Vyjádření vydává ten vodoprávní úřad, který je příslušný k udělení povolení nebo souhlasu. Výslovně je stanoveno, že vyjádření není rozhodnutím ve správním řízení a není jím nahrazováno povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu vydaný podle VodZ. Charakter vyjádření je tedy nezávazný, nicméně pro žadatele je určující ve vztahu k budoucím možnostem a podmínkám jeho činnosti. Proces vydávání vyjádření se bude řídit částí čtvrtou správního řádu.

²⁴ Výčet činností, k nimž je třeba souhlas vodoprávního úřadu, je následující (s výjimkou činností, jichž je třeba při cvičení nebo zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, Policie České republiky a ozbrojených sil České republiky, které v případech cvičení postupují v dohodě s příslušným vodoprávním úřadem):

- a) ke stavbám a zařízením na pozemcích, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, nebo na pozemcích s takovými pozemky sousedících, pokud tyto stavby a zařízení ovlivní vodní poměry,
- b) ke zřizování dálkových potrubí a stavbám umožňujícím podzemní skladování látek v zemských dutinách, jakož i ke skladům, skládkám, popřípadě nádržím, pokud provoz uvedených staveb a skládek může významně ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod,
- c) ke stavbám, k těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích; ustanovení § 67 tím není dotčeno,
- d) ke stavbám ve vzdálenosti do 15 m od vzdušné paty ochranné hráze vodního toku,
- e) ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů.

²⁵ S ohledem na to, že souhlasy jsou v zásadě podkladové úkony správních orgánů, bylo by logické, kdyby se jednalo o závazná stanoviska v souladu s § 149 SR. Nicméně v této věci panují určité názorové rozporů mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství. Přestože právně teoreticky zařadíme souhlasy podle VodZ do kategorie závazných stanovisek, prakticky budou vodoprávní úřady vydávat souhlasy ve formě, jakou jim stanoví ústřední orgány státní správy v rámci metodického řízení. Pokud jde o podmínky stanovené v souhlasech, opět by bylo systematické využít formu závazného stanoviska. Podmínky obsažené v závazném stanovisku jsou závazné též pro výrok navazujícího správního rozhodnutí, pro které je toto stanovisko podkladem (přitom tuto závaznost upravuje jak SR v § 149, tak VodZ v § 17 odst. 3). V případě, že bude souhlas vydán jako samostatné rozhodnutí, bude existovat v podstatě dvojitá paralelní úprava podmínek pro povinné subjekty/adresáty správních úkonů. Bohužel ani změnový zákon ke stavebnímu zákonu terminologicky postavení vodoprávních úřadů v této věci nevyjasnil.

²⁶ Vyjádření se vztahuje též k využívání zdrojů přírodní minerální vody osvědčených podle zvláštního zákona.

- Vedle rozhodovací činnosti upravuje vodní zákon též činnost dotčených orgánů. Dotčené vodoprávní úřady uplatňují svá stanoviska v procesech územního plánování (viz § 106 odst. 2, § 107 písm. a) a § 108 odst. 2 VodZ). V případě koncepčních nástrojů územního plánování se jedná o procesy, které nejsou zakončené rozhodnutím. Stanoviska vodoprávních úřadů se budou řídit částí čtvrtou správního řádu a ustanovením § 4 stavebního zákona (k jejich závaznosti viz výklad ke stavebnímu zákonu).

Mimo povolovací procesy v nakládání s vodami upravuje vodní zákon řadu dalších nástrojů vyžadujících procesní řešení. Například na povinnost vedení vodoprávní evidence rozhodnutí vydaných vodoprávními úřady jsou navázány evidenční a informační úkony, které zajišťují tok dat jednak mezi vodoprávními úřady navzájem a jednak mezi žadateli a vodoprávními úřady. Jiným příkladem je úprava plánování v oblasti vod (plán hlavních povodí České republiky, plány oblastí povodí, programy opatření, povodňové plány) nebo úkony správních orgánů a povinných subjektů v poplatkové oblasti (vyměřování poplatků, poplatkové hlášení či přiznání apod.).

3.1.2 Dotčené vodoprávní úřady

Pokud jde o postavení dotčených orgánů ve vodním zákoně, změnový zákon ke stavebnímu zákonu zrušil (s účinností od 1. 1. 2007) ustanovení § 126 odst. 6 VodZ, v němž bylo definováno postavení vodoprávních úřadů coby dotčených orgánů státní správy, a to v rámci územního plánování a při vydávání stanovisek k návrhům územně plánovací dokumentace. V návaznosti na tuto změnu byly doplněny kompetence k reprezentaci zájmů ochrany vod v procesech podle stavebního zákona konkrétním správním orgánům. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům, s výjimkou územních plánů těchto obcí. Krajské úřady uplatňují stanoviska k zásadám územního rozvoje a k územním plánům obcí s rozšířenou působností. Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje.

3.1.3 Úprava kompetencí podle vodního zákona

Působnost, která podle VodZ přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 106 VodZ), není-li stanoveno jinak.

Pro vydávání jednotlivých povolení je prvoinstanční kompetence rozdělena zejména na mezi obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady vždy v závislosti na konkrétní agendě.

Vedle toho pověřené obecní úřady povolují odběr a jiné nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, s výjimkou vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, a zřizování, změny a odstraňování vodních děl, která s tímto odběrem nebo nakládáním souvisejí. Pouze však pro potřeby jednotlivých občanů (domácností). V těchto případech vydávají též vyjádření. Dále mají kompetence při povolování vodních děl a k některým souhlasům podle § 17 VodZ.

Jedná-li se o státní správu, tedy i povolovací činnost, na území vojenských újezdů, tuto vykonávají újezdní úřady v rozsahu potřeb zajištění obrany státu a výcviku ozbrojených sil (vyjma agendy sankcí a poplatků).

Kompetence krajských úřadů jsou výslovně vyjmenovány v ustanovení § 107 VodZ. Z úkolů, které spadají do povolovací činnosti, lze jmenovat:

- vyjádření podle § 18 VodZ ke stavbám, pokud rozhodujícím způsobem ovlivňují nakládání s vodami, ochranu vod nebo ochranu proti povodním a pokud si to vyhradí; vyjádření vydává krajský úřad též v případech, kdy mu přísluší vydávat povolení nebo souhlas,
- rozhodování (tj. včetně povolovací činnosti) ve věcech hraničních vod po projednání s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí,
- povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdrojů znečištění o velikosti 10 000 ekvivalentních obyvatel nebo více,
- povolování vypouštění odpadních vod z těžby a zpracování uranových rud a jaderných elektráren a odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných nebo nebezpečných látek do vod povrchových,
- povolování čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a jejich následné vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových,
- povolování vzdouvání a akumulace povrchových vod v nádržích s celkovým objemem nad 1 000 000 m³ nebo s výškou vzduť nad 10 m ode dna základové výpusti,
- povolování výjimek při použití závadných látek,
- povolování vodních děl umožňující nakládání s vodami výše; tam, kde krajský úřad povoluje vodní dílo, přísluší mu též rozhodovat o ostatních záležitostech týkajících se těchto vodních děl a o ochranných pásmech vodních zdrojů s nimi souvisejících.

V druhé instanci je příslušný krajský úřad nebo Ministerstvo zemědělství, popř. Ministerstvo životního prostředí.

Na ústřední úrovni státní správy je založena dělená kompetence Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství. Podle kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.) Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství jako celek, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a pro potravinářský průmysl. Otázky vyjmuté z působnosti resortu zemědělství jsou svěřeny Ministerstvu životního prostředí.

Uvedenému členění odpovídá rozdělení úkolů podle vodního zákona. Pokud není určitá pravomoc výslovně svěřena jinému resortu, je ústředním orgánem státní správy pro danou oblast vodního hospodářství Ministerstvo zemědělství.²⁷

²⁷ Ministerstvo životního prostředí vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu, pokud jde o povolovací činnost, zejména ve věcech ochrany množství a jakosti povrchových a podzemních vod, a to

1. povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních,
2. povolení k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových,
3. povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných látek do kanalizací; kromě toho přísluší Ministerstvu životního prostředí rozhodovat ve věcech, které se přímo či nepřímo povolovací činností dotýkají (např. celkové oblasti týkající se posuzování plánů v oblasti vod z hlediska vlivu na životní prostředí, chráněných oblastí přirozené akumulace vod, citlivých oblastí, zranitelných oblastí atd.).

Pravomoci vodoprávních úřadů při mimořádných opatřeních upravuje ustanovení § 109 VodZ, podle kterého je možné zasáhnout do povolené činnosti (bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolené nakládání s vodami, popřípadě toto nakládání omezit nebo i zakázat).

Dozor na úseku vodního hospodářství přísluší jednotlivým vodoprávním úřadům, které dozírají na dodržování ustanovení vodního zákona a předpisů podle něj vydaných. Kromě těchto orgánů též Česká inspekce životního prostředí kontroluje plnění povinností fyzickými a právními osobami na vymezených úsecích včetně ukládání nápravných opatření apod., popř. též krajská hygienická stanice (kontrola nad jakostí povrchových vod stanovených vyhláškou ke koupání).

3.1.4 Shrnutí povolovacích procesů ve vodním zákoně

Povolovací nástroje ve vodním zákoně lze rozdělit do tří základních kategorií. Jedná se o správní rozhodnutí ve formě povolení nebo souhlasu a dále o vyjádření jako jiný úkon správního orgánu. Vedle těchto nástrojů „přímé“ povolovací činnosti reprezentují vodoprávní úřady své zájmy prostřednictvím stanovisek uplatňovaných do procesů podle stavebního zákona.

Z výše uvedeného srovnání povolovacích nástrojů vodního zákona s nástroji správního řádu je zřejmé systematické uspořádání, které zároveň umožňuje určení procesního režimu ve vazbě na správní řád. Kromě toho systém povolovacích nástrojů odráží význam a závaznost jednotlivých úkonů vodoprávních úřadů ve vztahu k prioritním cílům v ochraně vod. Vodní zákon tak prostřednictvím rozlišení povolení, souhlasu a vyjádření, popř. stanovisek zakotvuje logickou hierarchickou strukturu.

V otázce úpravy kompetencí lze na ústřední úrovni nalézt nestandardní sdílenou působnost dvou resortů – zemědělství a životního prostředí. Toto členění může prakticky přinášet určité koncepční rozpory, nicméně v zásadě nebrání výkonu státní správy na úseku vodního zákona na lokální a regionální úrovni. Na této nižší úrovni pak VodZ na základě taxativního výčtu kompetencí krajských úřadů a pověřených obecních úřadů využívá zbytkové klauzule, na základě které svěruje kompetence obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Uvedená struktura respektuje princip subsidiarity výkonu státní správy.

3.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ OVZDUŠÍ

Základem právní úpravy ochrany ovzduší je zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

Na rozhodování podle OchrOvzdZ se vztahuje správní řád s výjimkou rozhodování podle § 8 a § 17 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. V ustanovení § 8 je upraven postup za smogové situace a v ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) vydávání stanovisek k územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování. Vyloučením postupu podle § 17 odst. 1 písm. a) z režimu správního řádu se navazuje na systematiku nástrojů stavebního zákona (stávající i předchozí právní úpravy účinné do konce roku 2006). Změ-

novým zákonem ke stavebnímu zákonu byla do § 17 odst. 1 písm. a) OchrOvzdZ doplněna politika územního rozvoje. Jedná se o další nástroj územního plánování, který není realizován formou správního rozhodnutí. Podrobněji je nástrojům územního plánování věnována další část. Nicméně, zde je možné konstatovat, že vyloučení uvedeného postupu OchrOvzdZ ze správního řádu ztrácí opodstatnění právě ve vazbě na systematiku nástrojů nového správního řádu, jehož působnost se významným způsobem rozšířila oproti předchozí úpravě (cílem zákonodárce v případě výslovného vyloučení správního řádu bylo vyloučení procesního režimu správního řízení v úzkém slova smyslu zakončeného rozhodnutím), i stavebního zákona (viz § 4 SZ). Uvedené stanovisko bude vydáváno v souladu s OchrOvzdZ a stavebním zákonem s podpůrným využitím zásad správního řízení a pravidel části čtvrté SŘ. Kromě toho budou zpravidla využita ustanovení týkající se opatření obecné povahy.

3.2.1 Nástroje povolovací činnosti podle zákona o ochraně ovzduší

Základní přehled povolovací činnosti přináší ustanovení § 17 OchrOvzdZ, v němž jsou koncentrovaně upravena stanoviska a povolení orgánů ochrany ovzduší. Požadavky předmětného ustanovení se váží ke zvláště velkým, velkým a středním stacionárním zdrojům znečišťování ovzduší. Provozovatelé malých zdrojů znečišťování ovzduší jsou ponechány mimo tuto veřejnoprávní regulaci a řídí se zejména povinnostmi v § 12 OchrOvzdZ a s nimi souvisejícími požadavky zákona.

1) První skupinu povolovacích správních aktů představují **stanoviska a povolení** podle § 17 odst. 1 OchrOvzdZ, která obsahují podmínky ochrany ovzduší, k řízením podle zvláštního právního předpisu (tj. stavebního zákona).²⁸ OchrOvzdZ po změně provedené zákonem č. 186/2006 Sb. rozlišuje v této skupině jednak stanoviska a závazná stanoviska a jednak povolení. S ohledem na vazby k procesům podle stavebního zákona a vyjmutí § 17 odst. 1 písm. a) z působnosti správního řádu budou **stanoviska** pouze jiným úkonem správního orgánu a budou podkladem pro procesy nezakončené správním rozhodnutím. Přitom jejich závaznost a váhu pro konečné rozhodnutí musí upravit zvláštní zákon (v tomto případě tak činí sám OchrOvzdZ v ustanovení § 17 odst. 3 a dále stavební zákon v § 4).

Závazná stanoviska podle § 17 odst. 1 písm. b) OchrOvzdZ budou plně v režimu § 149 SŘ a navazujících požadavků stavebního zákona. Půjde tedy o podkladové úkony pro konečné rozhodnutí ve věci (konečné povolení) se speciálně upravenou materiální a formální závazností pro toto rozhodnutí. OchrOvzdZ pak výslovně stanoví (§ 17 odst. 3), že bez závazného stanoviska podle odstavce 1 nelze vydat územní rozhodnutí týkající se zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Přitom podmínky ochrany ovzduší stanovené podle odstavce 1 jsou závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.

²⁸ Jedná se o:

- a) stanoviska k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování,
- b) závazná stanoviska k umístění staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů,
- c) povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám,
- d) povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu.

U **povolení** podle § 17 odst. 1 písm. c) a d) OchrOvzdZ není forma vydávaného aktu úplně jednoznačná. Pokud jde o procesní úpravu, jejich vydání se bude řídit procesními pravidly správního řádu s modifikací v OchrOvzdZ. Povolení by mohlo mít na jedné straně formu správního rozhodnutí a na druhé závazného stanoviska. Odstavec 1 § 17 OchrOvzdZ je uveden tím, že se jedná o stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu. Obecně by se tedy mělo jednat o podklad pro navazující správní řízení zakončené rozhodnutím (popř. procesy, které nejsou zakončené rozhodnutím), tj. závazné stanovisko. Zde by se projevil i požadavek upravený v § 17 odst. 3 OchrOvzdZ, podle něhož „podmínky ochrany ovzduší stanovené podle odstavce 1 jsou závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů“, byť tento požadavek je podstatou závazného stanoviska a jako takový je upraven v SR a nemusí být ve zvláštním zákoně.

Ve směru těchto úvah je matoucí úprava provedená změnovým zákonem k zákonu stavebnímu. Zákon č. 186/2006 Sb. změnil povolení v § 17 odst. 1 písm. b) OchrOvzdZ na závazné stanovisko, zatímco správním aktům pod písmeny c) a d) téhož ustanovení ponechal označení povolení. Pokud byl toto záměrný krok a nikoliv nepřesnost legislativní techniky, pak by bylo namísto vykládat předmětné ustanovení tak, že povolení uvedená pod písmeny c) a d) § 17 OchrOvzdZ mají formu správního rozhodnutí a jako taková se vydávají ve správním řízení. Podmínky jimi stanovené se nekonsumují navazujícím rozhodnutím podle zvláštního zákona. Zákonodárce měl tedy zřejmě za cíl odlišit původní povolení podle písmene b) od povolení podle písm. c) a d), protože provedl terminologickou změnu pouze v prvním případě povolení, resp. závazného stanoviska k umísťování staveb.

Je tedy třeba hledat přesná pravidla pro určení formy předmětných povolení, a to též ve vazbě na pozměněný systém nástrojů stavebního zákona. Pokud jde o povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu podle § 17 písm. d) OchrOvzdZ, jedná se o povolení, které bude navázáno na užívání stavby podle stavebního zákona. Užívání stavby je možné na základě oznámení nebo na základě kolaudačního souhlasu. Přitom prvním úkonem v obou procesech je rozhodnutí o zákazu užívání stavby, jestliže nejsou splněny podmínky ochrany života a zdraví osob nebo zvířat nebo životního prostředí nezbytné pro její užívání, stavba ohrožuje bezpečnost nebo nejsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. To znamená, že o správní řízení půjde pouze tehdy, jestliže užívání (provoz) bude zakázáno. V opačném případě je možno stavbu užívat na základě oznámení, popř. na základě kolaudačního souhlasu, který není správním rozhodnutím (viz § 119–127 stavebního zákona). Z toho plyne, že povolení k uvedení zdroje do zkušebního a trvalého provozu bude v zásadě vydáno jako samostatné rozhodnutí se zvláštními podmínkami ochrany ovzduší. Tomu nasvědčuje též ustanovení § 17 odst. 2 písm. i) OchrOvzdZ, na základě kterého se povoluje pokračování provozu stacionárního zdroje po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení (tedy povolení vydaného podle § 17 odst. 1 písm. d) OchrOvzdZ). Pro požadavky stanovené v povolení nebude možné uplatnit § 17 odst. 3 OchrOvzdZ upravující, závaznost podmínek ochrany ovzduší pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, protože v případě umožnění užívání staveb podle stavebního zákona

nebude žádné rozhodnutí vydáno. Prakticky by bylo bezpředmětné zahrnovat podmínky ochrany ovzduší do rozhodnutí o zákazu užívání stavby vydaného stavebním úřadem.

Výše uvedený přístup by zřejmě měl mít přednost před generální klauzulí § 4 stavebního zákona o povaze úkonů dotčených správních orgánů („Dotčené orgány vydávají

- a) pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak,
- b) pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.“). Provozovatel zdroje bude oprávněn stavbu užívat na základě dvou (bude-li požadován kolaudační souhlas a nebude stačit oznámení) vedle sebe existujících správních aktů. Jednak na základě kolaudačního souhlasu stavebního úřadu a jednak na základě povolení orgánu ochrany ovzduší. Nicméně v případě zamítnutí žádosti o povolení provozu zdroje podle OchrOvzdZ by mělo být pro účely užívání stavby vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší, které by mělo vést k vydání rozhodnutí o zákazu užívání stavby. Zde by došlo k naplnění koncepce založené ustanovením § 4 stavebního zákona a zároveň § 17 odst. 3 OchrOvzdZ.

Druhým případem, kde zákonodárce ponechal povolení, je ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) OchrOvzdZ upravující povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám. K povaze povolení ke stavbě lze učinit obdobné závěry jako k povolení k provozu zdroje. Stavební zákon umožňuje realizovat stavby na základě ohlášení nebo na základě stavebního povolení. Dále vymezuje stavby nevyžadující stavební povolení ani ohlášení. Ohlášenou stavbu lze provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Přitom prvním úkonem v řízení by bylo rozhodnutí, kterým by stavební úřad zakázal stavbu. Je-li tedy ohlášení v souladu s požadavky právním norem, pak je souhlas vydáván mimo správní řízení (ohlášením se řízení nezahajuje). Povolení ke stavbě podle zákona o ochraně ovzduší, resp. jeho zamítnutí, by bylo závazné pro případ rozhodnutí o zákazu stavby (zde by mělo mít formu závazného stanoviska). V opačném případě by bylo vydáno samostatné rozhodnutí – povolení ke stavbě zdroje znečišťování ovzduší, kterým by se stanovily podmínky stavby z hlediska ochrany ovzduší a které by existovalo vedle souhlasu ke stavbě. V případě, že by se jednalo o stavbu vyžadující stavební povolení, pak by povolení z hlediska ochrany ovzduší mělo mít formu závazného stanoviska, které by bylo závazné pro konečné rozhodnutí o stavbě.

Naznačené situace mohou být modifikovány s ohledem na běh času. Pokud totiž orgán ochrany ovzduší rozhoduje o vydání/nevydání povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) nebo d) OchrOvzdZ ještě před procesními kroky stavebního úřadu, bude muset zřejmě zahájit správní řízení podle části druhé správního řádu, neboť v tento okamžik nemusí být ještě jasné, jak s danou stavbou naloží stavební úřad a jakou formu tedy bude mít jeho rozhodnutí, popř. zda rozhodnutí vůbec bude vydáno. Praktické řešení uvedených vztahů vyplývá ze zkušeností z prvních měsíců účinnosti nového stavebního zákona.

2) Druhou skupinu povolení vyžaduje zákon o ochraně ovzduší k vymezeným záměrům či činnostem, které mají dopad na ochranu ovzduší.²⁹ Tuto skupinu je třeba odlišit od povolení a stanovisek uvedených v § 17 odst. 1 OchrOvzdZ, která mají být vydávána v zásadě jako podklad k řízením podle zvláštního právního předpisu (s nuancemi naznačenými výše). Povolení podle v § 17 odst. 2 OchrOvzdZ jsou narozdíl od prvně uvedených vždy sama o sobě rozhodnutím o právech a povinnostech a jsou závazná pro účastníky a pro všechny správní orgány. Vydávají se tedy ve správním řízení a platí pro ně procesní pravidla správního řádu. Obsahové požadavky na žádost o povolení a na podmínky ochrany ovzduší, které se mají stát součástí tohoto povolení, jsou upraveny v § 17 OchrOvzdZ. Tímto upřesněním se doplňují obecná pravidla správního řádu.

Vzhledem k rozdílné formě úkonů podle § 17 odst. 1 a § 17 odst. 2 OchrOvzdZ se nenabízí příliš mnoho možností sloučení a tím zjednodušení či zkrácení administrativních procesů. Určitý prostor pro uplatnění společného řízení podle § 140 SŘ lze vidět ve spojení povolení podle § 17 odst. 1 c) nebo d) OchrOvzdZ (ovšem za předpokladu, že půjde o rozhodnutí ve věci samé) s některým z povolení podle § 17 odst. 2 OchrOvzdZ. V takovém případě by šlo o prostou kumulaci aktů (nikoliv vztah subsumpce, zřejmě ani řetězení, neboť mezi předmětnými akty není stanovena přesná časová posloupnost, byť se fakticky navzájem podmiňují), přičemž by bylo až na výjimky možné vydat jediné rozhodnutí, k jehož přezkoumání je příslušný tentýž úřad (zpravidla půjde o odvolání proti krajskému úřadu, které by jako nadřízený orgán řešilo Ministerstvo životního prostředí).

Zákon o ochraně ovzduší dále upravuje možnost příslušného správního orgánu, který vydal **rozhodnutí**, aby ho za určitých podmínek **změnil nebo zrušil**. Tyto případy reagují na změněné podmínky, popř. na porušení zákonných povinností. Podle § 53 odst. 2 OchrOvzdZ může orgán ochrany ovzduší, který povolení nebo rozhodnutí podle tohoto zákona vydal, na návrh nebo z vlastního podnětu jím vydané povolení nebo rozhodnutí změnit nebo zrušit,

²⁹ Jedná se o povolení:

- a) k záměrům na zavedení nových výrobních s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů,
- b) k záměrům na zavedení nových technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů,
- c) ke spalování nebo spalování odpadů, včetně odpadních olejů podle § 18 odst. 1 nebo 2,
- d) k výrobě zařízení, materiálů a výrobků, které znečišťují nebo mohou znečišťovat ovzduší, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů),
- e) k výrobě nových technologií, výrobků a zařízení sloužících k ochraně ovzduší včetně technických podmínek provozu a návrhů provozních předpisů výrobce, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu,
- f) ke změnám používaných paliv, surovin nebo druhů odpadů a ke změnám využívání technologických zařízení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů; v rámci povolení k uvedeným změnám může krajský úřad stanovit s ohledem na charakter změny i takové emisní limity, které nejsou obsaženy pro daný stacionární zdroj v prováděcím právním předpisu, případně zpřísnit stanovené emisní limity pro tento zdroj,
- g) k vydání a změnám provozního řádu podle § 11 odst. 2,
- h) ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech pro stacionární zdroje,
- i) k pokračování provozu stacionárního zdroje po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení.

- a) vyžaduje-li to veřejný zájem na ochraně zdraví lidí před působením nepříznivých účinků znečišťujících látek na lidské zdraví, nebo
- b) dojde-li ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení nebo rozhodnutí, nebo
- c) dojde-li při výkonu povolení nebo rozhodnutí k závažnému nebo opakovanému porušení povinností stanovených tímto zákonem, nebo
- d) nevyužívá-li oprávněný vydaného povolení nebo rozhodnutí bez zvláštního důvodu po dobu delší 2 let.

Smyslem tohoto ustanovení je zajistit to, aby orgány ochrany ovzduší měly v některých případech možnost operativně zpřísnit podmínky provozu regulovaných zdrojů včetně možnosti odejmutí pravomocného povolení k provozu, pokud ho provozovatelé do určité doby nevyužijí. Také se umožňuje v případě legislativních změn (např. při změně výše emisního limitu v prováděcím právním předpisu) platné rozhodnutí zrušit a nahradit ho vydáním nového rozhodnutí. Důvodem zvláštní úpravy nového rozhodnutí, která navazuje na § 101 SŘ, je to, že řada zdrojů znečišťování ovzduší představuje svým provozem významné riziko pro lidské zdraví a pro životní prostředí, které vyžaduje veřejnoprávní zásah v odůvodněných případech též do povolené činnosti. Jedná se o taxativní výčet zákonných důvodů, které umožňují uvedený postup příslušných orgánů, a zároveň o specifikum, které správní řád jako obecná norma neupravuje, nicméně umožňuje či předvídá.

Dalším příkladem povolovací činnosti je činnost Ministerstva životního prostředí v oblasti ochrany ozónové vrstvy, která je plně řízena pravidly správního řádu. Vzhledem k tomu, že ochranu ozónové vrstvy Země upravují přímo použitelné právní předpisy Evropských společenství,³⁰ jsou v zákoně o ochraně ovzduší upravena pouze ustanovení k jejich provedení a některá další ustanovení na ochranu ozónové vrstvy Země. Povolování na tomto úseku tak přímo vychází z předpokladů evropského práva, nicméně procesní úprava vyplývá z českých předpisů. Cíle ochrany ozónové vrstvy se soustředí na povolování používání hydrochlorfluoruhlodíků jako hasicích prostředků ve stávajících systémech požární ochrany a povolení ke znovuzískávání, zneškodnění, regeneraci nebo recyklaci regulovaných látek.

3.2.2 Dotčené orgány ochrany ovzduší

Zvláštní postavení v (správních) řízeních podle OchrOvzdZ má Česká inspekce životního prostředí, která je ze zákona dotčeným orgánem státní správy ve vyjmenovaných řízeních o vydání povolení podle § 17 OchrOvzdZ. Zákonodárce zde vychází z toho, že inspekce byla do 31. 12. 2002 příslušným orgánem k vydání závazného stanoviska podle § 17 odst. 1 písm. b), povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) a d) a § 17 odst. 2 písm. a) až g) a i) OchrOvzdZ. Po tomto datu má být pouze **dotčeným**

³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000 ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2038/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, pokud jde o inhalátory odměřených dávek a dávkovačů léčiv, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2039/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, pokud jde o základní rok pro přidělení kvót hydrochlorfluoruhlodíků.

orgánem státní správy v řízení o vydání těchto povolení. Ze zvolené formulace je možné na jedné straně usuzovat, že stanovisko České inspekce životního prostředí jako dotčeného orgánu lze uplatnit pouze ve správním řízení, tj. tehdy, jsou-li předmětná povolení vydávána jako rozhodnutí ve věci samé. Zákon pak v podstatě vylučuje dotčenost inspekce v procesu vydání závazného stanoviska (terminologická změna vyplývá z novelizace provedené zákonem č. 186/2006 Sb.). Na druhé straně lze přijmout širší výklad odpovídající záměru zákonodárce vyplývajícímu z odborného postavení inspekce. Přestože v OchrOvzdZ je řečeno, že inspekce ke každému řízení vydává své vyjádření a poskytuje odbornou spolupráci krajským úřadům při udělování těchto povolení, můžeme vyjít z obecné úpravy postavení dotčených orgánů v ustanovení § 136 SŘ. Česká inspekce životního prostředí je ze zákona dotčeným orgánem k vydání určených povolení. Přijmeme-li materiální výklad ustanovení obecné i zvláštní procesní úpravy, pak bude namístě, aby inspekce měla práva dotčeného orgánu, jak v případě, že povolení bude vydáno ve správním řízení, tak v případě, že bude podkladovým úkonem pro jiné navazující řízení (viz otázka formy povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) a d) OchrOvzdZ).

Orgány ochrany ovzduší jsou dotčenými správními orgány ve vztahu k procesům podle stavebního zákona. V souladu se změnami provedenými změnovým zákonem k zákonu stavebnímu (zákon č. 186/2006 Sb.) se Ministerstvo životního prostředí vyjadřuje k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje. Krajský úřad (s výjimkou malých zdrojů) a obecní úřad (pro malé zdroje) jsou dotčenými orgány v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydávají stanoviska pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší. Kromě toho krajský úřad uplatňuje stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům. Blíže viz procesy podle stavebního zákona.

3.2.3 Úprava kompetencí v ochraně ovzduší

Výkon veřejné správy na úseku ochrany ovzduší, pokud jde o povolovací činnost, je ve většině případů svěřen do působnosti krajského úřadu. Tím je zajišťována jednotnost povolovací činnosti ve vztahu ke zvláště velkým, velkým a střední stacionárním zdrojům znečišťování ovzduší.

Výkon činnosti veřejné správy ve vztahu k malým stacionárním zdrojům znečišťování ovzduší je řešen na úrovni obcí.

K uvedeným kompetencím je třeba dodat, že ochrana ovzduší je primárně založena na regulaci pomocí zákonných zákazů a příkazů. Samotné limity činnosti znečišťující ovzduší jsou stanoveny zákonem a jeho prováděcími předpisy (přípustnou úroveň znečišťování ovzduší určují hodnoty emisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky nebo jejich stanovené skupiny nebo pachové látky, přípustná tmavost kouře, přípustná míra obtěžování zápachem, emisní stropy a redukční cíle pro jednotlivé znečišťující látky nebo stanovené skupiny látek; přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují hodnoty imisních limitů, meze tolerance a četnost překročení a hodnoty cílových imisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky). Adresáti normy pak

mají povinnost znečišťující látky zjišťovat, evidovat a ohlašovat (zejména v rámci poplatkové povinnosti). Prostřednictvím povolovací činnosti jsou upraveny zejména závazné podmínky provozu (provozní řád) a povolovány činnosti vyžadující zvláštní regulaci.

Povolovací činnost v oblasti ochrany ozónové vrstvy vykonává Ministerstvo životního prostředí a ve věcech pokut je kompetentní podle velikosti zdroje buď Česká inspekce životního prostředí nebo obec.

3.2.4 Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o ochraně ovzduší

V rámci povolovacích nástrojů OchrOvzdZ jsou uplatněna tři základní schémata procesů podle správního řádu. Jednak povolení vydávaná formou správního rozhodnutí. Povolení jsou využívána pro regulaci nejvýznamnějších dopadů na ovzduší. Dále se jedná o závazná stanoviska, která jsou vydávána jako podklady pro navazující správní řízení podle stavebního zákona. Podobně jako stanoviska (která jsou podkladem pro procesy mimo správní řízení v úzkém slova smyslu) jsou závazná stanoviska nástrojem, kterým se realizuje postavení dotčených orgánů ochrany ovzduší. Úprava OchrOvzdZ je vedena snahou o vytvoření hierarchie úkonů správních orgánů. Nicméně ve vztahu ke stavebnímu zákonu lze v § 17 odst. 1 OchrOvzdZ najít nejasnosti (viz výše), které narušují právní jistotu adresátů normy (v předmětném ustanovení je nejasná povaha jednotlivých správních aktů).

V rámci úpravy kompetencí došlo k 31. 12. 2002 k systematickému přerozdělení působnosti České inspekce životního prostředí a krajských úřadů (§ 46 odst. 1 písm. l) OchrOvzdZ). České inspekci životního prostředí tak zůstala role kontrolní, inspekční a sankční, zatímco krajským úřadům byla svěřena činnost povolovací. Logické je též členění kompetencí na regionální a lokální úrovni, které odpovídá významnosti dopadu malých, resp. středních, velkých a zvláště velkých zdrojů na životní prostředí a též vymezení povinných subjektů – provozovatelů těchto zdrojů.

3.3 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Základním pramenem právní úpravy ochrany přírody a krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dále „ZOPK“. Tento zákon doznal v poslední době výrazné změny zejména zákonem č. 100/2004 Sb., kterým byly transponovány zásadní požadavky práva ES (směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích, viz dále). Změny z koncepčního pohledu přinesl také zákon č. 186/2006 Sb., tj. změnový zákon k zákonu stavebnímu, resp. též samotný stavební zákon. Nový stavební zákon se zásadním způsobem promítl do požadavků územní ochrany přírody a krajiny.

Procesní režim povolovacích postupů podle ZOPK je upraven v ustanovení § 90 odst. 1 tohoto zákona, kde je řečeno, že obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 24, 27, 38, § 45i odst. 1, § 46 odst. 2, § 52 a 69 tohoto zákona. Takto jsou vyloučeny procesy týkající se:

- poplatků v národních parcích,
- členění území chráněných krajinných oblastí,
- národních přírodních rezervací,
- plánů péče o zvláště chráněná území,
- souhlasu orgánu k ošetřování vyhlášených památných stromů,
- stanoviska ke koncepci nebo záměru s možným významným vlivem na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti,
- záchranných programů zvláště chráněných druhů a
- finančního příspěvku.

Dále je užití správního řádu modifikováno tím, že v některých případech je vyloučen odkladný účinek odvolání (např. odebrání rostlin a živočichů). Generálně je stanoveno, že **souhlasy a stanoviska jako podklad pro rozhodnutí jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.**

Dále platí, že **souhlasy a závazná stanoviska vydávaná k plánům, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevydávají ve správním řízení, s výjimkou závazného stanoviska k lesním hospodářským plánům a lesním hospodářským osnovám.** Obdobně je pak stanoveno, že **stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.** Toto doplnění vychází z úpravy nového stavebního zákona a jeho návaznosti na správní řád.

3.3.1 Nástroje povolovací činnosti v zákoně o ochraně přírody a krajiny

Právní úprava ochrany přírody a krajiny využívá zejména **metodu stanovení zákazů určitých činností.** Zákazy jsou formulovány jako relativní. ZOPK umožňuje udělit z obecně zakázaného chování výjimku (viz výjimky ve zvláště chráněných územích podle § 43 ZOPK nebo rozhodnutí o odchylném postupu podle § 5b ZOP), a to v zásadě pouze tehdy, jestliže zákonem stanovený či obecný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, popř. jsou splněny další podmínky.

Další použitou metodou je zákonné stanovení podmínek výkonu určité činnosti a s tím spojený požadavek na udělení souhlasu či jiného úkonu při zásahu do chráněného objektu. Jedná se tedy o úpravu **činností obecně nezakázaných**, ale s ohledem na potřebu veřejnoprávní regulace vázaných na udělení souhlasu či povolení. Dalším mechanismem, který ZOPK využívá je registrace³¹ nebo oznamovací mechanismy.³² Přitom registrace v případě § 6 ZOPK je realizována ve správním řízení, tj. rozhodnutím. Oznámení podle § 5a odst. 5 nebo § 8 odst. 2 a 4 ZOPK je nástrojem sui generis. Jedná o rozdílné postupy vedené různými zájmy orgánu ochrany přírody. Státní

³¹ ZOPK upravuje dílčí odchylky správního řízení při registraci významných krajinných prvků (§ 6). Rozhodnutí o registraci významného krajinného prvku, které vydává orgán ochrany přírody, může tentýž orgán zrušit v případě veřejného zájmu.

³² Oznámení je využito např. v úpravě ochrany volně žijících ptáků, kdy se podle § 5a odst. 5 ZOPK používá vyloučení zakázaných zásahů do této ochrany, a to v případě naléhavé potřeby v zájmu veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti a v zájmu bezpečnosti leteckého provozu. V tomto případě je ten, kdo postupuje v souladu s tímto ustanovením, povinen oznámit rozsah zásahu a jeho důsledky orgánu ochrany přírody do 15 dnů. Jiným příkladem oznamovací činnosti je povinnost oznámení zjištění jeskyně při dobývání nerostných surovin nebo při provádění geologických prací (viz § 10 odst. 5). Oznámení se váže k situacím, které jsou po právu, ale s ohledem na potřebu evidence daných činností orgánem ochrany přírody, je požadována spolupráce ve formě oznámení.

správa díky oznámení získává informace o nezakázané činnosti, která však může mít nepříznivý odpad na zájmy ochrany přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody může též na základě oznámení aktivně konat a zabránit legální činnosti v případě, že by znamenala nadměrné zatížení životního prostředí (viz § 8 odst. 2 ZOPK).

Požadavky ochrany přírody a krajiny se promítají též do procesů (správních řízení i dalších režimů) podle zvláštních předpisů. V tomto případě orgány ochrany přírody vystupují zpravidla jako dotčené správní orgány a připravují podklady pro navazující procesy (stanoviska, popř. závazná stanoviska).

Konkrétní nástroje, které jsou využity v ZOPK, lze z procesního hlediska, jakož i hmotného dopadu, rozdělit do několika skupin.

- V první řadě je třeba uvést **povolení**. Povolení je vydáváno formou rozhodnutí ve správním řízení. Procesní úprava se řídí správním řádem jako obecným předpisem. Povolení lze napadnout opravnými prostředky a po nabytí právní moci se rozhodnutí stává závazným pro účastníky a správní orgány. Pokud jde o základní vlastnosti rozhodnutí, které je v právní moci, nezměnitelnost a nezrušitelnost,³³ ZOPK z nich upravuje výjimky.

Rozhodnutí vydaná na základě ZOPK je totiž možné změnit nebo zrušit. Generální možnost změny a zrušení rozhodnutí obsahuje ustanovení § 84 ZOPK. Po formální stránce by měl orgán ochrany přírody mít tuto kompetenci v případech, kde vydává rozhodnutí. Nikoliv tedy v případech, kdy je pouze dotčeným správním orgánem.

Orgán ochrany přírody může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popřípadě zrušit

- a) dojde-li ke změně skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí,
- b) vyžadují-li to zájmy přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, zejména vznikla-li nebo hrozí-li vážná ekologická újma,
- c) nedodržuje-li oprávněné opětovně podmínky rozhodnutí nebo povinnosti stanovené v něm orgánem ochrany přírody,
- d) nevyužívá-li oprávněné rozhodnutí bez zvláštního důvodu po dobu delší dvou let,
- e) dochází-li při činnosti vykonávané na základě rozhodnutí k porušování ustanovení tohoto zákona nebo k podstatnému poškození jiných oprávněných zájmů v ochraně přírodního prostředí.

Důvody jsou tedy jednak objektivní, dané zájmem na ochraně přírody a krajiny, jednak subjektivní, tj. volní na straně adresáta vydaného rozhodnutí. Rozhodnutí o změně nebo zrušení, jde-li o rozhodnutí nižšího orgánu ochrany přírody, si může v určitých případech vyhradit Ministerstvo životního prostředí.

Jak již bylo řečeno, využití § 84 ZOPK se netýká pouze povolení, ale též dalších rozhodnutí, zejména výjimek.

³³ Účinky právní moci lze nahlížet ze dvou stránek. Jednak po stránce formální a jednak po stránce materiální. Formální právní moc znamená konečnost rozhodnutí (též nezrušitelnost), tj. rozhodnutí nelze již napadnout a měnit či rušit na základě řádných opravných prostředků. Materiální právní moc předurčuje závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí. Pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány; popř. též pro jiné osoby, stanoví-li tak zákon (§ 73 odst. 2 správního řádu). Jedná se tedy o stav, kdy ohledně předmětu, kterého se rozhodnutí týká, a ohledně osob, ke kterým se vztahuje, je třeba se rozhodnutím řídit. Takové chování je zároveň vynutitelné.

Pokud jde o konkrétní případy povolení podle ZOPK, povolení je vyžadováno v obecné ochraně rostlin a živočichů. Jedná se např. o povolení podle § 5 ZOPK, a to k záměrnému rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny či živočicha do krajiny, k záměrnému rozšiřování křížence rostlin či živočichů do krajiny a povolení vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána. Dále lze zmínit povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les (§ 8 odst. 1 ZOPK) a povolení pro průzkum nebo výzkum jeskyně (§ 10 odst. 3 ZOPK). Při rozhodování ve věcech povolení či nepovolení určité činnosti je třeba vzít v úvahu též ustanovení § 45g ZOPK, kde jsou stanoveny podmínky pro vydávání povolení, souhlasů, stanovisek nebo výjimek ze zákazů v oblastech Natura 2000.³⁴ Zde musí být kromě podmínek uvedených na ostatních místech zákona též vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, a nesmí dojít k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu tohoto zákona.

- Další skupinou úkonů orgánů ochrany přírody jsou výjimky. **Udělování výjimek** vychází z výše uvedené metody generálního zákazu určitých činností (ve vazbě na místo a předmět), a to zákazů relativních. Pro realizaci zakázané činnosti je v některých případech nezbytné získat výjimku orgánu ochrany přírody, resp. vlády. O výjimce se rozhoduje v zásadě ve správním řízení. Jedná se tedy o individuální správní rozhodnutí o právech a povinnostech žadatele.

Výjimky upravené v zákoně o ochraně přírody a krajiny jsou navázány na zákaz ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav, zakazy jako základní či bližší ochranné podmínky zvláště chráněných území, zakazy ve vztahu k památným stromům a zvláště chráněným druhům rostlin, živočichů a nerostů a zakazy pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Dále jsou upraveny např. výjimky ze zakázaných způsobů, metod a prostředků odchytu a zabíjení volně žijících živočichů.

Pokud jde o zvláště chráněná území a oblasti Natura 2000 (viz § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i ZOPK), výjimky upravuje ustanovení § 43 ZOPK. Výjimka může být udělena, jestliže veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Kromě této zásady je třeba vzít v úvahu výše citované ustanovení § 45g ZOPK. Pro procesní, ale též formální stránku udělování výjimek má významný dopad to, že tyto výjimky povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda. Zde tedy můžeme zvažovat relevanci užití správního řízení v úzkém slova smyslu a též formu rozhodnutí vlády v takovém řízení.

- **Závazná stanoviska** jsou vyžadována k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce (mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb,

³⁴ Systém Natura 2000 zahrnuje jednak ptačí oblasti a jednak evropsky významné lokality. Jedná se specifická chráněná území, jejichž ochranný režim zakládá evropské právo: směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů) a dále ke schválení lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov, k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a svážnic a lesních melioračních systémů (§ 4 ZOPK). Charakter závazných stanovisek je určen jejich uplatněním pro navazující správní řízení. Požadovaná závazná stanoviska jsou pro ně nezbytným podkladem. Procesní režim se řídí ustanovením § 149 správního řádu.

Závazná stanoviska nahradila též souhlasy podle § 44 ZOPK k některým činnostem ve zvláště chráněných územích. V návaznosti na stavební zákon se jedná o ohlášení stavby, územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav. Kromě toho jde o povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem a souhlasy podle VodZ. Závazná stanoviska se vyžadují, jedná-li se o území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti. Výjimkou ze zákona jsou případy, kdy jde o stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci. Bez závazných stanovisek nelze uvedené činnosti provádět (tj. závazná stanoviska musí být zahrnuta do řízení podle stavebního či vodního zákona).

- Další skupinou procesních úkonů jsou **souhlasy**, které vyjadřují postoje orgánů ochrany přírody ve vztahu k chráněným dotčeným zájmům. Tyto souhlasy se váží zejména k řízením podle stavebního zákona, ale také např. k nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům. Souhlas je podmiňujícím aktem pro vydání povolení v navazujících řízeních. Zde je třeba brát v úvahu novelizované ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK. V případě, že bude souhlas vydán jako konečný akt vůči žadateli, půjde o správní rozhodnutí (např. souhlas k zásahům do zvláště chráněných území, viz § 44 odst. 3 ZOPK). Bude-li však souhlas podkladem pro navazující správní řízení a rozhodnutí (popř. též pro územní souhlas anebo ohlášení stavby), bude vydán formou závazného stanoviska, které není samostatným správním rozhodnutím. U souhlasů podle ZOPK bude vždy nutno posuzovat materiální povahu konkrétního úkonu a postavení ve vztahu k ostatním procesním úpravám a z toho vyvodit, zda se jedná o samostatné rozhodnutí nebo o podmiňovací úkon do jiného řízení. V každém případě bude souhlas vydáván podle pravidel stanovených správním řádem. Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná k plánům, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevydávají ve správním řízení, s výjimkou závazného stanoviska k lesním hospodářským plánům a lesním hospodářským osnovám. Souhlasy upravené v zákoně o ochraně přírody a krajiny se týkají např. vývozu paleontologických nálezů (§ 11 odst. 3 ZOPK), umísťování a povolování staveb, jakož i jiných činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 ZOPK,³⁵ čin-

³⁵ Zákonem č. 186/2006 Sb. došlo ke zúžení posuzovaných lokalit, a to tak, že v ustanovení § 12 byl doplněn odst. 4, v němž se stanoví, že krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

ností v ochranných pásmech zvláště chráněných území³⁶ nebo ve zřizovacím nařízení vlády vymezených činností v ptačích oblastech (§ 45e odst. 2 ZOPK). Dále lze zmínit souhlas podle § 54 odst. 3 ZOPK vypouštění zvláště chráněných živočichů narozených a odchovaných v zajetí a k vysévání či vysazování zvláště chráněných rostlin uměle vypěstovaných do volné přírody.

Kromě toho je možné v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody (viz § 44 odst. 3 ZOPK, pro ochranná pásma § 37 odst. 1 ZOPK). Tímto ustanovením dochází k rozšíření okruhu činností, které mohou být regulovány ze strany orgánu ochrany přírody. Podobně lze stanovit činnosti vázané na předchozí souhlas podle § 57 ZOPK, který toto umožňuje upravit v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů.

Pro vydávání souhlasů pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast se uplatní stejně jako pro povolení podmínky upravené v ustanovení § 45g ZOPK (viz výše).

- Jako poslední skupinu je třeba uvést **stanoviska**. Jedná se o stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci, tj. podklady pro procesní úpravy podle zvláštního zákona (stavebního zákona), které nejsou správním řízením. V tomto směru ani stanoviska orgánů ochrany přírody vydávaná podle § 77 odst. 2 písm. j), § 77a odst. 3 písm. y) a § 79 odst. 3 písm. u) ZOPK nejsou správním rozhodnutím (viz § 90 odst. 1 ZOPK). Jejich formální postavení v procesu vytváření politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace upravuje stavební zákon. Jejich vydání se bude řídit „zbytkovou“ částí čtvrtou SR, kde je specifikován postup pro vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení neupravených v jiných částech SR. Ustanovením § 154 a následující SR se bude řídit též náprava nezákonného, popř. nesprávného vyjádření.

Zvláštní postavení pak má **stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK**, v němž orgán ochrany přírody sděluje tomu, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr s dopadem na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblast (viz § 45h odst. 1 ZOPK), zda tato koncepce nebo záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na uvedené území Natura 2000. Specifikum tohoto stanoviska je v tom, že jím správní orgán závazně určuje požadavek na provedení posouzení vlivu koncepce či záměrů na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblast. Samotné vydání stanoviska podle § 45i odst. 1 ZOPK je výslovně vyjmuta ze správního řádu, resp. je vyloučeno užití obecných předpisů o správním řízení (viz § 90 odst. 1 ZOPK). Stanovisko se tedy nevydává jako individuální správní akt, ale prakticky jako stanovisko podle části čtvrté správního řádu.

V případě, že by stanovisko nebylo vůbec vydáno, popř. by se jím předkladatel neřídil a nebylo provedeno posouzení vlivů, jednalo by se o nezákonný postup. Tato skutečnost by byla důvodem pro zrušení konečných rozhodnutí o záměru.

³⁶ Ustanovení § 37 odst. 2 zní: „Ke stavební činnosti, terénním a vodohospodářským úpravám, k použití chemických prostředků, změnám kultury pozemku a ke stanovení způsobu hospodaření v lesích v ochranném pásmu je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.“

Zvláštní procesní postup je stanoven pro **vyhlašování zvláště chráněných území a vymezení zón národních parků a chráněných krajinných oblastí** (§ 40 ZOPK), kde se subsidiárně užije správní řád. Postup zahrnuje oznámení návrhu a vyhlášení včetně zveřejnění na portálu veřejné správy a rozeslání dotčeným krajům a obcím. Upraveno je též podávání námitek k návrhu, a to ze strany dotčených obcí a krajů a dotčených vlastníků nemovitostí. O námitkách se vydává pravomocné rozhodnutí, které se zveřejní na portálu veřejné správy. Kromě toho jsou záměry na vyhlášení projednávány s dotčenými orgány státní správy.

Popsaná úprava se přiměřeně použije též na **vyhlášení památných stromů** (§ 55 ZOPK).

Specifický procesní režim má **hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti** podle ustanovení § 45h a 45i ZOPK. Pro proces hodnocení platí pravidlo, že se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.³⁷ Odchytky od postupu uvedeného v EIAZ stanoví § 45i ZOPK, který upravuje povinnosti předkladatele a lhůtu pro vydání stanoviska orgánem ochrany přírody. V případě, že nelze vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí být zpracovány varianty řešení, jejichž cílem je vyloučení nebo alespoň zmírnění negativního vlivu na území (tj. v souladu se směrnicí je nutné vždy hledat variantu bez negativního vlivu). Obecně platí, že v případě negativního hodnocení nelze koncepci či záměr schválit, nicméně jsou upraveny též výjimky (z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru; v případě, že se na dotčené lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť anebo prioritní druhy, mohou být v souladu s článkem 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS uplatněny pouze důvody ochrany lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího zájmu podle stanoviska Komise), které umožňují schválení za současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000 (v souladu s právem ES je možné schválit záměr nebo koncepci s negativním vlivem jen tehdy, neexistuje-li varianta bez takového vlivu; přitom je třeba zvolit variantu s nejmenším negativním vlivem a zároveň stanovit kompenzační opatření). Pokud jde o formální stránku věci, závěr posuzování vlivů na území Natura 2000 se zásadně liší od stanoviska podle zákona č. 100/2001 Sb. v ostatních případech. Negativní stanovisko v případě Natura 2000 je totiž závazné a lze nahradit pouze kompenzačními opatřeními. Samotné stanovisko není vydáváno ve správním řízení a nemá tedy ani formu rozhodnutí (v tomto směru se plně využije koncept zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Oproti tomu kompenzační opatření jsou uložena v samostatném rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Rozhodnutí se vydává na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce nebo záměru. Pro účely uložení a zajištění kompenzačních opatření se podle

³⁷ Podle směrnice 92/43/EHS není uplatněním režimu posuzování vlivů projektů nebo plánů na území soustavy Natura 2000 dotčen režim posuzování vlivů projektů nebo plánů na životní prostředí podle směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS, ve znění směrnice 97/11/ES) o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (2001/42/ES).

§ 45i odst. 9 ZOPK přerušuje řízení ke schválení záměru vedené příslušným orgánem veřejné správy (zde již zákon mluví pouze o řízení, které se přerušuje v souladu s pravidly správního řádu; v případě schvalování záměru by bylo třeba postupovat přiměřeně k procesním pravidlům pro takové schválení).

3.3.2 Dotčené orgány ochrany přírody a krajiny

Pokud jde o dotčenost zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, v ustanovení § 65 ZOPK je zakotvena obecná povinnost orgánu státní správy vydávajícího rozhodnutí podle zvláštních předpisů, aby tak činil jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li stanoven jiný postup. Je zde proto namístě i uplatnění mechanismů správního řádu určených pro dohodovací řízení (§ 136 odst. 6 SŘ).

Kromě toho zákon o ochraně přírody a krajiny určuje správní orgány, které vyjadřují svá stanoviska k územním plánům, regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území (obecní úřady obcí s rozšířenou působností), stanovisko k zásadám územního rozvoje (krajské úřady) a k politice územního rozvoje (Ministerstvo životního prostředí). Tyto správní orgány vydávají podkladová stanoviska, která se uplatní v procesech schvalování územně plánovací dokumentace. Přestože správní řád jako dotčené orgány označuje pouze ty, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a dále ty, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu, je třeba vzít v úvahu též stavební zákon. Ve spojení s ustanovením § 4 odst. 2 stavebního zákona lze konstatovat, že uvedené orgány ochrany přírody budou dotčenými orgány v procesu schvalování politiky územního rozvoje a přijímání opatření obecné povahy podle stavebního zákona, přestože se nejedná o správní rozhodnutí, na něž váže správní řád vymezení dotčených orgánů, a nejsou jako dotčené orgány v ZOPK výslovně označeny.

3.3.3 Úprava kompetencí podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Rozdělení kompetencí v ochraně přírody a krajiny je postaveno zejména na specifickém režimu ochrany zvláště chráněných území. Místní příslušnost orgánu ochrany přírody a krajiny vychází z toho o jaký ochranný režim se jedná. Může jít o:

- území národního parku,
- chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma,
- území vojenského újezdu,
- jiné pozemky určené pro účely obrany státu, nebo
- ostatní území.³⁸

Dalším měřítkem by bylo to, zda se jedná o zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo (zde je vyloučena příslušnost pověřených obecních úřadů) nebo o ptáččí oblast, na jejímž území leží národní park, chráněná krajinná oblast, národní přírodní rezervace nebo národní přírodní památka (v tomto případě jsou k vydání souhlasu podle § 45e odst. 2 ZOPK příslušné správy CHKO i mimo území CHKO).

³⁸ Nástroje ochrany přírody: Borovičková, H., Havelková, S., Planeta 2005, roč. XII, č. 8, s. 7.

Výkon činnosti veřejné správy ve zvláště chráněných územích je svěřen správám národních parků a chráněných krajinných oblastí (jako speciálním orgánům), popř. Ministerstvu životního prostředí. Mimo zvláště chráněná území se (s určitými výjimkami) uplatní působnost obecních orgánů státní správy, a to obecních úřadů, pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, krajských úřadů, popř. újezdních úřadů. U vyjmenovaných orgánů se v zásadě uplatňuje rozdělení na územním principu. Oproti tomu kompetence Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí nejsou v zásadě územně omezené. Pokud jde o ukládání pokut či opatření k odstranění zjištěných závad, tyto kompetence jsou svěřeny jak speciálním, tak obecným orgánům ochrany přírody.

Orgány ochrany přírody tedy jsou (§ 75 ZOPK):

- obecní úřady,
- pověřené obecní úřady,
- obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 76 a 77 ZOPK),
- krajské úřady (§ 77a ZOPK),
- správy národních parků a chráněných krajinných oblastí (§ 78 ZOPK),
- Česká inspekce životního prostředí (§ 80 ZOPK),
- Ministerstvo životního prostředí (§ 79 ZOPK),
- újezdní úřady (území vojenských újezdů, § 78a ZOPK),
- Ministerstvo obrany (§ 78a ZOPK).

V kompetenční úpravě ZOPK lze spatřovat dva významné problémy.

Na jedné straně je zde patrná snaha o systematiku kompetencí ve vztahu ke zvláště chráněným územím. Zároveň však ZOPK řeší jednotlivě kompetence ve vztahu ke konkrétnímu chráněnému objektu ve vazbě na územní a další specifika, čímž situaci znepřehledňuje. Pokud jde o kompetence speciálních orgánů ochrany přírody (správy národních parků a chráněných krajinných oblastí), ZOPK upravuje jejich „zbytkovou působnost“ (§ 78 odst. 1 ZOPK). Na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, není-li podle ZOPK příslušný obecní úřad, Ministerstvo životního prostředí nebo Česká inspekce životního prostředí. K tomu přistupuje též vyloučení působnosti obecních úřadů (pověřených obecních úřadů nebo úřadů s rozšířenou působností; § 76 odst. 3 ZOPK, § 77 odst. 2 ZOPK) v některých věcech, jde-li o území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem. Tento systém je pro praxi komplikovaný a nepřehledný.

Kromě tohoto hlediska komplikuje výkon veřejné správy kumulace různých povolovacích režimů. Např. v případě povolování určité stavby může jít zároveň o zásah do významného krajinného prvku, kde se vyžaduje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (§ 4 odst. 2 ZOPK) a zásah do krajinného rázu, k němuž je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody (§ 12 odst. 2 ZOPK; prakticky bude mít též formu závazného stanoviska pro účely řízení podle stavebního zákona). Půjde-li o zásah ve zvláště chráněném území, bude třeba získat též výjimku podle § 43 ZOPK.

Řešením této kumulace s ohledem na efektivitu povolovacích procesů může být zejména správním řádem upravené společné řízení (§ 140 SŘ). Nedostatkem tohoto postupu pro účely ZOPK je požadavek na to, aby se jednalo o řízení, k nimž je příslušný stejný správní orgán, což nemusí být (viz první otázka) obvyklý případ v ZOPK. Další možností zjednodušení řízení je koordinovaný postup při vydávání závazných stanovisek upravený ve stavebním zákoně (§ 4 SZ), který je opět navázaný na stejnou příslušnost správního orgánu.

Výše uvedenými problémy se zabývá Ministerstvo životního prostředí, které navrhuje v připravované novele ZOPK přehlednější a systematictější uspořádání kompetencí v této oblasti. Tento legislativní krok by měl vyjasnit též vztah k jednotlivým nástrojům správního řádu.

3.3.4 Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o ochraně přírody a krajiny

V právní úpravě ochrany přírody a krajiny dochází ke kumulaci celé řady povolovacích nástrojů. Velmi často jsou zde využívána správní rozhodnutí ve formě výjimek ze zákonem stanovených zákazů. Kromě nich ale také povolení, souhlasy, závazná stanoviska, jakož i stanoviska. Přitom povolovací nástroje v ZOPK nejsou vedeny jednoznačnou hierarchickou a systematickou strukturou. Příčinou této roztříštěnosti je jednak to, že ZOPK upravuje velmi podrobně řadu dílčích otázek ochrany přírody a krajiny od druhové ochrany k ochraně územní, a to jak v rovině obecné, tak speciální ochrany. V tomto širokém záběru je velmi složité hledat společné procesní postupy, které budou zobecnitelné pro všechny specifické situace. Částečným řešením je koncepce postavení dotčených orgánů ve stavebním zákoně.

Problematické je též rozdělení kompetencí, které je nepřehledné a neumožňuje užší koordinaci při prosazování veřejných zájmů. Kromě toho ZOPK upravuje specifickou a poměrně nepraktickou kompetenci vlády jako kolektivního správního orgánu k rozhodování o výjimkách. Právě otázky rozdělení kompetencí v ochraně přírody a krajiny a některé další jsou předmětem novelizace ZOPK která je připravovaná Ministerstvem životního prostředí.³⁹

3.4 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE ZÁKONA O NAKLÁDÁNÍ S GENETICKY MODIFIKOVANÝMI ORGANISMY

Základem právní úpravy je zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění zákona č. 346/2005 Sb., dále „GMOZ“. Narodil od předchozích úseků právních úprav ochrany životního prostředí, kdy šlo o ochranu složek životního prostředí, resp. ekosystémů, se v případě geneticky modifikovaných organismů jedná o specifický zdroj ohrožení životního prostředí. Umístění této právní úpravy v rámci systematiky práva životního prostředí předurčuje povahu právní regulace. V oblasti regulace zdrojů ohrožování je kladen důraz na princip prevence, předběžné opatrnosti a dále pak evidenční a registrační povin-

³⁹ Viz www.env.cz, návrh novelizačního zákona byl v průběhu prvního čtvrtletí 2007 projednáván v mezi-resortním připomínkovém řízení.

nosti. Regulace zdrojů ohrožování je založena na sledování činnosti od jejího zahájení až po definitivní ukončení.

Kromě české právní úpravy je třeba brát v úvahu přímo použitelné předpisy Evropských společenství. Jedná se o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1946/2003 ze dne 15. července 2003 o přeshraničním pohybu geneticky modifikovaných organismů, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1830/2003 ze dne 22. září 2003 o zpětné vysledovatelnosti a označování geneticky modifikovaných organismů a zpětné vysledovatelnosti potravin a krmiv vyrobených z geneticky modifikovaných organismů a o změně směrnice 2001/18/ES.

Vzhledem k tomu, že procesní úprava je dále řešena v českém právním řádu, soustředím se pouze na zákon č. 78/2004 Sb. Povolovací procesy se budou podle ustanovení § 36 zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty řídit v zásadě správním řádem, pokud není v konkrétním případě stanoveno jinak. Výjimkou z užití správního řádu je ustanovení § 24 odst. 2 tohoto zákona, podle něhož může Ministerstvo životního prostředí na základě návrhu žadatele (po projednání s dotčenými ministerstvy) sdělit, že některé údaje pro řízení o zápisu do Seznamu pro uvádění do oběhu nebudou požadovány. Toto sdělení bude mít formu stanoviska. Prakticky půjde o jiný správní úkon podřaditelný pod úkony v části čtvrté správního řádu. Zde je třeba vzít v úvahu, že vyloučení správního řádu bylo zvažováno ještě ve vztahu k již zrušené právní úpravě (zákon č. 71/1967 Sb.), jejíž působnost byla užší a soustředila se primárně na správní řízení v úzkém slova smyslu. Tento postup před podáním žádosti je relevantní v případě, že na základě výsledků předchozího uvádění do životního prostředí nebo na základě podstatných vědeckých poznatků žadatel usoudí, že uvedení do oběhu a využití geneticky modifikovaného organismu nebo genetického produktu nepředstavuje žádné riziko pro zdraví a životní prostředí.

3.4.1 Nástroje povolovací činnosti v zákoně o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

Nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty je podle zákona rozlišeno do tří základních kategorií (§ 3 GMOZ). Nakládání je vždy možné pouze na základě oprávnění podle zákona.

Jedná se o uzavřené nakládání s geneticky modifikovanými organismy, za které se považuje každá činnost, při níž jsou organismy geneticky modifikovány nebo při níž jsou geneticky modifikované organismy pěstovány, uchovávány, dopravovány, ničeny, zneškodňovány nebo jakýmkoli jiným způsobem používány v uzavřeném prostoru, nejde-li o geneticky modifikované organismy schválené pro uvádění do oběhu. Přitom pro uvádění do oběhu se vyžaduje zapsání do Seznamu pro uvádění do oběhu nebo udělení souhlasu nebo povolení k uvedení do oběhu příslušným úřadem členského státu a soulad s požadavky právních předpisů Evropských společenství. Oprávnění k uzavřenému nakládání vzniká na základě **povolení** k uzavřenému nakládání, popřípadě **oznámení**.

Dále se jedná o uvádění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, za které se považuje uvádění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí mimo uzavřený prostor, nejde-li o geneticky modifikované organismy schválené pro uvádění do oběhu. Oprávnění k uvádění do životního prostředí vzniká na základě **povolení** k uvádění do životního prostředí.

Třetí skupinu tvoří uvádění geneticky modifikovaných organismů nebo genetických produktů do oběhu, za které se považuje jejich úplné nebo bezúplné předání jiné osobě, nejde-li o předání výlučně za účelem uzavřeného nakládání nebo uvádění do životního prostředí osobě oprávněné k tomuto způsobu nakládání. Oprávnění k uvádění do oběhu vzniká **na základě zápisu** geneticky modifikovaného organismu nebo genetického produktu, o jehož uvádění jde, do Seznamu pro uvádění do oběhu.

V GMOZ je tedy možné odlišit povolovací procesy vázané na

- povolení,
- oznámení a
- rozhodnutí o zápisu.

Povolení podle GMOZ a rozhodnutí o zápisu se vydávají v zásadě ve správním řízení a mají formu rozhodnutí. To znamená, že povolením či zápisem se zakládají práva a povinnosti adresátů správních aktů. Rozhodnutí o zápisu zde má konstitutivní charakter.

Pro řízení o udělení **povolení pro uzavřené nakládání, povolení pro uvádění do životního prostředí a řízení o zápisu do Seznamu pro uvádění do oběhu** platí společná pravidla upravená v § 5 GMOZ. GMOZ doplňuje obecnou úpravu správního řízení např. v otázkách účasti veřejnosti a možnosti připomínkování žádostí k nakládání s GMO. Požadavky na úpravu zapojení veřejnosti vyplývají zejména z vyhlášené a ratifikované Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), publikována pod číslem 124/2004 Sb. m. s.⁴⁰

Odchytky od správního řádu je možné hledat např. v okruhu subjektů, kterým se zasílá žádost o povolení nebo o zápis. Po posouzení úplnosti podané žádosti a jejím případném doplnění, je žádost zaslána Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu zdravotnictví a současně je na internetu zveřejněno shrnutí obsahu žádosti a informace o zahájení řízení (tato informace se zveřejňuje též na úřední desce Ministerstva životního prostředí a dalším vhodným způsobem v dotčené obci a kraji). Dotčená ministerstva mohou sdělit písemně svá vyjádření k žádosti nebo vznést požadavky na doplně-

⁴⁰ Nakládání s geneticky modifikovanými organismy je podle Aarhuské úmluvy jak předmětem práva na informace o životním prostředí, tak předmětem práva na účast veřejnosti podle článku 6 Aarhuské úmluvy. Každá strana má v rámci své vnitrostátní právní úpravy uplatňovat v proveditelném a vhodném rozsahu ustanovení článku 6 na rozhodování o tom, zda povolit záměrné vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí. Veřejnost tedy musí mít možnost zejména být včas a účinně informována o zamýšlených činnostech a dále mít možnost vyjádřit se. Vyjádření pak musí být zohledněno ve výsledném rozhodnutí. Vedle toho podle článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy musí státy zajistit, aby občané splňující kritéria, pokud jsou nějaká vnitrostátním právním řádem stanovena, měli přístup ke správním nebo soudním jednáním, tak aby jim bylo umožněno vznášet námítky proti jednáním, aktům nebo opomenutím ze strany orgánů veřejné moci, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Toto právo má příslušet dotčené veřejnosti vždy, jde-li o rozhodnutí podle čl. 6 Aarhuské úmluvy. Týká se tedy i rozhodnutí podle čl. 6 odst. 11 Aarhuské úmluvy o tom, zda povolit záměrné vypouštění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.

ní údajů v žádosti. Na základě zveřejnění shrnutí obsahu žádosti může každý zaslat své písemné vyjádření Ministerstvu životního prostředí do 30 dnů ode dne zveřejnění shrnutí obsahu žádosti.

V případě, že je některé vyjádření k žádosti o uvedení geneticky modifikovaného organismu do životního prostředí, popřípadě k uvedení geneticky modifikovaného organismu nebo genetického produktu do oběhu nebo k žádosti o zápis do Seznamu pro uvádění do oběhu nesouhlasné (zpochybňují se výsledky hodnocení rizika nebo se namítá nedostatečné zajištění ochrany zdraví a životního prostředí), je třeba vést veřejné projednání.

V případě **povolování uzavřeného nakládání s GMO** se rozlišují dvě možnosti vzniku oprávnění k nakládání, a to v přímé souvislosti s mírou rizika pro zdraví lidí, zvířat, složky životního prostředí nebo biologickou rozmanitost, které uzavřené nakládání v dané podobě zpravidla představuje, tedy v souvislosti s kategorií rizika (viz hodnocení rizika podle § 7 GMOZ). V případě uzavřeného nakládání první a druhé kategorie rizika (nakládání spojeného s typově nejnižší mírou rizika) vzniká toto oprávnění přímo na základě jednostranného právního aktu oznamovatele (zde je možné vázat oprávnění k činnosti na úpravu podmínek a následný souhlas Ministerstva životního prostředí; v případě druhé kategoriemi může Ministerstvo životního prostředí vyžádat dokonce režim povolení). Správní orgán tedy nevydává žádné zvláštní správní rozhodnutí. Pouze k žádosti oprávněného vydá potvrzení o vzniku oprávnění k uzavřenému nakládání.

Jde-li o uzavřené nakládání třetí nebo čtvrté kategorie rizika, je nutné k němu získat povolení podle § 5 GMOZ.

Pro řízení o udělení **povolení pro uvádění do životního prostředí** platí procesní režim podle § 5 zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty s drobnými odchylkami. Např. je umožněno podání společné žádosti pro uvádění do životního prostředí stejného geneticky modifikovaného organismu na různých místech nebo kombinace geneticky modifikovaných organismů na stejném místě nebo na různých místech pro stejný účel a dále je do povolovacího procesu zapojeno informování Evropské komise, popř. členských států.

Povolení k uzavřenému nakládání a pro uvádění do životního prostředí jsou nepřevoditelná na jiné osoby. Přitom Ministerstvo životního prostředí vede registr povolených geneticky modifikovaných organismů (registr geneticky modifikovaných organismů, pro které bylo uděleno povolení) a registr uživatelů (registr osob, kterým bylo uděleno povolení podle tohoto zákona nebo kterým vzniklo oprávnění k uzavřenému nakládání na základě oznámení).

Uvádění GMO do oběhu je možné pouze tehdy, jedná-li se o geneticky modifikované organismy nebo genetické produkty zapsané v Seznamu pro uvádění do oběhu.

Zákon pamatuje též na případy, kdy byl k uvedení do oběhu dán souhlas nebo povolení příslušným úřadem členského státu a pokud vyhovuje požadavkům právních předpisů Evropských společenství. Zvláštnostmi procesního postupu je zejména obligatorní zasílání žádosti Evropské komisi a příslušným úřadům členských států a zpracování hodnotící zprávy, v níž se uvádí, zda by geneticky modifikovaný organismus nebo genetický produkt měl být uveden do oběhu a za jakých podmínek, nebo že by geneticky modi-

fikovaný organismus nebo genetický produkt neměl být uveden do oběhu. O žádosti o provedení zápisu se vydává rozhodnutí o provedení zápisu, popř. se žádost zamítne.

Pro vydaná povolení, popř. zápis v Seznamu pro uvádění do oběhu dále platí, že za zákonem stanovených podmínek je může Ministerstvo životního prostředí změnit nebo zrušit (§ 12 GMOZ). Kromě toho jsou stanoveny podmínky, za kterých oprávnění ze zákona zaniká (§ 13 GMOZ).

Na geneticky modifikované organismy nebo genetické produkty zapsané do Seznamu pro uvádění do oběhu je vázán dovoz a vývoz GMO.

3.4.2 Dotčené orgány v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy

K žádostem podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty se z hlediska své působnosti vyjadřuje Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo zemědělství. Na jejich postavení je třeba aplikovat § 136 správního řádu. Zvláštní postavení pak má Evropská komise a ostatní členské státy.

3.4.3 Úprava kompetencí podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty

Výkon veřejné správy na úseku povolování nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, je centralizován u Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí rozhoduje o žádostech o udělení povolení pro uzavřené nakládání, povolení pro uvádění do životního prostředí a o zápisu do Seznamu pro uvádění do oběhu. Odbornou podporu výkonu této činnosti zajišťuje poradní orgán, Česká komise pro nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

Česká inspekce životního prostředí a celní úřady mají kontrolní oprávnění.

Role dalších správních orgánů spočívá zejména v provádění odborné kontroly nad nakládáním s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, kontrole a zkouškách geneticky modifikovaných organismů a genetických produktů v rámci jejich působnosti a podle zvláštních právních předpisů, a podnětech v případě zjištění porušení zákona (orgány veterinární správy, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Státní rostlinolékařská správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, orgány ochrany veřejného zdraví).

3.4.4 Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o geneticky modifikovaných organismech

Z právní úpravy GMOZ je patrná odlišná systematika povolovacích nástrojů. Důvodem těchto odlišností je již zakotvení právní úpravy nakládání s GMO v rámci systematiky práva životního prostředí. GMO jsou zařazeny jako zvláštní zdroj ohrožení životního prostředí, přičemž právě u zdrojů ohrožení životního prostředí se

využívá velmi přísná regulace založená na principu prevence a předběžné opatrnosti. Cílem právní úpravy je sledovat GMO od jeho vzniku, přes průběžný monitoring až po skončení jeho „životnosti“, resp. ukončení nakládání s ním. Základním měřítkem povolovací činnosti je zde přínos využívání GMO pro společnost v porovnání s pravděpodobným či možným (ale nejistým) rizikem, které GMO přinášejí. V tomto směru se hodnotí též míra rizikovitosti konkrétních GMO.

GMOZ přináší přehlednou právní úpravu. Povolovací procesy jsou jednoznačně rozlišeny s ohledem na míru rizikovitosti a jednotlivé typy nakládání s GMO (uzavřené nakládání, uvádění do životního prostředí). Hlavním nástrojem je povolení, které je vydáváno jako správní rozhodnutí v zásadě podle správního řádu s dílčími procesními odchylkami. V případě menšího rizika lze využít oznámení jako jednostranný právní úkon.

Organizačně je regulace nakládání s GMO soustředěna u Ministerstva životního prostředí. Tím je umožněna koncepční a přehledná činnost na tomto úseku.

3.5 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE ZÁKONA O INTEGROVANÉ PREVENCI

Specifickým průřezovým prostředkem ochrany životního prostředí je integrovaná prevence a omezování znečištění (IPPC, Integrated Prevention and Pollution Control). Jedná se o právní úpravu, která byla do českého práva přenesena na základě požadavku práva Evropských společenství (viz dále).

Právní úprava IPPC přináší **novou procesní úpravu**, která sice vychází z použití správního řádu, nicméně detailnost popsaného procesu užití obecné úpravy správního řízení téměř vylučuje.

Problematika integrované prevence a omezování znečištění představuje jakousi novou etapu vývoje práva životního prostředí. V jistém smyslu formalizuje již dlouho diskutovanou otázku potřeby komplexnějšího pohledu na ochranu životního prostředí a tím si klade za cíl realizovat v praxi základní principy ochrany životního prostředí. Konkrétně jde o naplňování požadavku vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku a též principu udržitelného rozvoje. Dále je třeba zmínit princip integrace, jehož obsahem je, aby požadavky ochrany životního prostředí byly reflektovány v ostatních resortních úpravách (regulace průmyslu, sociální otázky, zemědělství, doprava a další). Nicméně použití slova „integrované“ v IPPC znamená integraci zejména vnitřní, tj. integrovaný výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí u vymezených zařízení (viz § 1 zákona o integrované prevenci). To odpovídá výše naznačené diskusi o nezbytnosti provázání dílčích úprav práva životního prostředí a požadavku komplexní ochrany životního prostředí, která vychází ze širších souvislostí. Tento integrovaný – průřezový přístup pak přesahuje do dalších právních odvětví coby princip udržitelného rozvoje, takže přináší také integraci navenek (to je patrné zejména z rozsahu IPPC a využití BAT). Zásadní je samozřejmě naplňování principu prevence, kdy IPPC ustupuje od řešení pomocí koncových technologií (end-pipe solutions) a směřuje k preventivním opatřením, snížení nebo úplnému zabránění znečišťování.

Co činí IPPC zcela novou agendou v oblasti práva životního prostředí, je odklon od složkového pojetí ochrany a zavedení přístupu integrovaného, jehož cílem je maximální možná prevence průmyslového znečišťování všech složek životního prostředí v jejich vzájemných vztazích a s ohledem na možné přenosy znečištění z jedné složky do druhé.

Cílem IPPC je omezení negativního dopadu významných průmyslových činností na životní prostředí. Právní regulace tak směřuje na významné zdroje ohrožení a znečištění životního prostředí.⁴¹

3.5.1 Právní základ IPPC

Úprava IPPC má svůj původ na evropské právní půdě, a to konkrétně ve směrnici Rady Evropské unie 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění (směrnice o IPPC).⁴² Do českého právního řádu byla problematika IPPC transponována zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, dále „IPPCZ“, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2003.

Na základě tohoto právního předpisu bylo zahájeno vydávání integrovaných povolení a na něj navazujícího kontrolního a sankčního mechanismu. Integrované povolení jako specifický správní akt, který je výsledkem povolovacího procesu, je hlavním nástrojem IPPC jak z právního pohledu, tak z obsahového hlediska.

3.5.2 Nástroje povolovací činnosti podle zákona o integrované prevenci

Stěžejní materií zákona o integrované prevenci je úprava procesu, jehož výsledkem je rozhodnutí o žádosti o vydání integrovaného povolení. V mezích tohoto procesu se realizují výše uvedené principy ochrany životního prostředí a integrované povolování je základním rámcem pro komplexnost posouzení dopadů povolované činnosti na životní prostředí, pro vyjádření dotčených orgánů a osob a pro vyvažování různých zájmů.

Základním pravidlem pro proces je to, že pokud IPPCZ nestanoví jinak, postupuje se podle obecné úpravy správního řízení, tj. správního řádu.

Pro vztah IPPCZ a správního řádu je tedy určující vztah obecného a zvláštního předpisu, speciality a subsidiarity. Jestliže na určitou oblast nemá zákon o integrované prevenci zvláštní úpravu, pak se subsidiárně využije postup podle správního řádu. Jak

⁴¹ Ústředním pojmem zákona jsou zařízení, která jsou za účelem podchycení vzájemných vazeb a kumulace emisí a přenosů definována jako provozní areály se všemi spojenými činnostmi. Zařízením se podle IPPCZ rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 zákona, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 zákona probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů. Činnosti vyjmenované v příloze č. 1 zákona zahrnují širokou škálu aktivit: provozování spalovacích zařízení, slévárny, chemické provozní areály, velkochovy, nakládání s odpady a další.

⁴² Směrnice o IPPC byla novelizována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na přípravě některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES ve věci účasti veřejnosti a přístupu ke spravedlnosti.

už bylo poznamenáno výše, procesní úprava řízení podle IPPCZ je natolik podrobná, že nedává příliš mnoho prostoru pro aplikaci obecných ustanovení. To se týká zejména řízení v prvním stupni.

Základním nástrojem povolovacího procesu je **integrované povolení** jako správní akt, kterým správní orgán stanoví podmínky ochrany životního prostředí jako meze výkonu povolené činnosti. Do procesu vstupují též **zájmy složkové**, které hájí orgány příslušné podle zvláštních zákonů. Dále je tedy třeba sledovat nejen formu integrovaného povolení, ale též formu „složkových vyjádření“.

1) Integrované povolení je v zákoně o integrované prevenci definováno jako: „rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují“ (§ 2 písm. h) IPPCZ). Integrovaným povolením se legalizuje činnost obecně dovolená, nicméně s ohledem na společenský význam vázaná na správním aktem stanovené podmínky. Integrované povolení má formu správního rozhodnutí a jako takové upravuje s bezprostřední právní závazností práva a povinnosti adresáta rozhodnutí. Jedná se o materiální správní akt, který upravuje hmotněprávní postavení adresáta.⁴³ Rozhodnutí o vydání integrovaného povolení je závazné pro účastníky řízení a pro všechny správní orgány (§ 73 SŘ).

K charakteristice integrovaného povolení jako správního rozhodnutí nutno říci, že se jedná o akt konstitutivní, tj. akt zakládající právní vztahy, a to zásadně do budoucnosti (tj. působící pro futuro). Pro právní režim má stěžejní význam to, že se jedná o typický příklad aktu *in rem*, tj. váže se primárně k věci, k jejím výlučným a typickým vlastnostem, nikoliv k osobě provozovatele – žadatele. Integrované povolení, ač je tedy vydáváno určité osobě – provozovateli zařízení, je vázáno na konkrétní zařízení. Jedná se o správní akt, který se týká konkrétního adresáta, ale v podstatě pouze kvůli jeho vztahu k určité věci, přičemž pro vydání aktu jsou relevantní výlučně vlastnosti této věci. Správní rozhodnutí charakteru *in rem* pak působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát,⁴⁴ na kterou také přecházejí práva a povinnosti z vydaných aktů. Tato skutečnost, že správní akt zavazuje i právní nástupce, je sice vlastností aktu *in rem*, ale v zákoně musí být výslovně vyjádřena. Zákon o integrované prevenci řeší tuto situaci v ustanovení § 17, kde stanoví, že práva a povinnosti z integrovaného povolení přecházejí na právního nástupce provozovatele zařízení a jsou pro něj závazné.

Vzhledem k tomu, že může docházet k četným změnám v provozu zařízení, jakož i na zařízení samotném, upravuje zákon o integrované prevenci speciální kontrolní režim vedoucí ke změně integrovaného povolení a tedy jeho aktualizaci ve vztahu k provedeným změnám provozu. V kontrolním systému jsou upraveny jednak kontroly *ad hoc* na základě v zákoně vyjmenovaných skutečností a jednak pravidelné osmileté kontroly.

⁴³ Hendrych D. a kol., cit. dílo, s. 117.

⁴⁴ Hendrych D. a kol., cit. dílo, s. 119.

Pokud jde o trvání účinků integrovaného povolení, toto je vydávané bez časového omezení (nicméně může být pozměněno navazujícími změnovými rozhodnutími). Věcně musí integrované povolení sledovat celou éru reálné existence a provozu zařízení včetně jeho „ekologické likvidace“. To vše je zahrnuto do závazných podmínek provozu.

Časová neomezenost integrovaného povolení vyvolává určité problémy **ve vztahu ke složkovým předpisům** (viz níže). Např. vodní zákon omezuje vydávaná povolení přesným časovým úsekem. Jsou-li tato povolení nahrazena integrovaným povolením, které má přejímat povinnosti podle složkových předpisů (§ 13 odst. 6 a § 14 IPPCZ), pak se podmínka časového omezení jeví jako nesplnitelná. Bude nutno ji řešit zřejmě cestou závazných podmínek. Pokud nebude přijato toto řešení, bude nutné část integrovaného povolení vydat na dobu určitou, po jejímž uplynutí bude provozovatel žádat o prodloužení rozhodnutí. Na tomto příkladu je zjevné, že úprava IPPC naráží na příliš úzkou vazbu na složkové předpisy. Kumulace opatření podle IPPCZ a požadavků podle složkových předpisů přináší do IPPC jistou rigiditu a nemožnost skutečně integrovaného zvažování za současného oproštění se od konkrétních složkových podmínek. Integrované povolení by mělo objektivně zhodnotit všechny složky v jejich vzájemných vazbách, zatímco složkové předpisy se soustředí na individuální ochranu dané dílčí oblasti právě s ohledem na její specifika.

2) V případě, kdy se vydává integrované povolení, nevydávají se určená složková rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy (§ 2 písm. h) IPPCZ). Jedná se o akty povolující a bezprostředně opravňující k určité činnosti, ale také akty vydávané složkově ve formě stanovisek, resp. závazných stanovisek, sdělení apod. pro účely správního řízení podle zvláštního zákona, které nezakládají bezprostředně nějaké právo (toto schéma je do určité míry modifikováno novou právní úpravou stavebního zákona a změnového zákona). Je-li vedeno řízení o vydání integrovaného povolení, příslušný správní orgán (v oblasti složkové ochrany životního prostředí, popř. ochrany před zdroji ohrožení) ztrácí svou kompetenci vydat určité rozhodnutí. Toto rozhodnutí, resp. jiný úkon správního orgánu je ze složkové úpravy převeden do IPPC.

Zde je nutno poznamenat, že primárním cílem, a k tomu směřuje úprava zakotvená směrnicí 96/61/ES, je „technická ochrana životního prostředí“. V integrovaném povolení se řeší, jak bude určité konkrétní zařízení technicky vypadat, jaké technologie v něm budou použity a jaké budou dopady jeho provozu (zohlednění vstupu i výstupu). Z pohledu životního prostředí se požaduje, aby byly použity postupy, které zajistí preventivní ochranu a budou mít minimální dopad, pokud jde o emise a přenosy. V rámci řízení podle IPPCZ se podrobně zkoumají technické podmínky zařízení a na základě nejlepších dostupných technik a s ohledem na lokální podmínky již konkrétně umístěného zařízení, k němuž se váže územní rozhodnutí, se stanovují závazné podmínky provozu zařízení. Integrované povolení musí bezpodmínečně zahrnout vzájemné vazby a přenosy mezi složkami (ovzduší, voda a půda) a dále vyřešit otázku nakládání s odpady, popř. též otázky hluku a vibrací (veřejného zdraví).

V české právní úpravě byl před novelizací IPPCZ (provedené zákonem č. 222/2006 Sb.) tento technicky zaměřený rámec překonán. Integrace v rámci IPPC zahrnovala kromě výše uvedených též některé otázky ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa,

lázeňství a veterinární péče. S ohledem na technické zaměření IPPC a časovou soudnost povolovací činnosti ve vztahu k investičním cyklům a požadavkům stavebního zákona byly netechnické (spíše územně plánovací) otázky vypuštěny a ponechány ve složkovém režimu.

V současné podobě vytváří IPPCZ vazbu na složkové předpisy v následujících oblastech:

- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- 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 (lázeňský zákon), 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, a
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o výčet konkrétních aktů a jiných úkonů, které jsou v IPPCZ integrovány, odkazují na přílohu této práce „Nahrazovaná rozhodnutí, souhlasy a další správní akty podle IPPCZ“. Skupina úkonů veřejné správy zahrnutá v IPPC může být vstupní množinou při zvažování další integrace v právu životního prostředí, zejména ve vztahu k procesním úpravám podle stavebního zákona.

Postavení úkonů integrovaných v rámci IPPC je řešeno dále.

3.5.3 Proces vydávání integrovaného povolení

Řízení podle IPPCZ je řízením návrhovým (dispoziční zásada správního řízení), tj. jedná se o žádost o vydání integrovaného povolení ze strany účastníka řízení vůči příslušnému úřadu.

Před samotným podáním žádosti má provozovatel požádat příslušný úřad o předběžnou informaci o úplnosti žádosti.

Dnem, kdy je žádost v listinné podobě doručena úřadu, je zahájeno řízení o vydání integrovaného povolení.

Následujícím krokem je přezkoumání úplnosti žádosti, a to v rozsahu požadavku ustanovení § 4 IPPCZ, které vymezuje obsah žádosti, a prováděcího právní předpisu, který tyto požadavky specifikuje (vyhláška č. 554/2002 Sb., kterou se stanoví vzor žádosti o vydání integrovaného povolení, rozsah a způsob jejího vyplnění).

Dalším krokem je zveřejnění žádosti (na portálu veřejné správy, na úředních deskách) a její projednávání s účastníky a s odborně způsobilou osobou včetně ústního

jednání. Ústní jednání, jakož i účast odborně způsobilé osoby jsou pouze fakultativními kroky, takže úřad má do jisté míry možnost zkrátit správní řízení.

Pokud úřad po projednání žádosti zjistí, že záměr provozovatele zařízení uvedený v jeho žádosti nesplňuje požadavky IPPCZ a zvláštních právních předpisů nebo že závazné podmínky navržené pro provoz zařízení jsou z technických důvodů nesplnitelné (příčemž je nutné postupovat podle § 14 IPPCZ, kde je upraven postup stanovení závazných podmínek), žádost o vydání integrovaného povolení zamítne. Zde je třeba vzít v úvahu též možnost stanovení výjimky z požadavku na plnění emisních limitů na dobu nejdéle šest měsíců, jestliže provozovatel zařízení v této době plánuje uskutečnit opatření (například uvedení zařízení do provozu, krátkodobé přerušení nebo definitivní ukončení provozu zařízení) vedoucí ke snížení znečištění. Zároveň je třeba reflektovat požadavky upravené v ustanovení § 15 IPPCZ, podle kterého úřad při stanovování závazných podmínek bere v úvahu standard kvality životního prostředí spolu s použitím nejlepších dostupných technik. Nejlepší dostupné techniky, popř. možnosti splnění standardu kvality životního prostředí, jsou měřítkem správní úvahy úřadu. Kromě toho úřad může v případě, že některý z požadavků standardu kvality životního prostředí lze v místních podmínkách splnit jen tehdy, dojde-li k nedodržení jiného požadavku standardu kvality životního prostředí, zohlednit tuto skutečnost v integrovaném povolení za předpokladu, že bude dosaženo účelu zákona.

Nejsou-li dány důvody pro zamítnutí žádosti podle § 13 odst. 2 IPPCZ, úřad na podkladě výsledků projednání žádosti vydá integrované povolení, které obsahuje jak obecné náležitosti stanovené správním řádem, tak speciální závazné podmínky podle IPPCZ.

3.5.4 Vztah složkových povolovacích řízení k integrovanému povolení

Integrované povolení je podle ustanovení § 2 písm. h) IPPCZ povolení, které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují. Váha a závaznost těchto aktů ve vztahu k integrovanému povolení je dána jednak požadavky ustanovení § 13 a 14 IPPCZ a jednak subsidiárně požadavky na rozhodnutí podle správního řádu.

Jednotlivé „složkové správní orgány“, jejichž akty jsou nahrazovány, jsou do procesu vydávání integrovaného povolení zapojeny jako příslušné správní úřady (jejich příslušnost je dána složkovým předpisem, nicméně neznamená věcnou příslušnost k výkonu pravomoci v rámci IPPC, v této oblasti se jedná pouze o „dotčenost“). Těmto úřadům je zasílána žádost, k níž se vyjadřují zejména z pohledu zhodnocení návrhu závazných podmínek k provozu zařízení, popřípadě navrhuje další závazné podmínky integrovaného povolení, vždy však z pohledu příslušné oblasti životního prostředí. Pro vyjádření příslušných správních úřadů zasílaných úřadu výslovně platí, že se nejedná o správní rozhodnutí (§ 9 odst. 2 IPPCZ). Příslušné správní úřady jsou v souladu s ustanovením § 136 SŘ dotčenými správními orgány (označení úřadů podle IPPCZ jako příslušné správní úřady vyjadřuje jejich příslušnost podle složkových předpisů, tedy příslušnost, kterou by měly v případě složkového řízení). **Nicméně postup pro řešení případných**

rozporů, resp. vztah mezi vyjádřením příslušného/dotčeného orgánu je třeba hledat ve speciální úpravě IPPCZ, nikoliv ve správním řádu a jím upraveném dohodačovacím řízení. Právě v tomto aspektu se projevuje specifikum formy integrace použité v IPPCZ. „Složkové správní orgány“ nevydávají závazná stanoviska podle SR, ale pouze vyjádření, jejichž vyhodnocení je plně v kompetenci povolovacího úřadu IPPC (za předpokladu zachování zákonnosti a dalších principů správního řádu).

Součástí odůvodnění rozhodnutí o integrovaném povolení musí být vypořádání připomínek k žádosti obsažených ve vyjádřeních příslušných správních úřadů, a to v plném rozsahu (viz § 13 odst. 5 IPPCZ). Výjimečně je postavení orgánu ochrany veřejného zdraví. Povolující úřad je totiž povinen do integrovaného povolení zahrnout podmínky uvedené ve vyjádření (stanovisku) příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví, které se dotýkají zájmů chráněných podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Zde tedy nestačí vypořádání se s připomínkami v odůvodnění rozhodnutí.

Kromě toho závazné podmínky provozu uložené úřadem musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních, tedy složkových právních předpisů, podle kterých by byla vydána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které se nahrazují integrovaným povolením.

Platí tu tedy dvě zásady. Jednak ta, že integrované povolení musí reflektovat požadavky složkových úprav, nicméně odchýlení je možné na základě principů uvedených v ustanoveních § 14 a 15 IPPCZ. Druhou zásadou je ta skutečnost, že vyjádření příslušného správního úřadu ztrácí svou povahu, kterou by mělo podle složkového předpisu (tedy formu povolení, stanoviska, souhlasu apod.), a zůstává pouhým vyjádřením bez bezprostřední závaznosti pro povolující úřad. Na první pohled může tato situace vypadat jako oslabení aktu podle složkového předpisu (např. povolení podle VodZ, které v procesu IPPC přestává být povolením a tedy správním rozhodnutím, ale mění se na „nezávazné stanovisko“ vodoprávního úřadu), nicméně tato úprava je pro IPPC zcela relevantní. Úlohou integrovaného povolení je jít nad všechny složky, zohlednit požadavky vysoké úrovně ochrany v komplexu životního prostředí s ohledem na lokální podmínky, celkovou únosnost území apod. Povolující úřad se musí odpoutat od požadavků dílčí složky, kterou musí nahlížet jako součást celku s nezbytnými vazbami, vztahy, přenosy apod. Není tedy relevantní ani využití nově upraveného postupu při vydávání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Takovou úpravou by proces integrovaného povolování zcela ztratil svůj charakter a své vnitřní ambice na vyvažování mezi rozdílnými veřejnými zájmy. Celá vize integrace by byla nemyslitelná. IPPC nemůže být pouhý součet požadavků podmínek složkových předpisů, ale musí jít dále v režimu, který popisuje ustanovení § 14, popř. § 15 IPPCZ. Řešení případných rozporů mezi složkovými požadavky je v podstatě v rukou povolovacího úřadu a bude se řídit úpravou IPPCZ.

3.5.5 Úprava kompetencí podle zákona o integrované prevenci

Věcná příslušnost k vydání integrovaného povolení je speciálně řešena v § 29 a 33 IPPCZ. Většina řízení bude vedena krajskými úřady, které podle ustanovení § 33 písm. a) rozhodují o žádostech o vydání integrovaného povolení s výjimkou

zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí dotčeného státu. Pro zařízení s možnými přeshraničními vlivy je věcně příslušným správním úřadem Ministerstvo životního prostředí (viz ustanovení § 29 písm. b) IPPCZ). Vymezení případů možných přeshraničních vlivů, resp. jejich zjišťování však nemá pevně stanovená pravidla. Zpravidla bude toto vymezení odpovídat zařízením, u nichž bylo prováděno mezistátní posuzování podle EIAZ.

Pokud jde o kompetenci z pohledu místní příslušnosti, nutno subsidiárně využít příslušná ustanovení správního řádu, z nichž lze dovodit, že příslušným správním úřadem (zpravidla tedy krajským úřadem) bude úřad v místě provozního areálu. Vzhledem k tomu, že v případě IPPC se sleduje primárně provoz vymezených zařízení, místní příslušnost se bude odvíjet zejména od místa činnosti – provozu, které však bude přirozeně spojeno s polohou nemovitostí, které jsou k provozu využívány.

3.5.6 Zveřejňování informací

Zvláštní význam pro celý proces má informovanost veřejnosti o dílčích úkonech řízení. V oblasti zpřístupňování informací je naplňován vysoký standard. Obligatorně je využíváno zveřejňování relevantních informací na portálu veřejné správy, tedy na internetu v elektronické podobě dostupné široké veřejnosti.

První krok zveřejnění nastupuje ve fázi, kdy je žádost shledána úplnou a jako taková rozeslána účastníkům řízení a dalším podle ustanovení § 8 odst. 1 IPPCZ. Současně je žádost v rozsahu stručného shrnutí údajů zveřejněna na portálu veřejné správy,⁴⁵ vyvěšena na úřední desce povolovacího správního úřadu a na vývěsní desce obce, na jejímž území je či má být zařízení umístěno. Vedle stručného shrnutí se zveřejňuje informace o tom, kdy a kde je možné nahlédnout do žádosti a pořizovat z ní výpisy, opisy nebo kopie.

Vyvěšení a zveřejnění na internetu trvá po dobu 30 dnů. V rámci této doby může kdokoliv zaslat povolujícímu úřadu své vyjádření k žádosti. Zde se jedná o jakýkoliv subjekt, nikoliv jen účastníky řízení vymezené v ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) IPPCZ. Subjekty, které podají vyjádření podle tohoto ustanovení, se nestávají automaticky účastníky řízení.

Další zveřejnění se týká vyjádření odborně způsobilé osoby, kdy úřad podle ustanovení § 11 odst. 3 IPPCZ vyjádření odborně způsobilé osoby neprodleně po jeho obdržení zveřejní po dobu 30 dnů na své úřední desce a na portálu veřejné správy.

Úřad je dále povinen zveřejnit rozhodnutí o žádosti o vydání integrovaného povolení, a to do 5 dnů ode dne nabytí právní moci po dobu 60 dnů na portálu veřejné správy. Na své úřední desce zveřejní informaci o tom, kdy a kde lze do rozhodnutí nahlédnout.

Zvláštní režim zveřejňování si jistě vyžádá podrobnější úprava procesu při přeshraničním posuzování, kde musí být informována též veřejnost dotčeného státu. Ze způsobů, které využívá nový správní řád, lze uvést např. zveřejňování v hromadných

⁴⁵ Portál veřejné správy je pojem, který vychází ze zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. V praxi jde o webovou stránku, z níž je možné se přes jednotlivé odkazy dostat na jednotlivé instituce veřejné správy. Adresa tohoto centrálního portálu, který je pod správou ministerstva informatiky, je <http://portal.gov.cz>.

sdělovacích prostředcích podle ustanovení § 146 správního řádu nebo zveřejnění i jiným způsobem (kromě vyvěšení na úřední desce), v místě obvyklým podle ustanovení § 172 správního řádu.

3.5.7 Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o integrované prevenci

Integrované povolení má na rozdíl od předchozích analyzovaných povolovacích nástrojů podle VodZ, OchrOvzdZ, ZOPK a GMOZ specifickou povahu. Jedná se o průřezový nástroj, jehož podstatou je kumulace různých složkových pohledů v jediném výsledném správním aktu. Již výše bylo naznačeno, že se jedná o specifickou formu integrace jako způsob řešení kumulace správních úkonů (a to koncepčně nový způsob využití v právním řádu ČR). Povaha integrovaného povolení samotná je jednoznačná podle IPPCZ a též podle SR. Jedná se o správní rozhodnutí vydané k provozu konkrétního zařízení. Procesní režim se řídí zákonem o integrované prevenci a subsidiárně správním řádem, částí druhou (správní řízení v úzkém slova smyslu). IPPCZ přináší specifické řešení ve vztahu k vyjádřením příslušných správních úřadů (tj. správních orgánů, jejichž úkony se nahrazují integrovaným povolením). Prakticky se tedy namísto povolení, souhlasů, stanovisek apod. vydá jediné integrované povolení. V rámci něj dojde tedy ke změně právní povahy úkonů dotčených orgánů, protože všechny podmínky integrovaného povolení jsou závazné jako součást výroku správního rozhodnutí. Určení dotčených orgánů je jednoznačné díky přímým novelám dotčených předpisů.

Pokud jde o kompetenční úpravu, IPPCZ vychází ze dvou rovin. Standardně bude příslušným povolovacím orgánem krajský úřad, v případě přeshraničních dopadů Ministerstvo životního prostředí. Toto rozlišení reflektuje národní, resp. nadnárodní charakter dopadu toho kterého zařízení na životní prostředí, a je tedy systematické.

3.6 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE ZÁKONA O POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Cílem právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Posuzují se vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti (§ 1 a 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Procesu posuzování vlivů podléhají záměry a koncepce vymezené zákonem, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Přitom širší vlivů na životní prostředí zahrnutých je výrazně širší než vymezení životního prostředí podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb.

Posuzování vlivů na životní prostředí je tedy odborná expertíza, v níž se posuzuje vliv daného záměru nebo koncepce na životní prostředí v možných variantách realizace ještě před povolením záměru, resp. schválením plánu a programu (princip preven-

ce), a to ve vazbě na územní plánování (resp. územní rozhodnutí), kterým se řeší vhodnost a funkčnost umístění daného zařízení v prostorovém uspořádání. Vedle požadavku na získání dostatečných informací o vlivu záměru (projektu), resp. koncepce (plánu nebo programu) na životní prostředí, je proces posuzování vlivů na životní prostředí prostorem pro uplatnění zájmů veřejnosti.

Problematika posuzování vlivů na životní prostředí byla v právním řádu České republiky poprvé zmíněna v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, na který v tomto směru konkrétním provedením navázal zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Nová úprava byla přijata v podobě zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), dále „EIAZ“. Tento zákon se posléze prostřednictvím novelizace provedené zákonem č. 93/2004 Sb. stal komplexním právním základem pro posuzování vlivů na životní prostředí. Podstatou uvedené novely bylo spojení úpravy EIA a SEA do jediného právního předpisu.

EIAZ v České republice implementuje požadavky evropské normy, směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES, jakož i požadavky norem mezinárodního práva, jimiž je Česká republika vázána. V oblasti SEA je zákonem č. 100/2001 Sb. implementována směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. S ohledem na některé nedostatky české právní úpravy vytýkané ze strany orgánů Evropských společenství je připravován zcela nový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

V rámci úpravy posuzování vlivů na životní prostředí je třeba odlišit dva posuzovací procesy. Jednak posuzování vlivů záměrů (projektů) na životní prostředí (EIA, Environmental Impact Assessment) a jednak posuzování vlivů koncepcí (plánů a programů) na životní prostředí (SEA, Strategic Environmental Assessment).

3.6.1 Vztah ke správnímu řádu

Procesní úprava SEA a EIA je příkladem třetího modelu uplatnění správního řádu v povolovacích režimech v předpisech práva životního prostředí. V ustanovení § 23 odst. 12 EIAZ je upraveno výslovné vyloučení správního řádu, není-li v konkrétním případě stanoveno jinak. Využití správního řádu je tedy možné pouze na základě výslovného zákonného odkazu. Správní řád se využije pouze pro řízení o udělení a o odejmutí autorizace osobám oprávněným ke zpracování dokumentace a posudku. S ohledem na rozsah působnosti správního řádu z roku 2004, který se vztahuje na veškeré postupy správních orgánů v oblasti veřejné správy, tedy i na jiné postupy správních orgánů než takové, jejichž účelem je vydání závazného rozhodnutí (viz § 1 odst. 1 a § 177 odst. 2 SŘ),⁴⁶ bude však třeba i v procesu EIA a SEA reflektovat základní zásady správního řízení uvedené ve správním řádu.

⁴⁶ Bližší viz Vopálka, V., *Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům*, Právní rozhledy, 2004, č. 21, s. 785–788.

3.6.2 Proces EIA

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí upravuje v prvé řadě posuzování vlivů záměrů (staveb, činností a technologií) vymezených v příloze č. 1 EIAZ. K celkové charakteristice procesu posuzování vlivů záměrů (staveb, činností, technologií) je nutno říci, že je koncipován jako postup vedoucí k získání odborných podkladů pro vydání navazujících závazných rozhodnutí, přičemž jeho konečný výstup není materiálně právně závazný. Jedná se pouze o formální závaznost v tom směru, že navazující rozhodnutí nelze bez stanoviska EIA vydat a správní orgány vydávající tato rozhodnutí se musí vypořádat s jeho obsahem. V tomto směru lze proces EIA charakterizovat jako nástroj práva bez přímé věcné závaznosti a vynutitelnosti.

Obligatorně jsou posuzovány záměry uvedené v příloze č. 1 kategorií I EIAZ a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li tato uvedena. Záměry v příloze č. 1 v kategorii II EIAZ včetně záměrů nedosahujících příslušných limitních hodnot jsou posuzovány pouze tehdy, je-li tak stanoveno ve zjišťovacím řízení (pokud se ve zjišťovacím řízení stanoví, že mohou mít významný vliv na životní prostředí). Dále jsou posuzovány zákonem, resp. ve zjišťovacím řízení určené změny záměru (změny záměru uvedeného v příloze č. 1, pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah, nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání, nejde-li o změny uvedené výše). Poslední skupinu tvoří záměry, u nichž se žádá o prodloužení platnosti stanoviska, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení (viz dále).

Pokud jde o záměry uvedené v příloze č. 1 EIAZ, jedná se o záměry s pravděpodobným významným vlivem na životní prostředí. V rámci přílohy lze vymezit jednak významné průmyslové a zemědělské zdroje, kde hrozí zejména znečišťování životního prostředí emisemi a přenosy z dané činnosti, dále pak významné zásahy do krajiny (zejm. liniové stavby, vodní díla), popř. těžba či nakládání s vodními zdroji ve značné míře.

Ve stanovených případech existuje možnost, aby vláda posuzování konkrétního záměru vyloučila. Kromě toho může v zákonem stanovených případech (§ 23 odst. 7 EIAZ) upustit od posuzování záměru i příslušný úřad. Jedná se o případy, kdy je provedení záměru nutné ke zmírnění nebo odvrácení důsledků událostí, které závažně a bezprostředně ohrožují životní prostředí, zdraví, bezpečnost nebo majetek obyvatelstva.

Proces EIA se zahajuje **oznámením** příslušnému úřadu (tomuto může předcházet předběžné projednání), které činí ten, kdo hodlá provést záměr. Proces EIA je tedy zahajován z iniciativy investora. Oznámení, které musí mít obdobně jako další dokumenty specifické náležitosti požadované EIAZ, zasílá příslušný úřad k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Dále zajistí zveřejnění informace o oznámení a na internetu dále zveřejní textovou část oznámení. Na základě toho může každý zaslat své písemné vyjádření k oznámení.

Pokud jde o zahájení procesu EIA, v případě fakultativních záměrů se teprve ve zjišťovacím řízení rozhodne, zda posuzovací proces vůbec začne. V případě fakultativních záměrů je teprve v závěru zjišťovacího řízení konstatováno, zda proces posuzování musí proběhnout. Pokud záměr na základě závěru nebude posuzován, proces EIA vůbec nezačne.

Zjišťovací řízení má tedy v podstatě dva cíle. U obligatorních záměrů je prováděn tzv. *scoping*, zjišťování obsahu a rozsahu posuzování a zpřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace vlivů záměru na životní prostředí, a to se zřetelem na povahu konkrétního záměru nebo druhu záměru, faktory životního prostředí, které mohou být provedením záměru ovlivněny a současný stav poznatků a metody posuzování. U fakultativních záměrů je prováděn tzv. *screening*, jehož cílem je zjištění, zda proces EIA bude či nebude probíhat (zda záměr nebo změna záměru má významné vlivy na životní prostředí).

V závěru zjišťovacího řízení může být navrženo zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné. Již podle ustanovení § 6 odst. 2 EIAZ by v případě, že se jedná o záměr, který podléhá posouzení podle přílohy č. 1 EIAZ, měl oznamovatel vždy uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí.

Příslušný úřad písemný odůvodněný závěr zjišťovacího řízení zveřejní a zašle oznamovateli.

Dalším procesním krokem je zpracování **dokumentace**, které však může být v případě, že příslušný úřad neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k oznámení, splněno již podrobně zpracovaným oznámením v souladu s přílohou č. 4 EIAZ. Zpracování zajišťuje oznamovatel, ale zpracovatelem může být pouze autorizovaná osoba podle § 19 EIAZ. Dokumentace se opět zasílá k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávním celkům, zveřejňuje se informace o dokumentaci a na internetu vždy alespoň textová část dokumentace. Na základě zveřejnění se může každý k dokumentaci vyjádřit.

Na základě předložených podkladů (oznámení, dokumentace, vyjádření) zadává příslušný úřad zpracování **posudku** coby oponentního stanoviska (§ 9 EIAZ). Příslušný úřad jej může smluvně zadat pouze autorizované osobě, přičemž náklady na zpracování posudku jdou k tíži oznamovatele. Zároveň platí, že dokumentaci a posudek (včetně jejích částí) nesmí zpracovávat stejná osoba.

Posudek je opět předmětem připomínek veřejnosti popř. orgánů státní správy a samosprávy. Zpracovatel posudku vypořádá obdržena písemná vyjádření k posudku a na jejich základě upraví návrh stanoviska. V případě, že úřad obdrží nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo k posudku, musí zajistit veřejné projednání posudku. Na veřejném projednání se opět může vyjádřit každý.

Zpracovatel posudku předá vypořádání spolu s návrhem stanoviska příslušnému úřadu.

Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA) je vydáno na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání a vyjádření k nim uplatněných. Stanovisko musí splňovat náležitosti uvedené v příloze č. 6 EIAZ.

Stanovisko posuzování vlivů je odborným podkladem pro vydání navazujících rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů (viz § 10 odst. 3 EIAZ). Jeho smyslem je dodat maximum odborných podkladů a posoudit vlivy urči-

tého záměru na životní prostředí dříve, než je rozhodnuto o jeho uskutečnění a k tomu-to uskutečnění se přikročí. Stanovisko, jehož platnost je 2 roky ode dne jeho vydání, předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle zvláštních právních předpisů.

Nicméně stanovisko EIA **není správním rozhodnutím** a jako takové má pouze **formálně-procesní závaznost pro navazující řízení** (jde tedy o úkon materiálně nezávazný, ale zároveň prakticky závazný, neboť odchýlit se mohou pouze tehdy, má-li k tomu dostatečné odůvodnění).⁴⁷ Stanovisko, jakož i proces EIA je možno označit za právní nástroj *sui generis* (tj. své povahy). Ochranu veřejného zájmu podrobně zkoumaného v procesu EIA hájí příslušný úřad, který vydal stanovisko EIA i v navazujících řízeních. V těchto řízeních, popř. postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Jeho postavení se pak řídí správním řádem.

V ustanovení § 10 odst. 4 EIAZ jsou specifikovány požadavky na **navazující řízení**. Správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, je povinen zveřejnit žádost o vydání tohoto rozhodnutí, a to vždy alespoň na internetu. Při svém rozhodování **bere vždy v úvahu obsah stanoviska**. Přitom **bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru** v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Jsou-li ve stanovisku uvedeny **konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí**; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. **Konečné rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění**. V citovaném ustanovení jsou tedy upraveny základní mechanismy pro prosazení environmentálně šetrných záměrů.

Výše popsaná povaha stanoviska brání soudnímu přezkumu procesu EIA. Opravné prostředky v rovině správního řízení, jakož i v rovině soudního přezkumu jsou vázány až na rozhodnutí v konečném povolovacím řízení.⁴⁸ Z toho důvodu zde má zásadní

⁴⁷ Postavení stanoviska EIA je v současné době předmětem diskuse nad novou právní úpravou procesu EIA. Podle orgánů ES totiž směrnice 85/337/EHS požaduje užší sepětí mezi rozhodnutím příslušného úřadu nebo úřadů (povolující rozhodnutí, development consent), které umožňuje investorovi zahájit a provést záměr, a výstupem procesu EIA. Podle směrnice mají členské státy přijmout všechna opatření nezbytná k tomu, že záměry, které pravděpodobně mají závažné vlivy na životní prostředí, a to mimo jiné v důsledku jejich povahy, velikosti nebo umístění, budou předmětem požadavku na vydání povolujícího rozhodnutí a předmětem posouzení s ohledem na tyto vlivy, a to před vydáním povolení. Přitom směrnice sama též nabízí dvě cesty řešení. Posuzování vlivů záměru na životní prostředí může být buď zahrnuto do postupů, které v členských zemích pro povolení záměrů existují anebo, neexistují-li, do dalších postupů nebo do nově zavedených postupů splňujících cíle této směrnice. Tím, že v právní úpravě EIAZ byl vytvořen zcela nový procesní režim vedle zákonů upravujících povolení záměrů, jehož výstupem je pouze formálně závazné stanovisko EIA, není vazba na povolení záměru (zejm. územní rozhodnutí a stavební povolení) závazná co do obsahu a v procesu EIA stanovených podmínek. Tento přístup sice svědčí charakteru EIA coby odborné expertizy, na druhé straně však je riskantním přístupem pro reálné uplatnění v následujících povolovacích postupech. S ohledem na naladění investorů v České republice ve vztahu k ochraně životního prostředí je nová právní úprava žádoucí. Zejména připadá v úvahu právě směrnici 85/337/EHS naznačená cesta integrace EIA do stávajících povolovacích procesů.

⁴⁸ Soudy již poměrně tradičně odmítají žaloby ve správním soudnictví požadující zrušení stanoviska EIA (z poslední doby např. usnesení Městského soudu v Praze ve věci č.j. 8 Ca 269/2006-45, jímž se odmítá návrh na zrušení stanoviska EIA s ohledem na § 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy). Pokud jde o otázku přezkumu stanoviska EIA podle správního řádu, ozývají se též požadavky na přezkum podle § 156 SR. Ačkoliv je proces EIA vedoucí k vydání stanoviska vyloučen ze správního řádu (§ 23 odst. 12 EIAZ), lze tvrdit, že stanovisko samotné již přezkoumatelné podle části čtvrté SR je.

význam postavení „účastníků“ procesu EIA a účastníků správního řízení, které na něj navazuje. V přezkumných procesech budou využity právě informace získané též v EIA procesu.

Stanovisko EIA je nezbytné zejména pro řízení podle stavebního zákona, dále podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona 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. Tyto předpisy jsou příkladmo vyjmenovány v poznámce pod čarou EIAZ. Jedná se o řízení, kde se (konečným způsobem) rozhoduje o povolení či nepovolení, resp. realizaci konkrétního záměru. Ve většině případů jde o povolení stavby (speciální stavební úřady podle vodního zákona a dalších). Další vazby mimo uvedené případy je třeba hledat napříč právním řádem. V životním prostředí jde např. o zákon o integrované prevenci.

Platnost stanoviska je ze zákona omezena na 2 roky ode dne vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele a za zákonem stanovených podmínek prodloužena o 2 roky, a to i opakovaně. Přitom běh dvouleté lhůty se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů (zejm. řízení podle stavebního zákona).

EIAZ upravuje též lhůty pro dílčí fáze posuzovacího procesu. Tímto je vyjasněn časový harmonogram pro investora, který chce záměr realizovat. Faktické prodloužení procesu EIA může být způsobeno předložením nedostatečných podkladů, popř. též řešením konfliktů různých zájmů uplatněných v průběhu projednávání záměru.

Zvláštní pozornost je věnována možným přeshraničním vlivům záměru. Zde je třeba uplatnit režim mezistátního posuzování. Mezistátní posuzování se může týkat záměru prováděného na území České republiky nebo naopak záměru prováděného mimo území České republiky (§ 13 a 14 EIAZ).

3.6.3 Proces SEA

Posuzování vlivů koncepcí je upraveno v samostatném díle 3 EIAZ. Tento díl byl doplněn na základě požadavků směrnice 2001/42/ES. Vymezení koncepcí je upraveno jednak v ustanovení § 3 písm. b) EIAZ, podle kterého se koncepcí (směrnice využívá pojmů plány a opatření) rozumí strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané (tj. zpracovatelem může být v podstatě kdokoliv) orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané. Jedná se tedy o koncepcce navázané na rozhodovací činnost veřejné správy.

Podle EIAZ se posuzují koncepce

- stanovící rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 EIAZ (v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody),

- koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu,
- koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství,
- v rámci výše uvedených lze speciálně vyčlenit koncepce podle § 45h a 45i ZOPK.

Výše uvedené koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Posouzení koncepcí menšího územního rozsahu (změny koncepce) je vázáno na zjišťovací řízení.

Mimo proces SEA stojí koncepce zpracovávané pouze pro účely obrany státu nebo pro případ mimořádných událostí, popř. finanční a rozpočtové koncepce.

Při posuzování koncepcí se vychází jednak ze stavu životního prostředí v dotčeném území v době podání oznámení o zpracování koncepce a jednak je třeba přihlídnout k vlivům jiných koncepcí nebo záměrů, které budou uskutečněny před provedením koncepce nebo v průběhu jejího provádění, popřípadě jejichž provedení je zamýšleno. Pro vyhodnocení vlivu koncepce je třeba vzít v úvahu předpokládané přímé i nepřímé vlivy provedení, jakož i vlivy neprovedení, a to pro celé období předpokládaného provádění koncepce.

Koncepce může být řešena též variantách (v tom případě je nutné posuzování podle EIAZ provést pro všechny varianty), jejich předložení však není obligatorní. Zpracování variant může být požadováno v závěru zjišťovacího řízení.

Proces SEA je obdobně jako EIA zahajován oznámením (opět s náležitostmi požadovanými zákonem), které se dále rozesílá dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zveřejněním se otevírá připomínkám veřejnosti. Zjišťovací řízení slouží k upřesnění informací (obsahu a rozsahu posuzování) a u fakultativních případů též k vyjasnění, zda proces SEA bude či nebude probíhat. Jedná se tedy opět o *screening* anebo *scoping*.

Dalším krokem je zpracování vyhodnocení, které může činit pouze posuzovatel, osoba oprávněná ke zpracování vyhodnocení podle § 19 EIAZ (autorizovaná osoba). V této fázi je zpracovatel povinen úzce spolupracovat s posuzovatelem, zejména mu předávat vyjádření došlá v průběhu zpracování návrhu koncepce.

Vyhodnocení je nedílnou součástí návrhu koncepce a obsahuje i souhrnné vypořádání připomínek k předchozím verzím návrhu koncepce. Proces posuzování koncepcí probíhá současně se vznikem koncepce samotné. Zpracovaný návrh koncepce je předmětem veřejného jednání, kde se každý může k návrhu vyjádřit.

Na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání (veřejné projednání včetně zveřejnění informace o místě a času konání veřejného projednání návrhu koncepce na úřední desce, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem zajišťuje předkladatel koncepce) vydá příslušný úřad stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.

Stanovisko k návrhu koncepce je formálně právně závazným podkladem pro proces samotného schválení koncepce. Bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena. Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, popřípadě pokud toto stanovisko požadavky a podmínky obsahuje a do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit.

Je-li ve stanovisku vyjádřen nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, může být navrženo jeho doplnění, kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.

Zvláštním způsobem je upraveno posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí a posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, pokud je koncepce zpracovávána ústředním správním úřadem.

Při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona. Nový stavební zákon upravuje proces SEA jako součást vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí, resp. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. V případě regulačního plánu, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, se tento posuzuje jako záměr podle EIAZ. Orgány příslušné podle EIAZ (Ministerstvo životního prostředí a kraj, § 21 písm. l) a § 22 písm. e) EIAZ) vystupují jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona. Schvalující orgán je povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto usnesení je povinen zveřejnit.

Blíže k propojení procesů stavebního zákona a EIAZ viz dále.

Podle ustanovení § 10j EIAZ je vedeno posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, která je zpracovávána ústředním správním úřadem podle zvláštního zákona a jež je předkládána vládě ke schválení. Tento posuzovací proces zajišťuje Ministerstvo životního prostředí včetně konání veřejného projednání. Nicméně náklady v tomto případě nese ústřední správní úřad, který koncepci předkládá vládě. I pro tento proces platí požadavek na zveřejňování informací, možnost každého se vyjádřit a nutnost zpracování vyhodnocení pouze osobou autorizovanou – oprávněnou podle § 19 EIAZ.

Zvláštní ustanovení se vztahují na mezistátní posuzování, a to na koncepcie podle EIAZ, pokud dotčené území může zasahovat i mimo území České republiky, nebo naopak na koncepcie, které mají být prováděny na území jiného státu (státu původu) a které mohou mít závažný vliv na životní prostředí na území České republiky. Pro tyto případy stanoví EIAZ možnost konzultací a požadavek na zúčastnění se a připomínkování ze strany dotčených orgánů, popř. veřejnosti.

Pokud o to předkladatel požádá ještě před předložením oznámení koncepce, příslušný úřad a dotčené správní úřady jsou povinny projednat s předkladatelem uvažovanou koncepci a doporučit mu předběžné projednání s dalšími dotčenými správními úřady, dotčenými územními samosprávnými celky, popřípadě s dalšími subjekty. Toto předběžné projednání má význam pro hladký průběh navazujícího procesu. Umožňuje předejít možným rozporům a pro předkladatele utváří představu, jakým směrem by měl zaměřit své záměry tak, aby vyhověl požadavkům rozličných veřejných zájmů. Předběžné projednání je relevantním předstupněm též pro proces EIA.

EIAZ upravuje též základní lhůty pro běh procesu SEA. Důvodem jejich zakotvení je zajištění právní jistoty předkladatele, který může do jisté míry závazně navrhnout harmonogram realizace koncepčních cílů a úkolů. Nicméně vždy je třeba počítat s možnostmi prodloužení procesních lhůt, a to zejména s ohledem na připomínky

dotčených orgánů, popř. veřejnosti nebo s ohledem na požadavek doplnění podkladů pro zdárný průběh procesu.

3.6.4 Proces posuzování vlivů na oblasti Natura 2000

Procesní úpravu EIAZ je nezbytné použít též v případě, kdy na ni odkazuje zvláštní právní předpis. Příkladem takové úpravy, jak již je naznačeno výše, je zákon ochrany přírody a krajiny a jím požadované posouzení vlivů záměru, popř. koncepce, jež by mohl mít významný vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (oblasti tvořící soustavu Natura 2000).

Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů zahrnující posouzení důsledků na území a stav ochrany evropsky významné lokality a ptačí oblasti se podle § 45h ZOPK požaduje vždy, pokud koncepce nebo záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (směrnice 92/43/EHS v čl. 6 odst. 3 požaduje posouzení jakéhokoliv plánu nebo projektu, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv).⁴⁹ Z tohoto režimu jsou vyjmuty plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro toto území a dále vymezené lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy.

V ustanovení § 45i ZOPK je zakotven požadavek na předložení koncepce nebo záměru orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na území evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Vedle tohoto kroku může paralelně běžet zjišťovací řízení podle EIAZ. Specifický postup pak platí pro územně plánovací dokumentaci, která se předkládá v etapě zadání a postup i způsob posouzení se řídí zvláštními právními předpisy, tj. zejména stavebním zákonem.

Jestliže stanovisko orgánu ochrany přírody (na jeho vydání se nevztahuje správní řád, § 90 odst. 1 ZOPK) nevyloučí významný vliv, musí proběhnout posuzovací proces. Přitom, nelze-li vyloučit negativní vliv, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Zákon zde tedy rozlišuje významný a negativní vliv, přičemž negativní vliv s sebou nese požadavek na zpracování variantních řešení. Požadavek variant je zohledněn i v procesním postupu EIAZ.

Koncepce nebo záměr, které na základě posouzení podle EIAZ mohou mít negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, v zásadě nelze schválit. V ustanovení § 45i odst. 8 ZOPK je zakotvena podmínka pro postupy orgánů příslušných ke schválení koncepce nebo záměru. Zároveň je tímto ustanovením upraven zásadní přesah do postupu orgánů, které jsou příslušené rozhodovat podle

⁴⁹ Poznámky pod čarou, kterými se odkazuje na vymezení pojmů koncepce a záměr podle EIAZ, resp. ještě podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, nelze brát do důsledků. Posuzování vlivů na oblasti Natura 2000 se v souladu s požadavky evropského práva musí vztahovat na všechny koncepce a záměry, které mohou mít na lokalitu významný vliv, nikoliv pouze na ty vyjmenované v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že poznámky pod čarou nemají normativní význam, nemění jejich zahrnutí dopad předmětného ustanovení a nemůže však způsobit zúžení regulované oblasti. Nicméně jejich použití v tomto případě (a komplexní odkaz na celý zákon, nikoliv jen definici pojmu) může být matoucí.

jiných právních předpisů. Jedná se zejména o oblast územního rozhodování a stavebního povolování, ale také o další významná odvětví (např. horní zákon, zákon o integrované prevenci). Ochrana území soustavy Natura 2000 významným způsobem modifikuje dosavadní režim SEA a EIA procesu, které jsou zakončeny materiálně nezávazným expertním vyhodnocením – stanoviskem.

Princip neschválení koncepce nebo záměru s negativním dopadem na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti je prolomen požadavky naléhavých důvodů a převažujícího veřejného zájmu. Jestliže je vyhodnocen negativní vliv a neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze navrženou koncepci nebo záměr schválit pouze z výše uvedených důvodů za současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000 (§ 45i odst. 9 ZOPK). Kompenzační opatření stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody, a to na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce nebo záměru. O takovém postupu musí být informováno Ministerstvo životního prostředí a dále Evropská komise.

Specifická situace nastává v případě, že se jedná o vyhodnocení negativního vlivu na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy (§ 3 odst. 1 písm. n) a m) ve spojení s § 45i odst. 9 ZOPK. V těchto případech lze koncepci nebo záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen tehdy, vydala-li k zamýšlené koncepci nebo záměru stanovisko Evropská komise. Ministerstvo životního prostředí v tom případě na základě dožádání příslušného orgánu požádá Evropskou komisi o stanovisko. I zde jsou namísto kompenzačních opatření nezbytná pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000.

Dožádání Evropské komise a ukládání a zajištění kompenzačních opatření je v tomto případě důvodem pro přerušení řízení vedeného příslušným orgánem veřejné správy.

Posuzování vlivů na lokality Natura 2000 může provádět pouze osoba se zvláštní autorizací podle § 45i odst. 3 ZOPK. Jedná se o autorizaci speciální oproti EIAZ. Tato odlišnost je dána specialitou naturového posuzování, které vyžaduje odborné zaměření na ochranu přírody v úzkém slova smyslu.

Dokumentace k posuzovacímu procesu musí mít náležitosti podle EIAZ. Součástí požadované dokumentace (příloha 4, část H EIAZ), resp. oznámení (příloha 3, část H EIAZ) je vyjádření orgánu ochrany přírody podle § 45i ZOPK. Stanovisko vydávané jako závěr posuzovacího procesu bude obsahovat posouzení SEA, resp. EIA v širokém slova smyslu (nezávazné povahy) a vedle toho posouzení Natura. Naturové posouzení pak bude závazné pro další kroky správních orgánů v souladu s § 45i ZOPK.

3.6.5 Zveřejňování informací

Proces EIA a SEA je specifickým posuzovacím řízením, které má za cíl komplexně posoudit vlivy daného záměru na životní prostředí v určitých lokálních podmínkách. Za tím účelem se vyžaduje široké zapojení veřejnosti tak, aby byly zhodnoceny a vůbec také zjištěny všechny možné dopady záměru, a to také ve variantních

řešení. V rámci posuzování vlivů na životní prostředí je tak kladen velký důraz na informovanost veřejnosti a zveřejňování podkladů v rámci jednotlivých fází procesu. Velmi otevřená je též možnost zapojení se prostřednictvím vyjádření.

Zveřejňování informací o konkrétním procesu je řešeno jednak souhrnně v ustanovení § 16 EIAZ, kde je upraveno zveřejňování informací o dokumentech pořízených v průběhu posuzování a o veřejných projednáních, přičemž zveřejnění je požadováno na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (například v místním tisku, rozhlase apod.), a jednak v úpravě dílčích kroků procesu posuzování.

Zveřejnění se tak týká již informace o oznámení a jeho textové části, dále se zveřejňuje písemný závěr zjišťovacího řízení, dokumentace, resp. její textová část, posudek záměru a samozřejmě stanovisko, resp. vyhodnocení a návrh koncepce. Pro účely zveřejňování a seznámení laické veřejnosti se záměrem se využívá všeobecně srozumitelného shrnutí netechnického charakteru, které je povinnou součástí předkládaných podkladů.

Kromě toho jsou zveřejňovány informace v rámci mezistátního posuzování, pro účely veřejného projednání a další.

3.6.6 Dotčené orgány v procesu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí vymezuje pro účely posuzovacího procesu dotčené orgány, resp. dotčené územní celky. Těmto pak zasílá příslušný úřad dokumentaci, posudek a další podklady k vyjádření. Dotčenost daných orgánů je podle ustanovení § 3 písm. e) EIAZ vázána na územní hledisko, tj. na dotčené území, kterým je území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru. Dotčeným je tedy ten územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území, a obdobně, dotčeným správním úřadem je ten správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, a jehož územně správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území. Kromě těchto orgánů je ze zákona dotčeným orgánem Česká inspekce životního prostředí. U posledně jmenovaného orgánu se neuplatní územní hledisko (ač v praxi bude vyjadřovací činnost zajišťovat regionální úsek České inspekce životního prostředí), ale zejména jeho odborná platforma a role v aplikační praxi práva životního prostředí.

Kromě výše uvedených je ve specifických případech dotčeným správním úřadem Ministerstvo zdravotnictví (krajské hygienické stanice) nebo Státní úřad pro jadernou bezpečnost (§ 23 odst. 5 a 6 EIAZ).

3.6.7 Úprava kompetencí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Příslušným úřadem pro posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je Ministerstvo životního prostředí nebo kraj (krajský úřad), v jehož územně správním obvodu je navržen záměr, přičemž pravidla pro rozdělení kompetencí jsou stanovena tak, že Ministerstvo životního prostředí zajišťuje posuzování záměrů uvedených v pří-

loze č. 1 sloupcích A a u záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany i ve sloupcích B, a jejich změn, a krajský úřad zajišťuje posuzování záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupcích B a jejich změn. Dále platí, že Ministerstvo životního prostředí si může v některých případech posuzování vyhradit, popř. je přenést na kraj.

V oblasti SEA Ministerstvo životního prostředí zajišťuje posuzování koncepcí v případech, kdy dotčené území tvoří celé území kraje nebo zasahuje na území více krajů nebo na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo pokud dotčené území tvoří území celého státu. Kromě toho zajišťuje posuzování vlivů na životní prostředí u koncepce, která je zpracovávána ústředním správním úřadem podle zvláštního zákona a jež je předkládána vládě ke schválení. Zde postupuje ve spolupráci s ústředním správním úřadem, který koncepci zpracovává.

Krajský úřad je příslušným k posouzení koncepcí, pokud dotčené území zasahuje výlučně do územního obvodu kraje.

Ministerstvo životního prostředí zajišťuje též mezistátní posuzování záměrů a koncepcí.

3.6.8 Shrnutí povolovacích procesů v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je dalším příkladem průřezového nástroje ochrany životního prostředí. V porovnání s integrovaným povolením má výsledný správní úkon příslušného správního orgánu specifickou povahu. Stanovisko podle EIAZ je vydáno na základě procesního režimu *sui generis*. Jako výsledný akt nemá materiální závaznost, nicméně jeho vydání je nezbytným formálním předpokladem pro navazující řízení. S ohledem na podrobný a časově náročný procesní režim je výsledná nezávazná povaha stanoviska EIA (a též omezené možnosti jeho přezkumu, viz výše) diskutabilním prvkem právní úpravy. De lege ferenda by bylo možné zvažovat užší propojení s procesy územního plánování (k tomu viz dále rozbor povolovacích nástrojů stavebního zákona). Přestože v platné právní úpravě jsou zakotveny určité možnosti propojení procesních režimů, další integraci brání odlišné kompetenční úpravy na úseku ochrany životního prostředí a územního plánování.

Kompetenční úprava na základě EIAZ podobně jako v případě IPPCZ reflektuje zásadu subsidiarity, ale též rozsah posuzovaných objektů (EIAZ dopadá pouze na určené koncepce a záměry). Působnost k vedení procesu EIA je systematicky rozdělena mezi krajské úřady a Ministerstvo životního prostředí.

3.7 PRÁVNÍ ÚPRAVA POVOLOVACÍ ČINNOSTI PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Právní úprava na úseku územního plánování a stavebního řízení je oblastí, která značnou měrou ovlivňuje či dokonce určuje stav životního prostředí a je jedním z nejvýznamnějších prostorů pro aplikaci požadavků na ochranu dílčích složek práva životního prostředí.

Základním pramenem na tomto úseku je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále „SZ“, který s účinností k 1. 1. 2007 nahra-

díl stávající právní úpravu provedenou zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Zároveň se stavebním zákonem byl schválen

- „změnový zákon“, tj. zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, který se dotkl řady předpisů na ochranu životního prostředí. Smyslem změnového zákona je zajistit návaznost nové koncepce stavebního zákona na úpravu v ostatních předpisech, v našem případě v předpisech na ochranu životního prostředí.⁵⁰
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), který však neupravuje speciální vztah k ochraně životního prostředí.

Na stavební zákon navazuje několik prováděcích právních předpisů, vyhlášek Ministerstva pro místní rozvoj, které podrobněji upravují jednotlivé nástroje územního plánování a stavebního řádu.⁵¹

Stavební zákon upravuje **ve věcech územního plánování** zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost (§ 1 odst. 1 SZ). Právě na úseku územního plánování dochází k vyvažování různých veřejných i soukromých zájmů, mezi nimiž též zájmů na ochraně životního prostředí. Územní plánování řeší funkční využití a prostorové uspořádání území a zároveň vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na životní

⁵⁰ Pro aplikaci nové právní úpravy v rámci úpravy procesních kroků územního plánování, resp. stavebního řízení je třeba vzít v úvahu též přechodná ustanovení. (zejm. § 190 SZ). Podle § 190 odst. 3 SZ se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. před 1. 1. 2007) dokončí podle dosavadních právních předpisů. Zároveň jsou upraveny výjimky z tohoto postupu, a to pro:

- stavební řízení neukončená v prvním stupni, která se týkají staveb, u nichž podle nové právní úpravy postačí ohlášení (na takové stavby se hledí jako na ohlášené podle stavebního zákona),
- řízení o správním deliktu spáchaném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nová právní úprava je pro obviněného příznivější, řízení o přestupku a správním deliktu, kdy podle nové právní úpravy se jednání obviněného nepovažuje za porušení stavební kázně (v takovém případě se řízení zastaví) a
- řízení o vyvlastnění, které se dokončí podle zvláštního právního předpisu.

Důležitou zásadu upravuje ustanovení § 190 odst. 4 SZ, v němž je stanoveno, že neukončená řízení vedou podle dosavadní právní úpravy dokončí stavební úřad, který se stal příslušným k vedení řízení v dané věci podle tohoto zákona.

⁵¹ Prováděcí právní předpisy – vyhlášky ke stavebnímu zákonu, které byly publikovány ve Sbírce zákonů (čáстка 163/2006 ze dne 28. 11. 2006 a 170/2006 ze dne 5. 12. 2006):

- vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech,
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb,
- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti,
- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území,
- vyhláška č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu,
- vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření,
- vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

prostředí a ochranu jeho hlavních složek (§ 18 stavebního zákona). V procesech územního plánování jsou shromažďovány informace o území, o zastoupených složkách životního prostředí a zvláště chráněných objektech. Odborné odůvodnění požadavku na ochranu životního prostředí se promítá do plánování udržitelného rozvoje celé České republiky, jakož i jednotlivých regionů (viz systém nástrojů územního plánování). V této fázi je nezbytné kvalitní a silné zastoupení zájmů na ochraně životního prostředí tak, aby byly skutečně reflektovány. S tím souvisí též požadavek přehledné a kvalitní procesní úpravy.

Ve věcech stavebního řádu upravuje stavební zákon 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 (§ 1 odst. 2 SZ). Stavební řád upravuje základní požadavky na technické otázky řešení včetně provozních podmínek staveb.

3.7.1 Systematika nástrojů stavebního zákona – územní plánování

Nástroje použité k realizaci stanovených cílů lze rozdělit na nástroje koncepční a nástroje realizační.

V části **územního plánování** je třeba dále rozlišit použité nástroje podle míry obsahové podrobnosti, podle velikosti dotčeného území a též podle závaznosti pro další činnost veřejné správy, popř. adresáty právních norem.

Systematika územního plánování v oblasti koncepčních nástrojů zahrnuje územně plánovací podklady (územně analytické podklady, územní studie) dále politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán (regulační plán v případě, že nahrazuje územní rozhodnutí, plní již funkci realizačního nástroje). Základním realizačním nástrojem územního plánování je územní rozhodnutí (tj. rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území, o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu). Zvláštním realizačním nástrojem územního plánování je územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území. Naznačená systematika a stručná charakteristika jednotlivých nástrojů se promítá do systematiky povolenacích nástrojů práva životního prostředí.

Ve fázi územního plánování se vytvářejí předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Ten spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (viz § 18 a násl. SZ). Tato činnost je vedena požadavkem na komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území metodou jejich vzájemné koordinace. Výslovně je též chráněna krajina jako podstatná složka prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Stavební zákon vychází z rozdělení území na zastavěné/zastavitelné a nezastavěné/nezastavitelné plochy. S ohledem na toto vymezení a cíle územního plánování určuje podmínky pro hospo-

dárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků.

Jelikož územní plánování jako celek je činností probíhající v určitém časovém harmonogramu, je předmětem dílčích nástrojů stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci činnosti). Tyto nástroje jsou zákonem časově omezeny a požaduje se jejich aktualizace. Konceptní nástroje územního plánování se obligatorně zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup (schválená politika územního rozvoje a zpráva o jejím uplatňování, zásady územního rozvoje, územně analytické podklady a jejich aktualizace, údaje o vydaném územním plánu a regulačním plánu; viz § 163 až 166 SZ).

Součástí územně-plánovacích nástrojů, resp. jejich realizace je i **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**. Tento vliv je zkoumán v rámci přípravy politiky územního rozvoje a zásad územního plánování. Vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území se podle ustanovení § 19 odst. 2 SZ rozumí vyhodnocení vlivů předmětných dokumentů na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Přitom posouzení vlivů na životní prostředí podle EIAZ a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil) je jeho dílčí částí a zpracovává se podle přílohy ke stavebnímu zákonu (viz příloha SZ: Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí; Část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Fakticky tak bude třeba vyhodnotit a vzájemně vyvážit základní pilíře udržitelného rozvoje – ekonomický, sociální a environmentální. Hledisko environmentální zde bude zastoupeno v podobě posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, popř. v konkrétních standardech ochrany životního prostředí stanovených zvláštními právními předpisy. V každém případě posouzení udržitelnosti rozvoje území bude posouzením napříč spektrem veřejných zájmů bez zvláštního důrazu na zájem environmentální příznivosti. Vzhledem k tomu, že stanovisko uplatněné podle EIAZ je nezávazné, jako limity únosného zatížení území se uplatní zejména přímé zákazy, popř. výjimky podle zvláštních právních předpisů.

Územně plánovací podklady slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území, přičemž územně analytické podklady zkoumají limity využití území a rozbor udržitelného rozvoje území a územní studie ověřují možnosti a podmínky změn v území (prověřování možných řešení vybraných problémů). Jedná se o poklady nejobecnějšího charakteru a s jejich využitím dochází v dalších krocích ke zužování problematiky, o níž se rozhoduje, a její konkretizaci.

Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. SZ) je pořizována pro území celé republiky (pořizuje ji Ministerstvo pro místní rozvoj, schvaluje ji vláda) a určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Dále je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Pro politiku územního rozvoje narozdíl od ostatních nástrojů nestanoví stavení zákon specifickou formu. Materiálně se v zásadě jedná o opatření obecné pova-

hy, nicméně v daném případě bylo, zřejmě s ohledem na zvláštní procesní úpravu, záměrem zákonodárce ponechat politiku územního rozvoje jako nástroj *sui generis*. Zákonodárce byl veden cílem vyloučit aplikaci správního řádu jako celku (s výjimkou zásad apod.; v případě pojmenování politiky územního rozvoje jako opatření obecné povahy by se totiž subsidiárně využila úprava správního řádu). Politika územního rozvoje jako nový zastřešující nástroj územního plánování má podle § 186 SZ Ministerstvo pro místní rozvoj pořídit a předložit vládě ke schválení do 2 let ode dne nabytí účinnosti SZ.

Zde je třeba upozornit na to, že již v roce 2006 vláda schválila svým usnesením č. 561 ze dne 17. května 2006 dokument nazvaný Politika územního rozvoje. Přestože se praxe tímto dokumentem řídí a příslušné správní úřady ji prezentují jako základní metodický nástroj, nelze politiku územního rozvoje schválenou před účinností SZ považovat za závaznou pro další etapy územního plánování v rozsahu stanoveném stavebním zákonem. Požadavky upravené uvedeným usnesením vlády však prakticky mohou mít významný dopad na proces územního plánování od 1. 1. 2007, přestože nevycházejí ze stavebního zákona, a to s ohledem na to, že vláda předmětným usnesením ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů

- a) zohledňovat Politiku při zpracování koncepčních dokumentů v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů,
- b) plnit úkoly stanovené Politikou,
- c) spolupracovat s ministrem pro místní rozvoj na vypracování Zprávy o uplatňování Politiky.

Dále se v usnesení vlády č. 561 z roku 2006 doporučuje

1. hejtmanům a primátorovi hlavního města Prahy
 - a) při pořizování územně plánovací dokumentace a při zpracování koncepčních dokumentů zohledňovat Politiku,
 - b) spolupracovat s členy vlády a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů
 - ba) při plnění úkolů stanovených Politikou,
 - bb) při zpracování Zprávy o uplatňování Politiky,
 - c) spolupracovat s členy vlády v meziresortní komisi k prověření reálnosti a účelnosti územní ochrany průplavního spojení Dunaj – Odra – Labe,
2. starostům obcí při pořizování územně plánovací dokumentace obcí a při zpracování koncepčních dokumentů zohledňovat Politiku.

Přes faktický vliv (daný též hierarchickým uspořádáním správních orgánů) Politiky územního rozvoje schválené již v roce 2006 je třeba konstatovat, že teprve materiál schválený postupem podle § 31 a násl. SZ v termínu podle § 186 SZ bude možno považovat za závazný zastřešující koncepční nástroj územního plánování.

Územně plánovací dokumentace zahrnuje **zásady územního rozvoje** (§ 36 a násl. SZ), v nichž jsou formulovány základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezují se plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví se požadavky na jejich využití a stanoví se kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Vydávají se pro celé území kraje (krajský úřad předkládá zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního

rozvoje s jejich odůvodněním), a to formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Dále jsou zásady závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

V souladu s ustanovením § 187 odst. 3 SZ pořídi krajský úřad a vydá zastupitelstvo kraje první zásady územního rozvoje nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti SZ. Zároveň uplynutím této lhůty pozbývají platnosti územní plány velkých územních celků.

Územní plán (§ 43 a násl. SZ) jako další koncepční nástroj územně plánovací dokumentace stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (urbanistická koncepce), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Jedná se o konkretizaci cílů a úkolů územního plánování a zohlednění souvislostí a podrobností v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. Územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce (o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce; územní plán však mohou pořizovat jen obce s rozšířenou působností, které tak činí též pro obce ve svém územním obvodu), pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu a vydává se formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Opatření obecné povahy se oznamuje veřejnou vyhláškou, kterou je v podstatě konzumováno dřívější rozlišování závazné a směrné části územního plánu. Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.

Územní plán musí být v souladu nejen s předchozími územně-plánovacími nástroji, ale zejména též s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů (popřípadě s výsledkem řešení rozporů). Vymezení zastavěného území v územním plánu, popř. mimo územní plán, se děje formou opatření obecné povahy (pokud není pro území obce pořizován územní plán, je radě obce svěřena působnost vydat samostatné opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území; přitom vymezení zastavěného území pozbývá platnosti vydáním územního plánu, který toto zastavěné území převzal). To znamená, že se jedná o akt vztahující se závazně ke konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám (skupina adresátů je neuzavřená a bude se měnit v čase). Vymezení zastavěného území má význam v tom směru, že využití nezastavěného území by vyžadovalo pořízení územního plánu na takové území.

Regulační plán (§ 61 a násl. SZ) stanoví v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (jeho zadání schvaluje zastupitelstvo obce nebo kraje, které rozhodlo o pořízení regulačního plánu). V řešené ploše nahrazuje ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Zde se tedy z koncepčního nástroje mění v nástroj realizační. Regulační plán vydaný krajem je dále závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi.

Regulační plán nemůže nahradit územní rozhodnutí v nezastavěném území. Forma vydání regulačního plánu je opět opatření obecné povahy podle správního řádu.

S ohledem na to, že regulační plán může nahradit individuální správní akt (územní rozhodnutí), jedná se o významnou změnu procesního režimu z pohledu adresáta, o jehož právech a povinnostech s rozhoduje opatřením obecné povahy.

Pořízení regulačního plánu je možné z podnětu nebo na žádost, přičemž v případě regulačního plánu pořizovaného z podnětu může zastupitelstvo obce rozhodnout o souběžném pořízení a vydání regulačního plánu a změny územního plánu, která je vyvolána tímto regulačním plánem. Pro to, aby mohl být vydán regulační plán, který nahradí územní rozhodnutí, musí být splněny podmínky v § 62 SZ. Vydání regulačního plánu z podnětu nebo na žádost musí v zásadě navazovat na zásady územního rozvoje nebo územní plán.

Pozn. k přechodným ustanovením: V souladu s ustanovením § 188 odst. 1 SZ má obec nahradit územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny schválenou po 1. červenci 1992 do 5 let ode dne nabytí účinnosti SZ územním plánem nebo regulačním plánem. Marným uplynutím stanovené lhůty pozbývá tato územně plánovací dokumentace platnosti. Přitom uvedená lhůta neběží v případě řešení rozporů při pořizování nového územního plánu nebo regulačního plánu.

V případě územního plánu obce a regulačního plánu schváleného po 1. červenci 1998 je možné do 5 let po dni nabytí účinnosti SZ tyto dokumenty v souladu s novým SZ upravit, v rozsahu provedené úpravy projednat a vydat, jinak pozbývají platnosti (v případě řešení rozporu tato lhůta neběží; viz § 188 odst. 2 SZ). Pokud územní plány obcí a regulační plány schválené přede dnem nabytí účinnosti SZ a právní předpisy, jimiž byly vyhlášeny, nebyly nahrazeny vydanými územními plány a regulačními plány, pozbývají platnosti uplynutím 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Územní rozhodnutí (§ 76 a násl. SZ), popř. **územní souhlas** je základním předpokladem pro umísťování staveb nebo zařízení, jejich změny, změny jejich vlivu na využití území, změnu využití území a ochranu důležitých zájmů. Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje formou správního rozhodnutí navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby.

Územní rozhodnutí lze vydat v následujících případech:

Rozhodnutí o umístění stavby

Rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Rozhodnutí o změně využití území

Rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití.

Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území

Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území stanoví podmínky pro požadovanou změnu stavby a její nové využití nebo podmínky upravující vliv na životní prostředí a nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků.

Rozhodnutí o ochranném pásmu

Rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky.

Podobně jako pořízení regulačního plánu se územní řízení za stanovených podmínek spojuje s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu. V územním řízení stavební úřad posuzuje kromě jiného, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.

Územní rozhodnutí se nevzdává pro území, pro které je vydán regulační plán, a to v rozsahu, v jakém nahrazuje příslušná územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí ve věci umístění stavby, změny využití území a změny vlivu stavby na využití území lze též nahradit veřejnoprávní smlouvou uzavřenou mezi stavebním úřadem a žadatelem (§ 78 odst. 3 SZ).

Stavební úřad může též využít **zjednodušeného územního řízení** (§ 95 SZ). Stavební zákon zde požaduje, aby žádost o zjednodušené řízení obsahovala kromě dalšího závazná stanoviska dotčených orgánů zahrnující výslovný souhlas se zjednodušeným řízením.

Namísto územního rozhodnutí lze vydat též územní souhlas. **Územní souhlas** (§ 96 SZ) lze vydat na základě oznámení o záměru, 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. Územní souhlas nelze vydat, obsahuje-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, nebo je-li takovým závazným stanoviskem vyjádřen nesouhlas, nebo pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu.

V případě rozhodování o stavební uzávěře a o asanaci území se využívá územního opatření (namísto územního rozhodnutí podle předchozí úpravy), které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu (§ 97 a násl. SZ). **Územní opatření o stavební uzávěře** omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo schváleno její zadání, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. **Územní opatření o asanaci území** se vydává pro území postižené živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. Územní opatření o asanaci území se vydává rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území.

Pojetí a šíře uplatnění nástrojů územního plánování vychází z rozlišení činnosti v území zastavěném, popř. zastavitelném a nezastavěném. Stavební zákon umožňuje samostatným opatřením obecné povahy **vymezení zastavěného území**. Není-li vydán územní plán, může obec podle § 59 stavebního zákona požádat o pořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování (tomu zároveň předá kopii katastrální mapy příslušného území a kopii mapy s vyznačeným intravilánem, pokud není intravilán vyznačen v katastrální mapě; podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí, dále jen „intravilán“). Na území obce lze vymezit jedno případně více zastavěných území.⁵² Zastavěné území se vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou. V zastavěném území je možné uplatnit zjednodušené postupy pro vydání územního rozhodnutí, resp. územního souhlasu. Kromě toho pouze v zastavěném území lze umístit stavbu na základě regulačního plánu.

Důvodem rozlišení zastavěného území je to, že v zastavěném území již byly posouzeny veřejné zájmy a v návaznosti na to je umožněno v zástavbě pokračovat bez zvýšených administrativních překážek, přičemž platí požadavek hospodárného využití zastavěného území (§ 18 odst. 4 SZ). V případě zastavitelného území, což je území vymezené k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje (§ 2 písm. 1 odst. j) SZ), vychází stavební zákon z koncentrace řízení. Stanoviska dotčených orgánů ve vazbě na jimi chráněné veřejné zájmy mají být plně uplatněna při tvorbě územního plánu, resp. zásad územního rozvoje. Tj. již v nejranější fázi rozhodování území. V pozdějších etapách se vychází z kompromisu promítnutého ve formě schválené územně plánovací dokumentace. Přitom pro určení zastavitelného území je třeba respektovat požadavek ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a současně chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti (jedná se o cíle územního plánování jako celku pojmenované v ustanovení § 19 odst. 4 SZ).

Stavební zákon současně klade důraz na ochranu území nezastavěného, kde vyžaduje procesní postupy umožňující reflektování všech dotčených soukromých i veřejných zájmů. Zároveň určuje území nezastavitelná (§ 2 písm. 1 odst. e) SZ).

⁵² Ustanovení § 58 SZ upravuje vymezení zastavěného území. Hranici jednoho zastavěného území tvoří čára vedená po hranici parcel, ve výjimečných případech ji tvoří spojnice lomových bodů stávajících hranic nebo bodů na těchto hranicích. Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navracených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to

- a) zastavěné stavební pozemky,
- b) stavební proluky,
- c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území,
- d) ostatní veřejná prostranství,
- e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví. Zároveň je třeba vyjít z přechodných ustanovení SZ, konkrétně § 189 odst. 1, podle něhož se za zastavěné území se považuje současně zastavěné území obce vyznačené podle dosavadních právních předpisů v územním plánu obce nebo v regulačním plánu, a to po dobu platnosti této územně plánovací dokumentace. V případě pořizování a vydání jejich změny se zastavěné území aktualizuje podle tohoto zákona.

V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Na nezastavitelných pozemcích lze výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem, který neznemožní jejich dosavadní užívání (§ 18 odst. 5 a 6 SZ).

3.7.2 Systematika nástrojů stavebního zákona – stavební řád

Realizace činností na úseku **stavebního řádu** (§ 103 a násl. SZ) je vázána v první řadě na stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu (některé stavby však ani povolení ani ohlášení nevyžadují).

Režimy realizace stavby lze tedy dělit na:

- volný režim – nevyžaduje se ani stavební povolení ani ohlášení (§ 103 SZ),
- podmíněně volný režim – případ stavby vázané na ohlášení, pro jejíž realizaci se požaduje písemný souhlas stavebního úřadu, ale uplatní se též fikce tohoto souhlasu (§ 106 odst. 1 SZ); stavební úřad může provedení ohlášené stavby zakázat (§ 107 SZ); tento proces je v zásadě veden podle správního řádu se specifiky pro zákaz provedení stavby, který má formu rozhodnutí a je prvním úkonem v řízení,
- vázaný režim – případ stavby vázané na stavební povolení vydané na základě stavebního řízení (§ 109 SZ); **stavební povolení** je správní rozhodnutí vydávané příslušným stavebním úřadem na základě provedeného stavebního řízení, které opravňuje stavebníka provést stavbu za stanovených podmínek, kterými stavební úřad zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem, a podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Stavební povolení lze se souhlasem dotčených orgánů nahradit veřejnoprávní smlouvou o provedení stavby nebo terénních úprav uzavřenou mezi stavebním úřadem a stavebníkem (požadavky na uzavření veřejnoprávní smlouvy se řídí § 161 až 168 SŘ).

K završení možnosti užívat dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání, je třeba **oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudační souhlas**, popř. žádný úkon, jestliže jde o stavbu, která nevyžadovala ani ohlášení a ani stavební povolení.

V kolaudačním řízení se v podstatě pouze kontroluje, zda stavba byla provedena podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, a zda skutečné provedení a užívání stavby nebude ohrožovat veřejné zájmy, zejména z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení.

Kolaudaci může předcházet provedení zkušebního provozu. U stavby obsahující technologické zařízení, u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání, dodržení podmínek stavebního povolení nebo integrovaného povolení podle zvláštní-

ho právního předpisu, může stavební úřad uložit provedení zkušebního provozu ve stavebním povolení. Kolaudační souhlas vyžadují stavby, u nichž bylo stanoveno provedení zkušebního provozu a další stavby vyjmenované v § 122 odst. 1 SZ.

Stavební úřad buď vydá kolaudační souhlas, který podle § 122 odst. 3 SZ není správním rozhodnutím, nebo podle § 122 odst. 4 SZ v případě, jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor se závaznými stanovisky, kolaudační souhlas nevydává a rozhodnutím užívání stavby zakáže. Toto rozhodnutí je prvním úkonem v řízení.

V případě oznámení jde o podmíněně volný režim. Na základě oznámení může stavebník začít užívání stavby pro účel, k němuž byla stavba povolena. Pouze v případě, že by stavební úřad shledal nedostatek naplnění podmínek ochrany života a zdraví osob nebo zvířat anebo životního prostředí nezbytných pro její užívání, popř. to, že stavba ohrožuje bezpečnost nebo nejsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, musí do 30 dnů od oznámení rozhodnutím užívání stavby zakázat. Takové rozhodnutí je prvním úkonem v řízení.

3.7.3 Úprava kompetencí na úseku územního plánování a stavebního řádu

Působnost ve věcech územního plánování podle stavebního zákona vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany. Obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je označen jako úřad územního plánování, v přenesené působnosti kromě jiného pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, pořizuje územně plánovací podklady, pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu (tj. pořizuje územní plány též pro menší obce, jejichž zastupitelstva sice rozhodují o jejich pořízení, nicméně pořízení samotné již probíhá centralizovaně na úrovni obcí s rozšířenou působností), pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu. Přitom zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává v samostatné působnosti územní plán a vydává regulační plán.

Orgán obce jako stavební úřad pak zejména vydává územní rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak, územní souhlas a poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

Obdobně na krajské úrovni, krajské úřady v přenesené působnosti zejména pořizují zásady územního rozvoje a v zákonem stanovených případech regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu, pořizují územně plánovací podklady, vydávají územní rozhodnutí v zákonem stanovených případech, vykonávají další činnosti podle stavebního zákona. Zastupitelstvo kraje vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje a schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje, popř. zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje, a v zákonem stanovených případech vydává regulační plán.

Politiku územního rozvoje a k tomu potřebné územně plánovací podklady jako nejširší koncepční nástroj v hierarchii nástrojů územního plánování (pro území celé republiky) pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Schválení politiky územního rozvoje přísluší vládě, přičemž Ministerstvo pro místní rozvoj zajistí, aby ve Sbírce zákonů bylo uveřejněno sdělení o schválení politiky územního rozvoje. Celý dokument zároveň zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Na úseku rozhodování jsou definovány obecné a speciální stavební úřady. Obecným stavebním úřadem je Ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem, magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem, magistrát statutárního města, pověřený obecní úřad, městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006. V rámci vyhrazení pravomoci stavebního úřadu prvního stupně je možné na vyšší úroveň (nadřízený stavební úřad) přenést rozhodování u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí, popř. pravomoc stavebního úřadu k vydání územního rozhodnutí u staveb přesahujících hranice kraje, u staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo u staveb s vlivem na území sousedních států (Ministerstvo pro místní rozvoj).

3.7.4 Specifika procesního postupu podle stavebního zákona ve vztahu k ochraně životního prostředí – politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace

Nový stavební zákon v oblasti nástrojů územního plánování využívá procesní postupy upravené správním řádem. Základní vymezení vztahu stavebního zákona a správního řádu je zakotveno v ustanovení § 192 SZ, podle kterého se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak.

Územně plánovací dokumentace je schvalována formou **opatření obecné povahy**, tj. opatření, které se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmu blíže neurčeného okruhu osob, a které je konkretizováno ve vztahu k určenému území. Nejedná se tedy o správní řízení zakončené individuálním správním aktem, ale speciální procesní postup upravený obecně správním řádem. Forma schválení politiky územního rozvoje není výslovně v SZ stanovena. Nicméně materiálně se jedná též o opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, má významný dopad na činnost na území celé republiky. To, že není formálně vydána jako opatření obecné povahy, přináší oslabení možnosti jejího přezkumu.

Procesní postup přijímání opatření obecné povahy využitý pro jednotlivé etapy územně plánovací dokumentace je příkladem řízení otevřeného veřejnosti a tedy i připomínek na ochranu životního prostředí. Bližší přehled jednotlivých procesních kroků vzniku územně plánovací dokumentace včetně politiky územního rozvoje je uveden v příloze této práce.

Možnosti ochrany životního prostředí na úseku územního plánování jsou naplněny zejména následujícími postupy:

- Ochrana životního prostředí v územním plánování je naplněna v první řadě prostřednictvím obecného požadavku na zákonnost postupu správních orgánů. Pro rozhodování a další postupy orgánů územního plánování a stavebních úřadů platí, že musí být v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů, tj. též předpisů na ochranu životního prostředí. Územní plánování vychází z vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Tomuto cíli musí vyhovět též navrhovatel územně plánovací dokumentace a respektovat zákonné požadavky na ochranu životního prostředí tak, aby dopady na veřejné zájmy (v našem případě zájem na ochraně životního prostředí) byly vzájemně vyváženy a navrhovatel měl šanci na úspěch.
- Do schvalování územně plánovací dokumentace vstupují dotčené orgány prostřednictvím stanovisek, k nimž jsou zmocněny na základě zvláštních právních předpisů (hájí tedy veřejný zájem, k jehož ochraně jsou zvláštními předpisy zmocněny). Prostorem pro uplatnění stanovisek dotčených orgánů je zejména společné projednávání návrhu územně plánovací dokumentace. Dotčené orgány uplatňují v souladu s § 4 odst. 2 písm. b) SZ stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení (nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak).⁵³ Tato stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle SZ. Protichůdná stanoviska dotčených orgánů projednávají orgány územního plánování (§ 4 odst. 7 SZ). V případě rozporu mezi příslušnými orgány podle SZ a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, se postupuje podle § 136, resp. 133 správního řádu. Spor by tedy rozhodoval nejbližší nadřízený správní orgán společný pro dotčené orgány. Nemají-li tyto orgány společný nadřízený orgán, projednají spor ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. V případě bezvýslednosti tohoto postupu rozhodne spor vláda. Z procesního hlediska je pro požadavky uplatňované dotčenými orgány na úseku ochrany životního prostředí významný též princip koncentrace řízení (který je uplatněn napříč stavebním zákonem, tedy jak v části územního plánování, resp. územního řízení, tak v části stavebního řádu, a týká se nejen stanovisek, popř. závazných stanovisek dotčených orgánů, ale též připomínek či námitek veřejnosti). Koncentrace řízení se projevuje jednak v tom smyslu, že stanoviska musí být uplatněna nejpozději v okamžiku stanoveném zákonem, jinak se k nim nepřihlíží. Kon-

⁵³ Příkladem vyjmenované předpisy, podle nichž jsou vydávána stanoviska do procesů územního plánování: zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, 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. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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 (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

centrace řízení se projevuje též v tom směru, že v pozdějších etapách územního plánování se nepřihlíží ke stanoviskům (popř. námitkám či připomínkám), o kterých bylo rozhodnuto při schválení předchozích etap. Výjimkou jsou stanoviska uplatněná na základě nově zjištěných a doložených skutečností.

- Ochranu životního prostředí mohou v rámci územního plánování prosazovat též jednotliví občané, ať již s cíli prosazení svého soukromého zájmu či s cíli ochrany zájmu veřejného. Stavební zákon ukládá pořizovatelům dokumentů v územním plánování povinnost zveřejnit jejich návrhy, s nimiž se pak každý může seznámit. Standardním krokem v procesu územního plánování je konání veřejného projednání, v němž každý může uplatnit své připomínky a vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti své námitky.⁵⁴ Jako „každý“ se může vyjádřit kdokoli, tedy i občanské sdružení na ochranu životního prostředí. Jelikož ale politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace nejsou schvalovány ve správním řízení v úzkém slova smyslu, nejedná se o účastníky správního řízení.
- Kromě možnosti vyjádřit se může být veřejnost v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti pro účely postupů v územním plánování (§ 23 SZ). Veřejnost může být při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti (zákon dále stanoví požadavky na zmocnění fyzické nebo právnické osoby dané počtem občanů obce). Role zástupce veřejnosti je v tom, že může uplatňovat námitky v dílčích etapách přípravy územně plánovací dokumentace, přičemž tyto námitky musí být vypořádány v rámci samostatného rozhodnutí, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 SŘ). Zástupce veřejnosti by měl být s ohledem na zájmy, které chrání, legitimován k možnosti přezkumu zákonnosti postupu vydání opatření obecné povahy podle soudního řádu správního. Podání námitek a legitimace zástupce veřejnosti příslušným počtem občanů by měly přinést dostatečnou aktivní legitimaci k přezkumu podle § 101a a násl. soudního řádu správního, podle něhož mohou ti, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni, požadovat zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem. Zde by bylo namístě zvažovat též možnost uplatnění dotčenosti a s tím spojené aktivní legitimace k soudnímu přezkumu opatření obecné povahy na základě Aarhuské úmluvy za předpokladu jejího přímého účinku, popř. přímého účinku směrnice 2003/35/ES, která úmluvu provádí na úrovni ES.⁵⁵

⁵⁴ Rozdíl mezi připomínkou a námitkou spočívá ve vymezení okruhu subjektů, které je mohou podávat úřadu. Zatímco připomínky může uplatnit kdokoli, pokud jeho práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, námitky mohou uplatnit jen subjekty výslovně v zákoně uvedené, a to zejména s ohledem na dotčené vlastnické právo (§ 172 odst. 5 SŘ). Odlišný je též režim, v jakém s připomínkou či námitkou musí nakládat rozhodující úřad. Zatímco připomínkami je správní orgán povinen se zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se vede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Nicméně proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že politika územního rozvoje je vydávána mimo opatření obecné povahy, v rámci jejího schvalování se uplatní pouze stanoviska dotčených orgánů a připomínky veřejnosti. Proces jejího schválení již nepočítá se zvláštním rozhodováním o námitkách.

⁵⁵ Touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti. Srov. rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006–88, www.nssoud.cz.

- Ochrana životního prostředí je dále zajišťována prostřednictvím vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které zahrnuje též posouzení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil (§ 19 odst. 2 SZ).⁵⁶ Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace tedy procházejí procesem posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí podle EIAZ. Ke specifickým propojení procesu posuzování vlivů na životní prostředí a schvalování územně plánovací dokumentace viz dále.

3.7.5 Specifika procesního postupu podle stavebního zákona ve vztahu k ochraně životního prostředí – územní řízení

- Ochrana životního prostředí v územním řízení vychází v prvé řadě z požadavku naplnění podmínek stanovených zvláštními zákony (§ 90 SZ). V rámci hierarchie nástrojů územního plánování musí územní rozhodnutí též vycházet ze závazných koncepčních nástrojů – územně plánovací dokumentace.
- Rozhodování v území probíhá zpravidla ve správním řízení v úzkém slova smyslu (výjimkou je např. regulační plán, který může ve stanovených případech nahradit územní rozhodnutí). Účastníky tohoto správního řízení vymezuje stavební zákon v § 85. Ochranu životního prostředí mohou nepřímě požadovat prostřednictvím ochrany svých soukromých zájmů jednotliví účastníci řízení, zejména vlastníci dotčených pozemků, popř. obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Účastníky územního řízení jsou také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis (§ 85 odst. 2 písm. c) SZ). Prostřednictvím tohoto ustanovení se mohou do rozhodovacího procesu zapojit nevládní organizace chránící životní prostředí, a to zejména na základě ustanovení § 70 ZOPK, popř. § 23 odst. 9 EIAZ. Jejich postavení v územním řízení je do určité míry omezeno tím, že jejich námitky mohou být uplatněny pouze tehdy, je-li projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se nevládní organizace podle zvláštního právního předpisu zabývá (§ 89 odst. 4 SZ). Na druhé straně má nevládní organizace všechna práva účastníka řízení včetně možnosti odvolání, popř. využití soudního přezkumu.
- Součástí správního řízení pro rozhodování v území je veřejné ústní jednání (§ 87 odst. 1 SZ). To neplatí, je-li rozhodováno ve zjednodušených postupech. Veřejné projednání je dalším prostorem pro uplatnění připomínek k záměru. V rámci veřejného projednání může připomínky uplatnit kdokoli (§ 89 odst. 1 SZ).
- Zásadním nástrojem pro uplatnění zájmů ochrany životního prostředí v územním řízení jsou závazná stanoviska dotčených orgánů. V souladu s ustanovením § 4 odst. 2 písm. a) SZ dotčené orgány vydávají pro rozhodnutí ve správním řízení podle stavebního zákona závazná stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení. S ohledem na nástroje správního řádu jsou závazná stanoviska

⁵⁶ Stavební zákon výslovně požaduje vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území).

obsahově závazná pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (viz § 149 SŘ). Kromě toho jsou i formálně závazná, neboť bez jejich vydání nelze činit další kroky podle stavebního zákona. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Stavební zákon však dále upravuje koncentraci řízení a požaduje, aby závazná stanoviska dotčených orgánů byla uplatněna nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nebude přihlížet (§ 89 odst. 1 SZ). Pokud tedy žadatel o územní rozhodnutí nepředloží závazná stanoviska již jako součást žádosti o územní rozhodnutí (podle ustanovení § 86 odst. 2 stavebního zákona předkládá žadatel o územní rozhodnutí kromě jiného závazná stanoviska dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, pokud byla obstarána před zahájením řízení), prakticky se zkracuje lhůta k vydání závazného stanoviska. Toto zkrácení může do jisté míry ohrozit kvalitu a též objektivitu stanoviska.

Kromě toho stavební úřad nepřihlíží v závazných stanoviscích k věcem, o kterých již bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu (§ 89 odst. 2 ve spojení § 4 odst. 3 a 4 SZ).

Dotčený orgán je též vázán svým předchozím závazným stanoviskem a v téže věci může navazující závazná stanoviska uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. Smyslem této úpravy je hospodárnost řízení a snaha zabránit zdržování investiční výstavby otázkami, které již byly rozhodnuty v dřívějších fázích územního plánování.

Závazné stanovisko dotčeného orgánu je z povahy věci závazné pro rozhodování stavebního úřadu. Pokud by bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět (tj. bylo by negativní), stavební úřad v souladu s ustanovením § 149 odst. 3 SŘ zastaví další provádění důkazů a žádost zamítne. Takový nesouhlas s navrhovanou činností vyjádřený závazným stanoviskem dotčeného orgánu lze považovat za zásadní nástroj ochrany životního prostředí v územním řízení. Budou-li v závazném stanovisku stanoveny podmínky povolované činnosti, musí se tyto bezprostředně promítnout do konečného rozhodnutí. Podmínky ze závazného stanoviska, které se staly součástí rozhodnutí, mohou být kontrolovány ze strany dotčených orgánů (§ 4 odst. 5 SZ). Způsob této kontroly však není dále specifikován a praktické provedení není jasné.

V případě potřeby řešení protichůdných stanovisek je namístě součinnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů s dotčenými orgány. Dojde-li mezi těmito orgány k rozporu, popř. též k rozporu mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu (§ 4 odst. 7 SZ ve spojení s § 136 a 133 SŘ).

Pozn. Tím, že změnovým zákonem k zákonu stavebnímu ve spojení se správním řádem byla nahrazena povolovací řízení podle složkových předpisů vydáváním závazných stanovisek, byl dotčen i rozsah účasti občanských sdružení na těchto řízeních. Zatímco před účinností nového stavebního zákona mohla být podkladová rozhodnutí vydávána v samostatném správním řízení, byl prostor pro uplatnění zájmů občanských sdružení širší. Na druhé straně mohl vést v některých případech spíše k obstrukčním jednáním. Podle nového stavebního zákona se občanská sdružení

budou moci stát účastníky řízení teprve v okamžiku zahájení správního řízení, v němž budou předložena závazná stanoviska dotčených orgánů. Teprve v této fázi budou moci namítat též nedostatečnost uplatněného stanoviska či závazného stanoviska. Cílem nového stavebního zákona je tedy maximálně zjednodušit procesní postup. Koncept založený na uplatňování závazných stanovisek směřuje k tomu, aby v dané věci bylo vydáno pouze jedno rozhodnutí, které zohlední všechny veřejné zájmy.

- Pro účely územního řízení se v těch případech, kdy se jedná o záměr, který také- věto posouzení vyžaduje, předkládá k územnímu řízení též stanovisko EIA vydané na základě EIAZ. Přestože toto stanovisko není závazné, může se uplatnit svou odbornou vahou. Procesně je posuzování vlivů záměru na životní prostředí v některých případech propojeno s územním řízením (viz dále).

3.7.6 Specifika procesního postupu podle stavebního zákona ve vztahu k ochraně životního prostředí – stavební řízení

Povolovací nástroje na úseku stavebního řádu navazují na schválené nástroje územního plánování. V rámci povolování staveb mohou být uplatněna závazná stanoviska dotčených orgánů. Jejich rozsah je však omezen uplatněním koncentrace řízení. Nepřihlíží se tedy k závazným stanoviskům dotčených orgánů ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto ve vydaném regulačním plánu, v územním rozhodnutí nebo v územním opatření o stavební uzávěře anebo v územním opatření o asanaci území (ledaže by se jednalo o závazné stanovisko uplatněné na základě nově zjištěných a doložených skutečností). Vychází se tedy z toho, že dotčený orgán měl své připomínky k záměru uplatnit v ranných etapách povolování určitého záměru, a že jeho stanovisko je promítnuto do územně plánovací dokumentace. Ve stavebním řízení se přezkoumá zejména, zda projektová dokumentace je v souladu s územně plánovací dokumentací a s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

V rámci stavebního řízení však bude možné uplatnit závazná stanoviska, která dotčené orgány podle zvláštních předpisů vydávají až k povolení stavby.

V této fázi dochází též k faktickému omezení okruhu účastníků řízení. V ustanovení § 109 SZ, kde je výčet účastníků stavebního řízení, chybí odkaz na účastníky podle zvláštních předpisů. Byť můžeme tvrdit, že např. ustanovení § 70 ZOPK je speciálním zmocněním pro možnost účasti, námítky účastníků řízení jsou v § 114 SZ omezeny pouze na případy, kdy je podle projektové dokumentace, způsobu provádění a užívání stavby přímo dotčeno jejich vlastnické právo.

3.7.7 „Změnový zákon“ a předpisy práva životního prostředí

Základní princip nového stavebního zákona ve vztahu k ochraně veřejných zájmů, tedy i zájmu na ochraně životního prostředí, je vymezen v ustanovení § 4 SZ. Zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, který je označován jako změnový zákon, byly kromě jiných novelizovány předpisy práva životního prostředí za tím účelem, aby se do nich promítla nová koncepční úprava SZ.

Podle ustanovení § 4 odst. 2 SZ dotčené orgány vydávají

- a) pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak,
- b) pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.

Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle SZ a stanoviska dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle SZ, uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona. Jak už je uvedeno výše, právě prostřednictvím stanovisek, resp. závazných stanovisek se do procesů podle stavebního zákona dostávají požadavky na ochranu životního prostředí. Pokud jde o váhu úkonů dotčených orgánů, v zásadě se v obou případech jedná o závazné požadavky (v případě stanovisek stanoví jejich závaznost přímo SZ, v případě závazných stanovisek je třeba vycházet z § 149 SŘ), které musí orgány územního plánování a stavební úřady respektovat. V opačném případě by se jednalo o nezákonný postup.

Pokud jde o samotné ustanovení § 4 SZ, snahou zákonodárce je prostřednictvím tohoto ustanovení naplnit principy činnosti správních orgánů vyjmenované ve správním řádu, zejména princip koordinace a vzájemné spolupráce správních orgánů v intencích dobré správy, princip kontinuity, smírného odstraňování rozporů a hospodárnosti a též princip postupu správních orgánů jako služby veřejnosti. Výslovně je stanoveno, že orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru. Cílem nové koncepce ve vztahu k vyvážení dotčených veřejných zájmů v území je najít optimální stav mezi zatížením žadatele (administrativní náročnost procesu a časové zatížení prodloužováním lhůt pro rozhodování), resp. oprávněných zájmů dotčených osob a postupem pro zohlednění veřejných zájmů a řešení případných rozporů mezi jednotlivými dotčenými orgány.⁵⁷

Změnový zákon ke stavebnímu zákonu tedy novelizoval některé předpisy na ochranu životního prostředí tak, aby uvedl terminologii a systematiku nově zavedených nástrojů územního plánování, popř. stavebního řádu do souladu se správním řádem a stavebním zákonem. Nově byla vymezena stanoviska uplatňovaná do postupů, které nejsou správním řízením (stanoviska k politice územního rozvoje a k územně plánovací dokumentaci). Dále je řešeno postavení závazných stanovisek uplatněných do správ-

⁵⁷ Podstatou zjednodušení je omezení povolovacích procesů dle SZ v každé etapě územního plánování, resp. stavebního řízení na jediné řízení. Orgány příslušné podle zvláštních předpisů k ochraně veřejných zájmů nevydávají samostatná rozhodnutí, ale pouze podkladové úkony (stanoviska, závazná stanoviska) a rozhodnutí je vydáno teprve jako konečné rozhodnutí ve věci samé. Teprve toto rozhodnutí je předmětem uplatnění opravných prostředků, popř. soudního přezkumu. V rámci přezkumu konečného rozhodnutí jsou upraveny mechanismy přezkumu podkladových úkonů dotčených orgánů (viz výklad závazných stanovisek podle § 149 SŘ a jiných úkonů podle § 154 a a násl. SŘ).

ního řízení, v němž se rozhoduje o věci samé. V obou případech by mělo jít o podkladové, v podstatě podmiňující úkony. Vzhledem k možným modifikacím procesů podle stavebního zákona však bude nutné vždy v konkrétním případě postupu dotčeného orgánu posoudit, zda se bude jednat o podmiňující závazné stanovisko nebo o samostatný individuální správní akt. Jelikož volba konkrétního postupu bude na úvaze správního orgánu při posouzení dostupných informací a zamýšlených materiálních právních účinků aktu, je zřejmé, že zvolený postup může být předmětem kritiky adresátů činnosti veřejné správy, protože pro ně bude mít různé právní důsledky. Této kritice by do určité míry mohla zabránit zákonem zakotvená možnost přezkumného či odvolacího řízení ve vztahu k závazným stanoviskům (blíže viz výklad k § 149 SR) nebo alespoň možnost zrušení vadného aktu vydaného podle části čtvrté správního řádu.

Dále je uveden přehled změn, které do předpisů práva životního prostředí přinesl změnový zákon. Porovnání nové právní úpravy s předchozím stavem je uvedeno též v přehledové tabulce, která je přílohou této práce.

V ustanovení § 80 odst. 1 **zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů**, ve znění pozdějších předpisů, mělo být nově doplněno písmeno r), podle něhož Ministerstvo zdravotnictví „r) uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik“. Nicméně toto ustanovení bylo ještě před jeho účinností nahrazeno úpravou problematiky hluku, a to novelizací provedenou zákonem č. 222/2006 Sb. Ministerstvo zdravotnictví tak nemá kompetenci vystupovat jako dotčený orgán v procesu schvalování politiky územního rozvoje.

Ve vztahu ke schvalování územně plánovací dokumentace se uplatní kompetence krajské hygienické stanice, která bude podle § 82 odst. 2 písmeno j) zákona č. 258/2000 Sb. vydávat stanoviska z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik.

Na základě nově vložené obecné úpravy v § 94 zákona č. 258/2000 Sb. stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje (která prakticky nebudou vydávána) a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Bude se na ně vztahovat procesní režim části čtvrté správního řádu.

Stanoviska vydávaná jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas nebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Další změny byly učiněny v **zákoně č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)**, ve znění pozdějších předpisů, kde se v § 37 nově upravuje závazné stanovisko k některým činnostem. Závazné stanovisko nahradilo předchozí souhlas. V zásadě došlo k pouze k terminologické změně, neboť koncepčně by souhlas byl též závazným stanoviskem (srov. § 149 SR a § 4 odst. 2 SZ).

Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví je podmiňujícím podkladem, bez něhož nelze povolit vyjmenované činnosti v ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa (např. povolit hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, pokud je spojena se zásahem do pozemku, schválit plán hlavních povodí,

vydat povolení k nakládání s podzemními vodami) nebo vydat vyjmenovaná rozhodnutí (např. územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, povolení k odstranění stavby).

Kromě toho je Ministerstvo zdravotnictví ze zákona dotčeným orgánem pro pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a v územním řízení v ochranných pásmech a na území lázeňského místa.

Dále je výslovně uvedeno (opět spíše s ohledem na systematiku a zajištění souladu se stavebním zákonem), že stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 43 odst. 2 lázeňského zákona).

V lesním zákoně (**zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)**), ve znění pozdějších předpisů, nedošlo ke změně terminologie. Přitom souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona se vyžaduje v případě, dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem. Stavební úřad nebo jiný orgán státní správy rozhodne jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Z povahy souhlasu je tedy zjevné, že nemůže nastat případ, kdy by souhlas podle tohoto ustanovení byl řešením věci samé. Nicméně k terminologické změně nedošlo (dále se používá označení „souhlas“), ale bylo doplněno ustanovení, že souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Obdobně jako v předchozích úpravách bylo doplněno, že stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Jedná se o stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností, kraje, Ministerstva zemědělství, popř. Ministerstva životního prostředí a příslušných orgánů na území národních parků. Vzhledem k tomu, že mezi zájmy chráněné lesním zákonem spadá též zájem na ochraně rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa, je namísto obavy z oslabení postavení orgánu státní správy lesů. Namísto předchozího závazného rozhodnutí bude vydáno „pouze“ stanovisko podle části čtvrté správního řádu.

Vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)), ve znění pozdějších předpisů) se dotkly pouze změny týkající se stanovisek uplatňovaných k územně-plánovacím dokumentům (k politice územního rozvoje, zásadám územního rozvoje a územním plánům).

Vzhledem k tomu, že není použita generální klauzule, podle které by se všechna z materiálního pohledu podmiňující podkladová stanoviska dostala do režimu závazných stanovisek podle správního řádu, povolení a souhlasy podle VodZ (§ 8 a násl.) zůstávají samostatnými rozhodnutími. Podobně také výjimky, které jsou rozhodnutím umožňujícím chování proti zákonem stanoveným zákazům.

Jelikož ale např. podle § 17 odst. 1 písm. e) VodZ se vyžaduje souhlas ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů, přičemž dále je stanoveno, že souhlas je závazný pro orgány, které rozhodují v řízení o povolení stavby, terénních úprav nebo o těžbě nerostů, lze pochybovat o jeho vnitřní odlišnosti od závazného stanoviska. Podle úpravy správního řádu by podmínky uvedené v závazném stanovisku měly být v podstatě součástí navazujícího rozhodnutí.

Kromě povolení a souhlasů jsou i nadále ve vodním zákoně upravena vyjádření, která výslovně nejsou rozhodnutím ve správním řízení a nenahrazují povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu vydaný podle VodZ.

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů, byl novou právní úpravou dotčen v ustanovení § 13, kde byla doplněna činnost Ministerstva životního prostředí v oblasti uplatňování stanovisek z hlediska zvláštních podmínek geologické stavby území. S ohledem na to, že jde o nově doplněné ustanovení, jedná se o systematické rozlišení stanovisek, která se dávají k politice územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci a závazných stanovisek, která jsou relevantní pro územní řízení.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl změnovým zákonem dotčen pouze v otázce stanovisek. Do zákona bylo doplněno stanovisko k politice a k zásadám územního rozvoje, k územním plánům a regulačním plánům. Kompetence k uplatnění těchto stanovisek jsou navázány na rozsah příslušných dokumentů územního plánování. Na základě stavebního zákona se nejedná o samostatná rozhodnutí, nicméně stanoviska jsou závazná pro politiku územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci.

Další zákonem o odpadech upravené úkony v rámci povolovací činnosti bude třeba posoudit z materiálního hlediska a též z hlediska toho, zde se jedná či nejedná o podkladový úkon pro jiné konečné rozhodnutí. Např. souhlas podle § 14 zákona o odpadech, kterým se umožňuje provoz zařízení k využívání, odstraňování, sběru a výkupu odpadů a jeho provozní řád, bude mít nadále formu rozhodnutí (individuálního správního aktu). Oproti tomu vyjadřovací činnost v případech podle § 79 odst. 4 písm. a) a b) zákona o odpadech bude realizována v souladu s částí čtvrtou správního řádu.

V zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dochází k převzetí systematiky správního řádu, potažmo stavebního zákona, a to zejména prostřednictvím obecné úpravy doplněné do § 90 ZOPK, kde je zakotveno, že souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a k územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. V souladu se stavebním zákonem jsou i tato stanoviska závazná pro postupy orgánů územního plánování a stavebních úřadů (§ 4 odst. 2 SZ).

Další dílčí změny jsou provedené v § 12 ZOPK, kterým se řeší souhlas k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Zde bude třeba aplikovat novelizovaný § 90 odst. 1 ZOPK a uvedený souhlas se zásahem do krajinného rázu využít jednou jako závazné stanovisko, resp. sta-

novisko a v jiné situaci jako rozhodnutí ve věci samé (nepůjde-li o podkladové rozhodnutí).

Významným zúžením posuzování krajinného rázu je doplnění § 12 ZOPK o odstavec 4 v tom směru, že krajinný ráz se napříště neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Předpokladem uplatnění předmětného ustanovení je tedy existence územního, popř. regulačního plánu, v nichž by měly být promítnuty požadavky orgánů ochrany přírody. Uvedená změna klade zvýšený nárok na dotčené správní orgány, které musí své podmínky koncentrovat do ranných etap územního plánování, neboť později by je již nemohly namítat.

Nově se upravuje ustanovení § 44 ZOPK, kde se předchozí souhlasy nahrazují závaznými stanovisky k některým činnostem ve zvláště chráněných územích. Tyto souhlasy resp. závazná stanoviska jsou vyžadována jako závazný podklad pro řízení podle stavebního, popř. jiných zákonů. Touto změnou bylo provedeno koncepční a terminologické vyjasnění charakteru souhlasů podle § 44 ZOPK.⁵⁸ Dále je v § 44 odst. 2 ZOPK stanoveno, že závazné stanovisko není třeba, jde-li o stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci. I zde jsou tedy uplatněny prvky koncentrace a hospodárnosti řízení.

Dále jsou doplněna kompetenční ustanovení, podle nichž budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo životního prostředí uplatňovat stanoviska k politice územního rozvoje, k zásadám územního rozvoje, k územním plánům, regulačním plánům a k návrhům na vymezení zastavěného území z hlediska zájmů chráněných ZOPK (viz § 77 odst. 2 písm. j), § 77a odst. 3 písm. y), § 79 odst. 3 písm. u) ZOPK). Těmito změnami dochází k systematickému propojení s novými nástroji územního plánování tak, aby zájmy ochrany přírody a krajiny byly ve všech etapách reflektovány. Příslušené dotčené orgány podle ZOPK jsou nadány kompetencí uplatňovat stanoviska, která jsou závazná pro orgán územního plánování. V případě rozporů bude třeba postupovat v souladu s ustanovením § 4 odst. 7 SZ ve spojení s §§ 136 a 133 SŘ.

Změnovým zákonem je dále dotčen **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. Změny se týkají zejména procesního režimu a zvláštních ustanovení pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Tyto změny jsou navázány na změny provedené v samotném stavebním zákoně. Tomuto procesnímu propojení je věnována zvláštní část práce.

Podle novelizovaného ustanovení § 5 odst. 2 **zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu**, ve znění pozdějších předpisů, uplatňují orgány ochrany zemědělského půdního fondu stanoviska k územně plánovací dokumentaci

⁵⁸ Pro účely řízení podle stavebního zákona by se jednalo o závazná stanoviska i bez provedení terminologického sjednocení. Nicméně jednoznačné určení toho, že se jedná o závazné stanovisko má význam též pro právní jistotu adresátů ve zjednodušených (volných nebo podmíněně volných) povolenacích režimech (viz např. ohlášení stavby).

a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Stanoviska v tomto případě nahradila předchozí souhlasy. S ohledem na znění § 21 zákona č. 334/1992 Sb., podle kterého bylo řízení podle § 5 odst. 2 již před novelizací změnovým zákonem vyjmutο z obecných předpisů o správním řízení, došlo pouze k terminologickému sjednocení. Stanovisko ani nadále nebude vydáváno jako samostatné rozhodnutí. Zároveň však bude závazné pro procesy podle stavebního zákona v souladu s § 4 odst. 2 SZ.

Pro účely územního řízení vydávají orgány ochrany zemědělského půdního fondu závazná stanoviska (§ 5 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb.).

Generální klauzuli stanovící povahu stanovisek resp. závazných stanovisek upravuje nově vložený § 21 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb.

Změna **zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)** byla soustředěna na nahrazení povolení k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů závaznými stanovisky do řízení podle stavebního zákona. S ohledem na tyto změny se mění též příslušná kompetenční ustanovení. V zákoně o ochraně ovzduší zůstala zachována zásadní vazba na územní rozhodnutí. I nadále zůstává v platnosti ustanovení § 17 odst. 3 OchrOvzdZ, podle něhož platí, že bez závazného stanoviska podle § 17 odst. 1 OchrOvzdZ nelze vydat územní rozhodnutí týkající se zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Zde terminologie zůstala zachována a již úprava před novelou provedenou zákonem č. 186/2006 Sb. pojmenovala materiální stanovisko orgánu ochrany ovzduší za závazné pro územní rozhodnutí. To je dále potvrzeno tím, že je výslovně stanoveno, že podmínky ochrany ovzduší stanovené podle odstavce 1 jsou závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. O vnitřním rozporu úvodní věty § 17 odst. 1 a § 17 odst. 1 písm. c) a d) OchrOvzdZ je pojednáno výše.

Horní zákon (**zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství**) byl novelizován ve směru přizpůsobení systematice nástrojů stavebního zákona.

Dále se mění postavení příslušných orgánů v zájmu ochrany nerostného bohatství. Zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, v chráněném ložiskovém území lze napříště na základě závazného stanoviska, které není samostatným rozhodnutím. Nicméně povaha závazného stanoviska v souladu s ustanovením § 149 SŘ by měla zaručit dostatečnou ochranu sledovaných zájmů. Obdobně byla úprava změněna pro povolování, resp. umístování staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území. Postup ke stanovení dobývacího prostoru byl ponechán v režimu správního řízení (§ 24 ve spojení s § 41 zákona č. 44/1988 Sb.).

Do horního zákona bylo doplněno ustanovení § 33 odst. 8, podle kterého se postup při řešení rozporů podle tohoto zákona (tj. § 33 jako celek) nepoužije na řešení rozporů při vymezení zastavěného území, pořizování územně plánovací dokumentace, v územním a stavebním řízení podle zvláštního právního předpisu. V uvedených případech se postupuje podle správního řádu.

V **zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě**, ve znění pozdějších předpisů, došlo k systematické úpravě a k vyjasnění postavení příslušných orgánů. Namísto režimu projednacího byl zvolen režim závazných stanovisek.

V 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, byla úprava doplněna s ohledem na novou terminologii a nástroje stavebního zákona a doplněno písmeno y) v ustanovení § 3 tohoto zákona, kde je specifikována oblast působnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Tento úřad podle nové úpravy uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci.

3.7.8 Průběh jednotlivých etap územního plánování se zaměřením na specifika propojení se zvláštními environmentálními procesy (SEA a EIA)

Stavební zákon kromě nového postavení dotčených správních orgánů a zájmů jimi chráněných upravuje základní předpoklady pro sloučení postupů podle stavebního zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (§ 1 SZ). Toto sloučení se týká jak posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, tak posuzování vlivů koncepcí. Speciálně stavební zákon a EIAZ upravují posouzení koncepcí a záměrů v oblastech Natura 2000.

Součástí územně-plánovacích nástrojů je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a právě toto vyhodnocení zahrnuje též posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.

Posuzování koncepcí ve sloučeném postupu podle EIAZ a stavebního zákona se týká posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, tj. zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu (pokud se regulačním plánem stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k EIAZ, pak se regulační plán posuzuje jako záměr podle EIAZ). Procesní postup posuzování vlivů těchto koncepcí se řídí stavebním zákonem a ustanovením § 10 odst. 2 až 5 EIAZ.

Mimo posuzování procesem SEA tak zůstávají územně analytické podklady, které samy o sobě nejsou právně relevantním dokumentem.

Realizační nástroje územního plánování, územní rozhodnutí, jsou předmětem posouzení vlivů záměrů (tzv. projektová EIA).

V této části práce jsou dále rozebrány jednotlivé procesní postupy schvalování nástrojů stavebního zákona ve spojení s procesy posuzování vlivů na životní prostředí. Schématický popis těchto procesů lze dále sledovat v příloze této práce.

Politika územního rozvoje

Předkladatelem koncepce (§ 10i odst. 1 EIAZ), resp. pořizovatelem politiky územního rozvoje, je Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 31 odst. 3 SZ). Pořizuje se pro celé území republiky a schvaluje ji vláda (ve Sbírce zákonů se uveřejňuje sdělení o jejím schválení a celý dokument se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup). Součástí politiky územního rozvoje je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíše a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje. Pořízení politiky územního rozvoje tak

vždy zahrnuje vyhodnocení vlivů na životní prostředí jako součást vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Návrh politiky územního rozvoje požizuje Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji. Přitom Ministerstvo životního prostředí stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 33 odst. 1 SZ), konkrétně požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení (jedná se v podstatě o tzv. scoping).

Případně může též požadovat dopracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí, pokud neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona (§ 10i odst. 3 EIAZ). Podle stavebního zákona musí být ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí popsány a vyhodnoceny zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje (§ 32 odst. 2 SZ). Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je upraven v příloze stavebního zákona a označuje se jako část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jako celku upravuje prováděcí právní předpis.

Návrh politiky územního rozvoje spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území je rozeslán ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům, které mohou uplatnit svá stanoviska ve stanovené lhůtě po obdržení návrhu politiky územního rozvoje. Pro tento krok je stanovena koncentrace řízení a ke stanoviskům podaným po stanovené lhůtě se nepřihlíží. Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona vydává stanovisko k vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje na životní prostředí podle ustanovení § 21 písm. 1) EIAZ. Kromě toho Ministerstvo životního prostředí uplatňuje své stanovisko k politice územního rozvoje z hlediska zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny (§ 79 odst. 3 písm. u) ZOPK), tj. zejména z hlediska dopadů na oblasti Natura 2000.

Vedle toho musí být návrh zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tímto je otevřen připomínkám veřejnosti.

V případě možných přeshraničních vlivů zašle Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí návrh politiky územního rozvoje sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním politiky územního rozvoje přímo ovlivněno, a nabídne jim konzultace. Na těchto konzultacích se tedy nepodílí Ministerstvo životního prostředí, které je jinak příslušné pro mezistátní posuzování koncepcí podle EIAZ.

Návrh upravený na základě došlých připomínek je projednán se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů.

Návrh politiky územního rozvoje upravený na základě jeho projednání předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj ke schválení vládě. Spolu s návrhem politiky územního rozvoje předkládá mimo jiné výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno, a sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení.

Schvalující orgán, tj. vláda je povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje zdůvodnit, jak byly zohledněny podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí (stanovisko SEA). Vláda je povinna toto usnesení zveřejnit.

Specifické požadavky se uplatní v případě negativních vlivů na území Natura 2000. Jsou-li vyhodnoceny negativní vlivy a neexistují alternativy řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, je schválení možné jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Kompenzační opatření musí být dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí, přitom tato dohoda není blíže specifikována a není zřejmá její faktické dodržování a vymahatelnost. Ostatně, samotná naléhavost a významnost převažujícího veřejného zájmu je předmětem diskuse zúčastněných správních orgánů zastupujících zájmy odlišné od ochrany životního prostředí.

Pokud jde o kompenzační opatření, podle zákona č. 114/1992 Sb. je stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce nebo záměru. Přitom uložení a zajištění kompenzačních opatření je v tomto případě důvodem pro přerušení řízení vedeného příslušným orgánem veřejné správy. Nicméně v postupu podle stavebního zákona naopak „rozhoduje“, resp. schvaluje koncepci orgán územního plánování, čímž přebírá roli orgánu ochrany přírody. Po dohodě s Ministerstvem životního prostředí též sám stanoví kompenzační opatření.

Přísnější pravidla jsou stanovena pro lokality s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, kde se vyžadují důvody veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu by mohly být důvodem ke schválení jen na základě stanoviska Komise.

Politika územního rozvoje je podle stavebního zákona závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Přitom má formu usnesení vlády, které není rozhodnutím ve věci samé ani rozhodováním správního orgánu. Jedná se v podstatě o formu *sui generis* s nevyjasněnou možností soudního přezkumu správní činnosti.⁵⁹ To se týká i přezkumu vyvážení negativních vlivů a veřejných zájmů v oblastech Natura 2000, jakož i vyhodnocení vlivů na životní prostředí jako celek.

Přitom je třeba brát v úvahu materiální obsah a dopad politiky územního rozvoje a přiklonit se spíše k tomu, že se jedná o opatření obecné povahy, byť toto označení není v zákoně výslovně uvedeno. Formálně se tedy politika územního rozvoje odlišuje od ostatních nástrojů územně plánovací dokumentace. Jelikož je ale politika územního rozvoje závazná pro další postupy a otázky v ní vyřešené už nemohou být předmětem dalšího projednávání, lze namítat, že se jedná o omezení možnosti jejího objektivního přezkumu.

Schválená politika se pravidelně aktualizuje, a to na základě zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje. Zprávu zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji každé 4 roky.

⁵⁹ Tato nejasnost souvisí s postavením vlády. Jak již bylo naznačeno výše, odborné názory se různí v tom, zda vláda je správním orgánem a zda též na její postupy dopadají ustanovení správního řádu.

Vedle vyhodnocení plnění úkolů politiky územního rozvoje obsahuje zpráva mimo jiné též vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí, spolu s návrhy pro jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci.

Jak již bylo uvedeno výše, v roce 2006 byla vydán dokument nazvaný Politika územního rozvoje. Nicméně tento materiál nesplňuje požadavky stavebního zákona a ani procesně není dokumentem na jeho základě vydaným (bližší viz část „Systematika nástrojů územního plánování“).

Zásady územního rozvoje

Schvalování, resp. pořizování zásad územního rozvoje ve vztahu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí je v zásadě obdobné jako v případě politiky územního rozvoje. Rozdíl je samozřejmě v územním rozsahu a podrobnosti obou nástrojů. Kromě toho zásady územního rozvoje jsou na rozdíl od politiky územního rozvoje vydávány formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Tím jsou dány i specifické procesní požadavky a následně zajištění soudní přezkoumání podle soudního řádu správního.

Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu včetně požadavků na jejich využití a konkrétních řešení nadmístních otázek (přitom stavební zákon ukládá povinnost pořídit zásady územního rozvoje pro celé území kraje, a to do konce roku 2009; viz § 187 odst. 3 SZ; tímto budou nahrazeny územní plány velkých územních celků). Jejich součástí je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zahrnující vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíše a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje (§ 36 odst. 1 SZ).

Pořizovatelem zásad územního rozvoje je krajský úřad v přenesené působnosti. Návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě zadání (§ 187 odst. 4 SZ; toto se týká prvních zásad schválených podle nového SZ) nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. K návrhu zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Požadavky na obsah zásad územního rozvoje stanoví prováděcí právní předpis a požadavky na vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí příloha stavebního zákona.

Návrh zásad je předložen ke společnému projednání dotčeným orgánům, Ministerstvu pro místní rozvoj a sousedním krajům. Dotčené orgány mohou uplatnit svá stanoviska a sousední kraje své připomínky ve stanovené lhůtě. Zákon zakládá koncentraci řízení ve vztahu k uplatňovaným stanoviskům a připomínkám. Stanovisko k vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí uplatňuje Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán podle § 21 písm. l) EIAZ a krajský úřad podle § 77a odst. 3 písm. y) ZOPK.

V případě, že může být uplatňováním zásad územního rozvoje přímo ovlivněno území sousedních států, zašle krajský úřad ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí návrh zásad územního rozvoje též příslušným orgánům sousedních států a nabídne jim konzultace.

Samotné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je předmětem projednání krajského úřadu se zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva kultury, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva pro místní rozvoj. Na základě tohoto projednání, stanovisek dotčených orgánů, popř. výsledkem řešení rozporů a výsledků konzultací je návrh zásad upraven.

V této fázi je řešen vliv na oblasti Natura 2000 (v souladu s ustanovením § 45i odst. 1 ZOPK v etapě zadání, resp. návrhu). Je-li ve stanovisku dotčeného orgánu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanoveno, že zásady územního rozvoje mají negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí (§ 37 odst. 5 SZ). Specifická úprava platí pro lokality s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy. Tato úprava je shodná jako při schvalování politiky územního rozvoje.

Návrh zásad územního rozvoje posuzuje před jejich vydáním Ministerstvo pro místní rozvoj, kterému krajský úřad předloží návrh zásad územního rozvoje a zprávu o jejich projednání. O upraveném a posouzeném návrhu zásad územního rozvoje se koná veřejné projednání, na němž mohou dotčené obce (obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím) a zástupce veřejnosti uplatnit své námítky s jejich odůvodněním a současným vymezením území dotčeného námítkou. Při veřejném projednání může též každý uplatnit své připomínky. Krajský úřad na základě projednání upraví návrh a s odůvodněním (zahrnujícím mimo jiné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí) jej předloží zastupitelstvu kraje. Zastupitelstvo kraje si před vydáním zásad územního rozvoje ověří, zda nejsou v rozporu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporu a se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj. Zásady územního rozvoje schvaluje zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti. Součástí usnesení o schválení zásad územního rozvoje (územně plánovací dokumentace) musí být zdůvodnění, jak byly zohledněny podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Následně dochází k pravidelné aktualizaci zásad územního rozvoje, a to na základě zprávy o jejich uplatňování vždy po 2 letech od vydání, resp. poslední aktualizace (§ 42 SZ).

Územní plán

Územní plán lze pořídit z vlastního podnětu zastupitelstva obce, která jej pořizuje, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce nebo na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. Tento poměrně široký okruh subjektů je dán předmětem a cílem územního plánu. Tím je další zpřesnění využití území obce v souvislostech a podrobnostech a vytvoření konceptu rozvoje území obce. Územní plán je závazný pro pořízení

a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.

Po rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu zpracuje pořizovatel (tj. úřad územního plánování v přenesené působnosti podle § 6 SZ) ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh zadání územního plánu. Ve fázi návrhu zadání územního plánu je rozhodováno též o požadavku na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, včetně jeho obsahu a rozsahu podle zvláštního právního předpisu. Návrh zadání je rozeslán dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu k vyjádření. Krom toho se na základě zveřejnění může vyjádřit každý. V této fázi se účastní orgán kraje podle § 10i odst. 3 a § 22 EIAZ a na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí (Kritéria pro zjišťovací řízení)⁶⁰ jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona uplatňuje požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Kromě toho se vyjadřuje dotčený orgán podle ZOPK, který zvažuje možný vliv územního plánu na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast (oblast Natura 2000).

Pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud nevykloučil významný vliv na oblast Natura 2000, uvede pořizovatel v návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Návrh zadání upravený podle uplatněných požadavků a podnětů předloží pořizovatel ke schválení zastupitelstvu obce, pro jejíž území je územní plán pořizován. Na základě podnětu dotčeného orgánu z hlediska vlivů na životní prostředí, resp. oblasti Natura 2000 uloží zastupitelstvo v zadání zpracování konceptu územního plánu ověřujícího variantní řešení.

O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání, při němž mohou být uplatněny připomínky (veřejnost), resp. námítky (vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti). Dotčené orgány musí uplatnit svá stanoviska nejpozději do 15 dnů ode dne konání veřejného projednání. Na základě veřejného projednání sdělí krajský úřad (který sleduje zejména soulad se zásadami územního rozvoje) stanovisko s podmínkami pro zajištění koordinace využívání území. Tato koordinace, resp. řešení rozporů je vedena přiměřeně podle ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu.

Samotné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území projedná v průběhu projednávání konceptu Rada obcí (§ 9 SZ) a své stanovisko s doporučením jedné varianty sdělí pořizovateli do 30 dnů od předložení podkladů, jinak se k němu nepřihlíží.

V případě vyhodnocení negativních vlivů územního plánu (konceptu) na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje z hlediska těchto vlivů (z toho vyplývá, že negativní vliv již projednaný v dřívějších etapách by neměl být posuzován v této fázi územního plánování), postupuje se podle § 37 odst. 5 SZ obdobně. Územní plán tedy může být schválen, resp. jeho koncept schválen a dále projednáván jen z naléhavých důvo-

⁶⁰ Zjišťovací řízení je zde namístě, neboť se jedná o koncepci, u níž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce a tyto koncepcie podléhají posuzování tehdy, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d EIAZ (§ 10a odst. 1 písm. a) a b) EIAZ).

dů převažujícího veřejného zájmu (zpřísnění u lokality s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy) a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí.

Pro účely schvalování pokynů pro zpracování návrhu územního plánu (schvaluje zastupitelstvo obce) připojí pořizovatel odůvodnění obsahující kromě jiného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, vyhodnocení souladů se stanovisky dotčených orgánů a dalšími a zdůvodnění výběru varianty řešení s přihlédnutím k vyhodnocení vlivů variant na udržitelný rozvoj území.

Pořizovatel na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu dále pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu (§ 50 SZ). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území již není součástí návrhu územního plánu, pokud bylo součástí konceptu, nebo pokud zadání neobsahuje požadavek na jeho zpracování.

O návrhu územního plánu se vede společné jednání (návrh je rozeslán předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován, a sousedním obcím). Dotčené orgány musí uplatnit svá stanoviska nejpozději do 30 dnů ode dne konání veřejného projednání (po tuto dobu mají umožněno nahlížet do návrhu územního plánu). Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit své připomínky.

Samotné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území projedná Rada obcí. Své vyjádření k tomuto vyhodnocení sdělí pořizovateli do 30 dnů od předložení podkladů, jinak se k němu nepřihlíží. Od projednání návrhu v Radě obcí je možné upustit, pokud projednala koncept územního plánu a návrh územního plánu obsahuje variantu řešení, kterou doporučila (§ 50 odst. 3 SZ).

V případě uplatnění stanoviska krajského úřadu, že územní plán má negativní vliv na území Natura 2000, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje z hlediska těchto vlivů, bude třeba postupovat v souladu s požadavky veřejného zájmu a požadovat kompenzační opatření. Podmínkou je též to, že tak nebylo učiněno již u konceptu územního plánu.

Návrh územního plánu posuzuje před řízením o jeho vydání krajský úřad, kterému pořizovatel předloží návrh územního plánu a zprávu o jeho projednání. Posouzení krajského úřadu zohledňuje soulad s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem a zajišťuje koordinaci využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy. Své stanovisko musí zaslat do 30 dnů ode dne předložení všech stanovených podkladů, jinak platí, že s předloženým návrhem územního plánu souhlasí.

Následuje veřejné projednání o upraveném a posouzeném návrhu územního plánu. Za tím účelem se návrh územního plánu zpřístupňuje k nahlédnutí. Proti návrhu lze uplatnit námítky (pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti; tito musí své námítky odůvodnit, doložit dotčená práva a vymezit území dotčené námítkou). Kromě toho může každý uplatnit své připomínky. Pro uplatnění stanovisek, připomínek a námitek je stanovena koncentrace řízení ve vztahu k veřejnému projednání. Zároveň se nepřihlíží ke stanoviskům, námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje. Důvodem odli-

šení námitek a připomínek je odlišný procesní režim jejich vyřízení, který vyplývá ze správního řádu. O námitkách totiž správní orgán, který opatření obecné povahy vydává, rozhoduje samostatným rozhodnutím, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Toto rozhodnutí se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 SR). Proti rozhodnutí samotnému se nelze odvolat ani podat rozklad, nicméně změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Ke změně nebo zrušení by muselo dojít na základě mimořádných opravných prostředků nebo soudního rozhodnutí.

Stavební zákon počítá se zvláštním krokem procesu, kterým je návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu. V případě podstatné úpravy územního plánu je třeba vést nové veřejné projednání. V případě požadavku na přepracování územního plánu musí být zpracovány pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a předloženy je ke schválení zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován.

Součástí odůvodnění územního plánu je kromě jiného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí (stanovisko SEA) se sdělením, jak bylo zohledněno. Územní plán vydá zastupitelstvo obce, a to formou opatření obecné povahy. Před vydáním posuzuje jeho soulad s ostatními nástroji územního plánování. Může jej též zamítnout, popř. upravit a vrátit s pokyny k přepracování.

Územní plán je pravidelně vyhodnocován. Nejpozději do 4 let po vydání územního plánu (a pak každé další 4 roky) předloží pořizovatel zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu v uplynulém období. Návrh zprávy je před schválením obcí konzultován s dotčenými orgány a krajským úřadem. V případě návrhu změny územního plánu může být ze strany dotčeného/konzultovaného orgánu uplatněn požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí (požadavek na proces SEA) nebo stanovisko, v němž se nevyloučí významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptáčí oblast (požadavek na proces posouzení Natura 2000). Poté by musel být návrh pokynů doplněn o požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Regulační plán

Proces vydání regulačního plánu je odlišný v případě pořízení na žádost a v případě pořízení z vlastního podnětu. Jelikož regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí, jedná se o fázi realizace určitého záměru. Z toho důvodu bude regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 EIAZ posuzován v souladu s ustanovením § 10i odst. 2 EIAZ jako záměr, tj. v rámci projektové EIA.

Ke spojení pořizování regulačního plánu s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí dochází pouze v případě, že příslušným úřadem podle EIAZ je krajský úřad.

Při pořízení regulačního plánu, který musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti (§ 64 odst. 1 SZ), z podnětu (zastupitelstva obce, kraje nebo Ministerstva obrany – pro vojenské újezdy) je návrh zadání předán pořizovateli (podnět může být též odložen).

Ve vazbě na zákon o posuzování vlivů na životní prostředí je pořizovatel regulačního plánu též oznamovatelem záměru (viz též § 73 odst. 1 SZ).

Návrh zadání regulačního plánu musí být vystaven k veřejnému nahlédnutí v obci, pro jejíž území má být regulační plán pořízen, a zároveň zaslán dotčeným orgánům. Současně je rozesláno oznámení o záměru (zasílá pořizovatel v dohodě s příslušným úřadem).

K návrhu zadání může každý uplatnit své požadavky na obsah zadání (do 15 dnů od zveřejnění; ve stejné lhůtě může každý zaslat pořizovateli vyjádření k oznámení záměru), dotčené orgány požadavky na obsah vyplývající z právních předpisů (do 30 dnů od obdržení). V této fázi může být tedy vyžádána projektová EIA (závěr zjišťovacího řízení), popř. posouzení vlivu záměru na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (dotčený orgán nevyloučí vliv na tyto oblasti). Příslušný úřad zašle závěr zjišťovacího řízení pořizovateli do 45 dnů ode dne zveřejnění oznámení záměru (§ 73 odst. 2 SZ).

Upravený regulační plán předloží pořizovatel příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Zároveň předloží vyhodnocení, jak byly uplatněné požadavky do jeho návrhu zapracovány.

Na základě schváleného zadání pořizovatel zajistí zpracování

- dokumentace vlivů provedení záměru na životní prostředí, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis,
- posouzení vlivu záměru na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku k návrhu zadání takovýto vliv nevyloučil. Pokud toto posouzení prokáže negativní vliv na oblast Natura 2000, který nebyl předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje nebo vydaného územního plánu z hlediska těchto vlivů, postupuje se podle § 37 odst. 5 stavebního zákona obdobně. Bude tedy třeba vyhodnotit konkurenci veřejných zájmů a nastavit kompenzační opatření (dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí).

Pořizovatel předloží (nezveřejněnou) dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí příslušnému úřadu, který zajistí zpracování posudku o vlivech záměru na životní prostředí autorizovanou osobou.

Dalším krokem je společné jednání o návrhu regulačního plánu, do něhož mohou dotčené orgány nahlížet. Jeho konání se oznamuje jednotlivě dotčeným orgánům a obci, pro niž se regulační plán pořizuje. Dotčeným orgánům se zasílá též dokumentace vlivů záměru na životní prostředí. Dotčené orgány se mohou k dokumentaci vlivů vyjádřit ve stejné lhůtě, v jaké mohou uplatnit svá stanoviska k návrhu regulačního plánu, tj. do 30 dnů ode dne jednání (k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží). Pořizovatel s jejich vyjádřeními neprodleně seznámí příslušný úřad.

Pokud jde o posudek, jeho zpracovatel jej předá příslušnému úřadu a pořizovateli do 60 dnů ode dne, kdy mu byla dokumentace vlivů doručena.

Regulační plán pořizovaný na žádost (žádost fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu) klade vyšší nároky na žadatele. K žádosti je třeba připojit stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, včetně stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (předkládá se tedy rovnou stanovisko, které musí žadatel v předstihu získat, pokud záměr řešený regulačním plánem toto posouzení vyžaduje, a dále posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody ve svých požadavcích na

obsah zadání takovýto vliv nevyloučil (pokud by byly prokázány negativní vlivy, které nebyly předmětem posouzení vydaných zásad územního rozvoje nebo vydaného územního plánu, pak se aplikuje postup podle § 37 odst. 5 stavebního zákona). V případě, že by nedošlo ke spojení porřízení regulačního plánu s procesem EIA, přiloží žadatel dokumentaci a posudek.

Po provedení těchto kroků následuje samotné řízení o návrhu regulačního plánu projednaném s dotčenými orgány.

Nejprve se koná veřejné projednání (jemuž předchází označení dotčené plochy tabulí se základními informacemi o návrhu regulačního plánu a doručení veřejnou vyhláškou a vystavení k veřejnému nahlédnutí v obci a u pořizovatele; spolu s návrhem regulačního plánu musí být zveřejněn posudek a dokumentace vlivů) za účasti dotčených orgánů a obce, pro niž se regulační plán pořizuje. Námitky (tyto mohou uplatnit jen účastníci územního řízení vymezení v § 85 stavebního zákona; jsou tedy vyloučeni případní další účastníci na základě zvláštních právních předpisů) a připomínky (tyto může uplatnit každý) k návrhu regulačního plánu a stanoviska dotčených orgánů k němu lze uplatnit nejpozději při veřejném projednání. Nelze však řešit námitky a připomínky k věci, o kterých bylo rozhodnuto v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. V případě podstatné úpravy regulačního plánu se koná nové veřejné projednání.

Spolu s připomínkami k návrhu regulačního plánu může každý zaslat pořizovateli vyjádření k posudku a dokumentaci vlivů na životní prostředí. S těmito musí být neprodleně seznámen příslušný úřad. Projednání posudku, dokumentace vlivů a vyjádření k posouzení vlivů záměru na životní prostředí lze sloučit s veřejným projednáním o návrhu regulačního plánu. Nicméně, pokud se tak nestane, tyto dokumenty musí být vždy předmětem veřejného projednání. Příslušný úřad pak nejdéle do 15 dnů ode dne veřejného projednání zašle stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí pořizovateli.

Po přezkumu souladu regulačního plánu podle ustanovení § 68 odst. 1 stavebního zákona předkládá pořizovatel návrh na vydání regulačního plánu s jeho odůvodněním zastupitelstvu obce nebo kraje ke schválení, resp. vydání. Součástí návrhu regulačního plánu musí být zohlednění stanoviska podle ustanovení § 10 EIAZ a samotné stanovisko je součástí odůvodnění návrhu regulačního plánu. Měl by tedy být brán v úvahu obsah stanoviska a jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, měly by být zahrnuty do rozhodnutí (opatření); v opačném případě by měly být uvedeny důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně.

Formou vydání regulačního plánu je opatření obecné povahy. Regulační plán má však povahu rozhodnutí. Na jeho základě již lze např. umístit stavbu. Vzhledem k formě vydání regulačního plánu opatřením obecné povahy však nebude možné k nápravě případných vad tohoto opatření využít řádné opravné prostředky. Náprava je možná na základě podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí tím, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Tento postup se řídí § 101a a násl. soudního řádu správního a rozhoduje v něm Nejvyšší správní soud.

Regulační plán pořízený na žádost má omezenou platnost 3 roky ode dne nabytí jeho účinnosti (není-li v něm stanovena lhůta delší) a pozbývá platnosti, nebyla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zastaveno nebo žádost zamítnuta po uplynutí lhůty jeho platnosti.

V případě regulačního plánu pořízeného z podnětu je třeba tento uvádět do souladu s následně vydanou územně plánovací dokumentací kraje nebo následně vydaným územním plánem anebo jeho změnou vymezující veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, popř. s následně vydanými zásadami územního rozvoje a politikou územního rozvoje.

Územní rozhodnutí

Územním rozhodnutím, popř. územním souhlasem se závazně řeší umísťování staveb nebo zařízení, jejich změny, změna jejich vlivu na využití území, změna využití území a ochrana důležitých zájmů v území. Územní řízení se za určitých podmínek spojuje s procesem posuzování vlivů na životní prostředí.

Stavební zákon pak na jedné straně stanoví, že pokud záměr vyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí, připojí žadatel k žádosti stanovisko příslušného úřadu podle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nicméně v případě, že bude posuzování vlivů prováděno souběžně s územním řízením, připojí žadatel dokumentaci podle EIAZ.

Dále pak v ustanovení § 91 odst. 1 SZ specifikuje, že spojení postupu územního řízení a posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení je relevantní v případě, že příslušným úřadem pro posouzení vlivů je krajský úřad a nezpracovávají se varianty řešení záměru z hlediska umístění. Podle ustanovení § 91 odst. 2 SZ dochází k určitému zmatení, neboť se stanoví, že žadatel připojí k žádosti o vydání územního rozhodnutí posudek a dokumentaci vlivů. Přitom v podkladech žádosti v ustanovení § 86 odst. 4 SZ se požaduje pouze dokumentace.

K projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání, kterého se kromě účastníků řízení (§ 85 SZ) může zúčastnit kdokoli. Oznámení o zahájení územního řízení se bezodkladně zveřejňuje společně s informací o posudku a dokumentaci vlivů (zajišťuje stavební úřad; posudek a dokumentaci vlivů stavební úřad současně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup). Dále se oznámení doručuje účastníkům řízení a dotčeným orgánům.

Závazná stanoviska dotčených orgánů, námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti k řízení o vydání územního rozhodnutí musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Přitom se nepřihlíží k závazným stanoviskům a námítkám k věci, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu. Zároveň se uplatní obecný požadavek v § 4 odst. 3 SZ, podle něhož dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska by mohl dotčený orgán v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky,

za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti podkladů pro rozhodnutí podle SZ, jinak se k nim nepřihlíží.

Samostatně je upravena možnost každého zaslat vyjádření k posudku a dokumentaci vlivů (ve stejné lhůtě, v jaké mohou být uplatněna závazná stanoviska, námitky a připomínky). Jelikož jde o vyjádření zaslaná pořizovateli, tento s nimi neprodleně seznámí příslušný úřad.

Vyjádření zaslaná k posudku a dokumentaci, stejně jako tyto dokumenty samotné musí být projednány na veřejném projednání za účasti příslušného úřadu. Veřejné projednání zajišťuje stavební úřad. Přitom může toto projednání sloučit s veřejným ústním jednáním. V tomto případě je pak možné, že vyjádření k posudku a dokumentaci budou uplatněna teprve na ústním jednání.

Stanovisko, které je vydáno v souladu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí zašle příslušný úřad nejdéle do 30 dnů ode dne veřejného projednání stavebnímu úřadu, který jej bezodkladně zveřejní a pokračuje v řízení podle § 92 stavebního zákona. To znamená vydá územní rozhodnutí. Požadavky na zohlednění stanoviska jsou upraveny v ustanovení § 10 EIAZ.

Územní rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně stavby a o dělení nebo scelování pozemků platí 2 roky ode dne nabytí právní moci. Jeho podmínky platí po dobu trvání stavby či zařízení nebo užívání území, nedošlo-li z povahy věci k jejich konzumaci. V případě, kdy nebyla ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zastaveno anebo byla-li podaná žádost zamítnuta po lhůtě platnosti územního rozhodnutí, územní rozhodnutí pozbývá platnosti.

Územní souhlas

Územní souhlas může nahradit územní rozhodnutí, ale pouze tehdy, jde-li o 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 (§ 96 SZ). Pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle EIAZ, není možné nahradit územní rozhodnutí územním souhlasem. Územní souhlas nelze vydat též tehdy, obsahuje-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, nebo je-li takovým závazným stanoviskem vyjádřen nesouhlas.

Zjednodušené územní řízení

Podobně umístit stavbu (popř. rozhodnout o změně využití území, o změně stavby a o dělení a scelování pozemků) na základě zjednodušeného územního řízení podle ustanovení § 95 SZ je možné pouze tehdy, jestliže záměr nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí (propojení opět nepřichází v úvahu) a žádost je doložena závaznými stanovisky dotčených orgánů včetně výslovného souhlasu se zjednodušeným řízením.

Stavební zákon upravuje další podmínky, které musí být pro využití tohoto postupu splněny.

Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území

Tyto nástroje územního plánování nejsou spojovány s procesy posuzování vlivů na životní prostředí.

Závěrem

Zákonodárce se v novém stavebním zákoně, v části upravující územní plánování pokusil o žádoucí propojení procesů, které předcházejí realizaci investičního záměru od jeho návrhu v podobě koncepce až po jeho schválení samotné.

Cílem nové právní úpravy je zejména zjednodušení povolenacích, resp. posuzovacích kroků a tím úspora času. Kromě toho se nabízí též snížení administrativní náročnosti s ohledem na možnost vedení společných veřejných projednání.

Tento cíl byl naplněn pouze z části. Přitom jedním z hlavních omezení možné integrace jsou rozdílné kompetence orgánů územního plánování a orgánů příslušných pro posuzování vlivů na životní prostředí.

S tím souvisí též úprava procesních kroků ve dvou vedle sebe stojících zákonech, které podléhají jiné systematice a směřují k jiným prioritám. Z toho důvodu je vytvořena nepřehledná struktura procesu pořizování územně plánovací dokumentace, popř. územního řízení při současném posuzování vlivů koncepcí, resp. záměrů na životní prostředí. Složitost procesu je dána též využitím formy opatření obecné povahy, kterou zakotvil v obecné rovině správní řád. Stavební zákon tuto formu pro své účely zpřesňuje a procesně konkretizuje krok po kroku. V příloze této práce je uveden přehled procesních kroků podle popisu výše. Z tohoto přehledu a analýzy procesních režimů výše jsou patrné rozdíly obou zákonných procesních úprav. Sloučením procesní úpravy dochází též ke změně (byť ne vždy zároveň sjednocení) procesních lhůt.

V případě posuzování koncepcí, tedy politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, dochází k plné integraci procesu SEA do procesu podle stavebního zákona. Z EIAZ se uplatní ustanovení § 10i odst. 2 až 5 EIAZ, v ostatním pak stavební zákon. Proces SEA se tak dostává v podstatě do rukou orgánů územního plánování, resp. orgány příslušné podle EIAZ jsou zde dotčenými orgány a uplatňují svá stanoviska. Konečné zohlednění stanoviska SEA je konsumováno ve schváleném nástroji územního plánování. Jistou pojistkou pro veřejnou kontrolu je požadavek stanovený ustanovením § 10i odst. 5 EIAZ, podle něhož je schvalující orgán povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a toto usnesení je povinen zveřejnit.

Proces SEA integrovaný v rámci stavebního zákona má své rezervy též v otázce mezistátního posuzování jednotlivých nástrojů. Mezistátní posuzování je zde vedeno orgány územního plánování a role Ministerstva životního prostředí, které by bylo jinak příslušné ve vztahu k mezistátním koncepcím podle EIAZ, je tímto oslabena.

Přínosem stavebního zákona je v podstatě obligatorní posuzování vlivů koncepcí na udržitelný rozvoj, které zahrnuje též posuzování vlivů na životní prostředí. Na druhé straně je třeba dodat, že stanovisko SEA nevyjadřuje jediný veřejný zájem v území. Orgány územního plánování jsou tak oprávněny a též povinny v rámci udržitelného rozvoje posoudit všechny relevantní zájmy v území k dosažení optimálního funkčního

uspořádání v území. Je však otázkou, kterému z těchto zájmů bude dána přednost, pokud je nebude možné vzájemně skloubit.

V případě realizačních nástrojů je integrován proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. U regulačních plánů, které se v souladu s § 10i odst. 2 EIAZ posuzují jako záměry, je umožněno spojit jejich vydání s procesem EIA. Přitom se zde nabízí zejména administrativní úspora, kdy je možné slučovat dílčí kroky, zejména zveřejňování a pak veřejné ústní projednání. Zároveň je umožněno, aby proces EIA předběhl vydání regulačního plánu. Zvláštností spojení procesu EIA a regulačního plánu je to, že vydání regulačního plánu se děje opatřením obecné povahy a nikoliv rozhodnutím. V tomto směru pak není zajištěna možnost přezkumu stanoviska EIA řádnými opravnými prostředky proti rozhodnutí (byť regulačním plánem se nahrazuje např. rozhodnutí o umístění stavby), ale cestou soudního přezkumu opatření obecné povahy. Viz dále.

Spojení územního řízení a projektové EIA je omezeno na případy, je-li příslušným úřadem krajský úřad a nejsou zpracovávána variantní řešení. I v tomto případě může proces EIA předcházet územnímu řízení. V úpravě propojení procesních kroků jsou některá zmatečná ustanovení a problematické je předávání podkladů mezi správními orgány navzájem. Spojené veřejné projednání žádosti o územní rozhodnutí, dokumentace a posudku vede pořizovatel, který též seznamuje příslušný úřad s obdrženými vyjádřeními k podkladům pro proces EIA. Příslušný úřad pak zpět předkládá stanovisko EIA, které zveřejňuje sám stavební úřad.

V případě regulačního plánu a územního rozhodnutí tedy dochází k rozštěpení podkladů a kompetencí. Při spojení procesu jejich vydání s procesem EIA jsou uplatňovány připomínky, námitky, stanoviska a vyjádření odlišného charakteru. Přitom jejich adresátem je materiálně pokaždé jiný úřad.

Krom toho se stavební zákon blíže nezabývá postavením účastníků řízení v procesech mimo správní řízení podle stavebního zákona ve vztahu k ustanovení § 23 odst. 9 EIAZ. Sloučením procesních postupů v rozhodovací fázi v podstatě vylučuje naplnění podmínek pro účastenství v řízení na základě participace v procesu EIA. Účast veřejnosti, resp. občanských sdružení v navazujícím řízení, kde se rozhoduje o povolení záměru, je zásadním způsobem omezena. Přitom toto omezení přesahuje do řešení otázky nad dostatečností implementace evropského práva. Směrnice 85/337/EHS a směrnice 200/35/ES požaduje umožnění aktivní účasti veřejnosti v době, kdy jsou všechny možnosti otevřeny. K tomu požaduje zajištění možnosti přezkoumání rozhodnutí soudem nebo jiným orgánem. Nicméně sloučením postupů je znemožněno, aby občanská sdružení chránící veřejné zájmy byla účastníkem řízení a měla tak možnost odvolání, popř. soudního přezkumu. Tím je omezen nestranný přezkum toho, zda výsledky procesu EIA byly vzaty v úvahu v povolovacím procesu. Lze předpokládat, že absence jednoznačného vztahu obou právních úprav bude prakticky řešena metodickou činností Ministerstva pro místní rozvoj.

V případě schvalování regulačního plánu je omezení účastníků řízení výraznější v tom směru, že se nejedná o správní řízení v úzkém slova smyslu, které by mělo účastníky řízení. Bude opět otázkou praxe, zda bude umožněno též občanským sdružením, která mohou být účastníky navazujících řízení podle § 23 odst. 9 EIAZ, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podle § 101a soudního řádu správ-

ního. Podpůrně lze využít okruh osob, které mohou uplatňovat námitky k návrhu regulačního plánu, kterými jsou podle § 67 odst. 4 SZ subjekty uvedené jako účastníci územního řízení v § 85 odst. 1 a 2 SZ.

Jistou pojišťkou zde může být využití zástupce veřejnosti podle § 23 SZ, který může být podpořen též členy občanských sdružení. Zástupce veřejnosti má možnost podávat námitky a měl by být na základě zmocnění veřejností aktivně legitimován k soudnímu přezkumu vedoucímu ke zrušení opatření obecné povahy podle soudního řádu správního (tato možnost by měla svědčit v zásadě každému, kdo je oprávněn podávat námitky). Oprávnění zástupce veřejnosti jsou v každém případě slabší než práva účastníků správního řízení. S ohledem na formu schválení regulačního plánu a procesní režim se však nenabízí možnost klasického účastenství.

Obdobnou výtku lze mít ke schvalování koncepčních nástrojů. A to zejména proto, že otázky, které jsou v nich rozhodnuty, již nejsou předmětem navazujících procesů podle stavebního zákona (viz např. § 89 odst. 2 SZ, § 114 odst. 2 SZ). Přitom kvalifikované postavení ve schvalovacích procesech územně plánovací dokumentace má v zásadě pouze zástupce veřejnosti.⁶¹ Praktické využití institutu zástupce veřejnosti však předpokládá poměrně vysokou míru občanské angažovanosti a zájem o věci veřejné.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat sloučení procesu posuzování vlivů na oblasti Natura 2000. Některá specifika byla naznačena již výše. Podle ZOPK se územně plánovací dokumentace předkládá v etapě zadání. V těchto případech nevydává orgán ochrany přírody stanovisko do 15 dnů ode dne doručení žádosti, ale postupuje podle zvláštních právních předpisů, tj. stavebního zákona. Konkretizace kroků je pak řešena v úpravě jednotlivých nástrojů územního plánování. Integrace procesů je popsána výše. Stavební zákon zde přejímá koncept požadovaný ZOPK, podle kterého je třeba nejprve rozhodnout o tom, zda může mít daný koncept, resp. záměr samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na území Natura 2000. Stanovisko o možném vlivu, které si vyžádá orgán územního plánování, pak určuje, zda bude třeba provést proces posuzování vlivů na dané území.

Základní pravidlo v případech zjištěných negativních vlivů je upraveno ve stavebním zákoně (např. § 34 odst. 2, § 37 odst. 5, § 48 odst. 7, § 50 odst. 4, 65 odst. 3, § 66 odst. 5 SZ): „Pokud Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanoví, že územně plánovací dokumentace (politika územního rozvoje) má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí. Toto ministerstvo informuje o kompenzačních opatřeních Komisi. Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy,

⁶¹ Kromě zástupce veřejnosti svědčí právo uplatňovat námitky v závislosti na typu územně plánovací dokumentace též obci v řešeném území a obci sousedící s tímto územím (zásady územního rozvoje), resp. vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem, veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch (územní plán). V průběhu schvalování politiky územního rozvoje jsou umožněné připomínky veřejnosti bez dalšího rozlišení.

lze návrh přijmout jen z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem k přijetí návrhu jen na základě stanoviska Komise.“ Zásadním aspektem tohoto procesu je to, že konečné stanovisko je závazné a že kompenzační opatření mají být provedena před realizací záměru.

Důvody převažujících veřejných zájmů pro přijetí návrhu odpovídají požadavkům upraveným v § 45i odst. 9 až 11 ZOPK, potažmo článku 6 směrnice o stanovištích. Praktickým nedostatkem nové právní úpravy stavebního zákona je schvalování kompenzačních opatření. Kompenzační opatření ve smyslu § 45i odst. 9 ZOPK stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody, a to na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce nebo záměru. Nicméně pro postupy stavebního zákona je stanoveno, že mají být přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí. Tato dohoda není blíže specifikována, ale zjevně se nejedná o samostatné rozhodnutí o kompenzačních opatřeních. Kompenzační opatření budou tedy schvalována v rámci územně plánovací dokumentace, tedy nikoliv samostatným rozhodnutím. Zpravidla půjde o schválení v rámci opatření obecné povahy, popř. u politiky územního rozvoje bez určení formy schvalovacího aktu. Naturové posuzování územně plánovací dokumentace tak s ohledem na výše uvedené může ztratit významné aspekty jako je objektivita a odbornost. Rizikem může být i časový tlak na ověření/stanovisko, zda vůbec může jít o významné vlivy a samozřejmě proces stanovení kompenzačních opatření, který je svěřen orgánu územního plánování.

3.7.9 Zahrnutí specifických environmentálních procesů IPPC v postupech podle stavebního zákona

Stavební zákon vymezil v rámci speciálních stavebních úřadů 11 též speciální stavební úřady pro „stavby podléhající integrovanému povolení“ (viz § 15 odst. 1 písm. e) SZ s odkazem na zákon o integrované prevenci).⁶² Působnost stavebního úřadu u těchto staveb měly od 1. 1. 2007 vykonávat orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (speciální stavební úřady), přitom podle ustanovení § 190 odst. 4 SZ neukončená řízení vedená podle

⁶² Ustanovení § 15 SZ:

Speciální stavební úřady

(1) Působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají u

a) staveb leteckých,
b) staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze,
c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,
d) vodních děl,
e) staveb podléhajících integrovanému povolení,

orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (dále jen „speciální stavební úřady“).

(2) Speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

(3) V pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 1, nebo o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu.

dosavadní právní úpravy dokončí stavební úřad, který se stal příslušným k vedení řízení v dané věci podle stavebního zákona.

Předmětné ustanovení bylo zjevně vedeno snahou zákonodárce o procesní a možná též materiální integraci v rozhodování podle stavebního zákona a IPPCZ. Základním předpokladem zde byla vazba integrovaného s stavebního povolení zakotvená v ustanovení § 45 IPPCZ, kde je stanoveno, že stavební povolení podle zvláštního právního předpisu pro zařízení nelze vydat bez pravomocného integrovaného povolení. Vzhledem k časové náročnosti obou navazujících procesů bylo zřejmě cílem dosažení zjednodušení a propojení procesních úprav a zavedení komplexního posuzování určitých zařízení, resp. staveb v rámci celého provozního areálu jedním kompetentním orgánem. Na jednom místě/úřadu měly být vyhodnoceny environmentální požadavky a jejich vazba na stavební požadavky.

Na druhé straně zákonodárce již nezajistil návaznost stavebního zákona na speciální zákon, a to zákon o integrované prevenci (jako tomu je např. ve vodním zákoně) a neumožnil tak reálné sloučení procesního postupu při vydávání integrovaného a stavebního povolení, což by pro praxi byl krok zcela zásadní s ohledem na délku povolování investičních činností a vzájemnou podmíněnost dílčích správních aktů. K možnému využití společného řízení podle § 140 SŘ viz dále.

Vzhledem k praktickým nedostatkům aplikace § 15 odst. 1 písm. e) SZ naznačeným dále bylo toto ustanovení zrušeno první novelou SZ, zákonem č. 68/2007 Sb. Nicméně aspekty již zrušené právní úpravy (účinnost novely byla ke dni vyhlášení, tj. 4. dubna 2007) přinášejí podněty *de lege ferenda* pro další legislativní činnost, z toho důvodu jsou dále rozvedeny.

Jedná se o následující okruhy otázek:

- kompetence speciálního stavebního úřadu,
- vymezení „staveb podléhajících integrovanému povolení“ a na toto vymezení navázaná šíře využití ustanovení § 15 odst. 3 písm. e) SZ,
- procesní postup při vydávání stavebního povolení,
- konkurence speciálních stavebních úřadů.

Ke kompetenci speciálního stavebního úřadu

Pokud jde o určení kompetence speciálního stavebního úřadu, je třeba vyjít ze stavebního zákona. SZ odkazuje na orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů. Podle IPPCZ vykonává státní správu celá řada správních orgánů, nicméně samotné vydávání integrovaného povolení přísluší krajskému úřadu, popř. Ministerstvu životního prostředí. Jelikož ale zákon o integrované prevenci nezná pojem „stavby podléhající integrovanému povolení“, ale pouze pojem „zařízení“, lze mít pochybnosti o tom, že orgány IPPC získaly kompetenci rozhodovat též o povolování staveb. Již tuto otázku by musela překlenout praxe, popř. závazný soudní výklad o aplikovatelnosti předmětného ustanovení stavebního zákona. Určitým vodítkem zde může být vazba obou předpisů, resp. povolovacích procesů zakotvená ustanovením § 45 IPPCZ.

V rámci budoucích úvah je třeba v první řadě sjednotit terminologii a vycházet z kompatibilních pojmů ve všech dotčených zákonech.

K vymezení „staveb podléhajících integrovanému povolení“

Zákon o integrované prevenci se staveb primárně netýká a nestanoví pro jejich povolování žádný specifický postup. IPPCZ je upraven ve vztahu k zařízením (viz definice v § 2 písm. a) IPPCZ) a stanoví postup pro řízení o vydání integrovaného povolení, kterým nahrazuje postupy podle zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí. Upravuje speciálně vše od náležitosti podání, zahájení řízení, rozsahu a práv účastníků řízení, důvodů a lhůt pro přerušování řízení, důvodu pro zastavení řízení, pravidel pro účast odborně způsobilé osoby a pro ústní jednání až po náležitosti rozhodnutí. Pro praxi je tak nezbytné jednoznačně určit, co jsou „stavby podléhající integrovanému povolení“ ve vztahu k definici „zařízení“, resp. k žádosti o vydání integrovaného povolení, a které všechny povolované části staveb spadají do kompetence speciálního stavebního úřadu.

S ohledem na komplexnost posuzování, zřejmý cíl zákonodárce (jako pomocné vodítko při výkladu normy, byť zpochybnitelné při soudním přezkumu) a § 45 IPPCZ je třeba zahrnout v podstatě všechny stavby, které budou uvedeny v žádosti o vydání integrovaného povolení, tj. ty, v nichž jsou umístěny technologie přílohy č. 1 IPPCZ, které spouštějí režim IPPC, a na ně navázané přímo spojené činnosti podle vymezení zařízení v IPPCZ, resp. stavby, které jsou spojené s těmito souvisejícími činnostmi.

Konkretizace staveb, které by měly být povoleny speciálním stavebním úřadem podle § 15 odst. 1 písm. e) SZ, byla spíše věcí praxe. Bylo by třeba vycházet z toho, že pojmy „stavby podléhající integrovanému povolení“ a „zařízení“ se budou přinejmenším překrývat. Při jiném výkladu by množina staveb podle stavebního zákona byla v podstatě prázdná. Výjimkou mohou být (opět s výhradami uvedenými dále) stavby v režimu jiných speciálních stavebních úřadů.

I při tomto komplexním přístupu zůstávají nedorozumění otázky povolování staveb, které jsou sice zahrnuty v provozním areálu, ale nesouvisí s technologií, zdrojem znečišťování životního prostředí, který lze posuzovat z hlediska nejlepších dostupných technik, např. administrativní budovy. Dalším nevyjasněným příkladem je povolování změn integrovaného povolení, resp. změn staveb.

S ohledem na požadavek komplexnosti by bylo žádoucí, aby i tyto věci řešil speciální stavební úřad. K možné připomínce, že takové povolování by bylo odtržené od obecní úrovně (která je zavedená a odborně tedy kvalifikovaná a odpovídá principu subsidiarity), je třeba uvést, že v rámci IPPC jsou posuzovány záměry s významným dopadem na životní prostředí, jejichž soustředění na krajské úrovni a integrované posuzování je žádoucí.

Dále se nabízí otázka, do jaké míry může speciální stavební úřad využít ustanovení § 15 odst. 3 SZ, v němž se stanoví, že: „V pochybnostech, zda se v konkrétním případě jedná o stavbu podle odstavce 1, nebo o stavbu v působnosti obecního stavebního úřadu, platí stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu.“ Zde je namístě postupovat v souladu s výše uvedeným a vycházet z toho, že vše, co souvisí s technologií, zdrojem znečišťování životního prostředí a co lze posuzovat z hlediska nejlepších dostupných technik, bude povolovat speciální stavební úřad. K přesunu na obecní stavební úřad by mělo dojít jen v případech, kdy není přímý dopad na životní prostředí. Na druhé straně by nemělo dojít k narušení komplexnosti rozhodování ve vztahu k provoznímu areálu.

V ustanovení § 15 odst. 2 SZ je stanoveno, že speciální stavební úřady postupují podle stavebního zákona, pokud zvláštní právní předpis pro stavby nestanoví jinak. Zde narážíme na neprovázanost s procesní úpravou IPPC (oproti tomu např. vodní zákon řeší speciální úpravou stavebního povolení k vodním dílům, která vydávají vodoprávní úřady). Podle nové úpravy stavebního zákona se stavební řízení pro „stavby, které podléhají integrovanému povolení“, povedou výhradně podle stavebního zákona bez jakékoli vazby na řízení podle IPPCZ. Stavební zákon nepřinesl žádné změny do IPPCZ, které by umožnily propojení dvou specifických řízení. Správní řád sice umožňuje vést společné řízení (§ 140 SŘ), které se týká téže věci, ale jeho aplikace v daném případě naráží jednak na rozdílnost pojmů „stavby podléhající integrovanému povolení“ a „zařízení“ a jednak na odlišnost procesních režimů.

Zde se nabízí srovnání např. s vodním zákonem, který řeší problematiku speciálních staveb – vodních děl (hlava VIII VodZ), přičemž ale přesně vymezuje, o jaké stavby jde a dále specifikuje jejich režim. Kromě toho řeší též stavební povolení k vodním dílům (viz § 15 VodZ) a v tomto směru též zavádí speciální kompetenci vodoprávního úřadu, který vykonává působnost speciálního stavebního úřadu podle zvláštního zákona, tj. stavebního zákona. V § 115 VodZ je určen též procesní režim: „Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl.“ V ustanovení § 108 VodZ je řešena též kompetence na ústřední úrovni. Všechny tyto náležitosti měly být reflektovány při zavádění nového speciálního stavebního úřadu.

V případě zavedení speciálních stavebních úřadů pro IPPC zařízení, resp. stavby podléhající integrovanému povolení lze kladně hodnotit zajištění vstupního předpokladu pro společné řízení, tj. sjednocení kompetentního správního orgánu. Nebyla však provedena integrace procesní, která by umožnila vedení jediného řízení a vydání jediného rozhodnutí. Je třeba předeslat, že taková integrace by de lege ferenda byla možná pouze tak, že by se využil jednotný procesní postup podle jednoho zákona.

Ke konkurenci speciálních stavebních úřadů

Další otázkou je vztah konkurence mezi speciálními stavebními úřady podle ustanovení § 15/1 písm. a) až e) SZ. Stavební ani jiný zákon neurčuje, zda má mít přednost užší vymezení stavby nebo naopak širší vymezení, pokud bude do staveb podléhající integrovanému povolení zahrnut celý provozní areál.

S ohledem na komplexnost režimu IPPC by bylo namísto zahrnutí speciálních staveb podle ostatních ustanovení pod stavby podléhající integrovanému povolení. Typickým příkladem naznačené konkurence může být zahrnutí čistírny odpadních vod v rámci integrovaného povolování. Tato čistírna by byla součástí integrovaného povolení, neboť v souladu s vymezením zařízení podle IPPCZ se jedná o spojenou činnost, která po technické stránce souvisí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k IPPCZ, probíhá v dotčeném místě a může ovlivnit emise a znečištění. V rámci komplexního posouzení též po stavební stránce by čistírna odpadních vod spadala též mezi stavby podléhající integrovanému povolení.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 VodZ se k provedení vodních děl, k jejich změnám a změnám jejich užívání, jakož i k jejich odstranění vyžaduje povolení vodoprávního úřadu. Dále pak ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona řadí mezi speciální stavební úřady také vodoprávní úřad.

Samotné stavební povolení k vodním dílům se podle ustanovení § 126 odst. 5 VodZ nezahrnuje mezi rozhodnutí, která jsou nahrazena integrovaným povolením. Tímto je vyřešen vztah povolení k vodnímu dílu k integrovanému povolení. Nicméně není dořešen vztah ke stavebnímu povolení. Zůstává tedy otevřená otázka, zda má být stavební povolení k vodnímu dílu také integrováno či má zůstat samostatně vydáno speciálním stavebním/vodoprávním úřadem. Je zřejmé, že dotčené zákony nepodávají jednoznačnou odpověď. Řešení může být předmětem praxe, popř. dokonce předmětem soudního sporu o kompetence. Tento stav by samozřejmě nebyl ideální ani pro povolující správní orgány, ani pro investory.

Podobně není vyjasněná otázka zahrnutí staveb silničních, drážních apod. Jejich zahrnutí v areálu podléhajícím integrovanému povolení nebude tak obvyklé, neboť speciální stavební úřady nepovolují vnitřní komunikace v rámci areálu. Nicméně i zde může nastat případ konkurence, např. povolování drážní vlečky do areálu.

Závěrem

Z výše uvedeného jsou patrné poměrně zásadní rozpory nové právní úpravy. Tyto rozpory byly vnímány velmi intenzivně s obavou, že by mohly reálně znamenat nejistotu podnikatelské sféry. Přes snahy krajských úřadů a dotčených resortů se s tímto koncepčně novým systémem vypořádat bylo předmětné ustanovení SZ zrušeno. Do budoucna bude třeba hledat nové cesty pro uplatnění integrovaného povolení řízení, které zahrne jak požadavky stavební, tak technologické, a které zároveň bude vedeno jediným úřadem, který bude mít k dispozici všechny potřebné podklady. Z dlouhodobého hlediska se jedná o žádoucí soustředění administrativní regulace provozů s významným dopadem na životní prostředí z hlediska technologického i stavebního v rámci resortu životního prostředí. Naznačený vývoj by dále mohl jít směrem integrace již ve fázi územního plánování za předpokladu environmentálně vstřícné koordinace zájmů místního rozvoje a ochrany životního prostředí. Další úvahy v tomto směru jsou předmětem další části této práce.

4. MOŽNOSTI PROCESNÍ INTEGRACE V ČESKÉM PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Na základě předchozí analýzy povolení procesů jak na složkové, tak horizontální úrovni práva životního prostředí, vycházející z uplatnění nástrojů správního řádu, lze konstatovat, že právo životního prostředí neobsahuje jednotný systém uplatnění povolení postupů. Nejednotnost právní úpravy je překážkou efektivní ochrany životního prostředí zajišťované správními orgány. Přitom kvalitní a účinný výkon administrativy nejen na úseku ochrany životního prostředí je hlavním principem dobré správy a činnosti správních orgánů jako služby veřejnosti. Stanovení jedno-

značných pravidel administrativních procesů umožňuje též investorům dobře plánovat své záměry a přizpůsobit je zákonem stanoveným požadavkům.

Cílem následující části je zodpovězení otázky, do jaké míry lze v české právní úpravě využít institut integrace a koncentrace směřující ke zjednodušení environmentálního povolování. Na základě toho pak formulování návrhů integrovaných a koncentrovaných postupů na složkové a zejména (ve vztahu k procesům podle stavebního zákona) horizontální úrovni práva životního prostředí.⁶³

4.1 PROCESNÍ INTEGRACE A KONCENTRACE

Uplatnění procesní integrace a koncentrace je aktuální výzvou pro environmentální povolovací procesy. Jednak z důvodu stále narůstajícího objemu environmentální legislativy a vytváření nových procesních odchylek a jednak z důvodu snah o komplexní pohled na ochranu životního prostředí spojený s patřičným důrazem na její význam ve společnosti. Propojení dílčích procesů vedoucích k realizaci určité činnosti s sebou nese uplatnění požadavku hospodárnosti v environmentálních procesech za současného zachování vysoké úrovně ochrany životního prostředí.⁶⁴

Řešení nabízí různé formy integrace či koncentrace, a to jak na složkové, tak na horizontální úrovni práva životního prostředí.

Integrace složková by měla vést ke komplexní ochraně složky ze všech úhlů pohledu, které daný zdroj vyžaduje.

Cílem **horizontální integrace** je vyvažování mezi zájmy dílčích složek a zohledňování všech možných dopadů na životní prostředí jako celek (ve stejné době). Příkladem tohoto přístupu je úprava IPPC.

⁶³ Významným procesním požadavkem je důraz na hospodárnost a efektivnost řízení. Tyto požadavky souvisejí též s celkovým vývojem environmentálního *acquis* ES, kde byly v letech 2001 a 2002 formulovány základní požadavky na celkové zjednodušení této právní oblasti: Communication from the Commission (COM (2001) 726 final): Simplifying and improving the regulatory environment a Communication from the Commission (COM(2002) 278 final): Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment“, Conclusions of the European Council summits at Lisbon (23 and 24 March 2000), Stockholm (23 and 24 March 2001), Laeken (8 and 9 December 2001) and Barcelona (15 and 16 March 2002), White paper on European Governance, adopted by the Commission on 25 July 2001; http://europa.eu.int/comm/governance/governance_eu/white_paper_en.htm. Důvodem pro zpracování těchto materiálů je celkově nepřehledné a rozsáhlé *acquis*, které je dále neudržitelné s ohledem na potřebu efektivního a jasného právního základu za účelem naplnění ekonomických a sociálních požadavků ES, jakož i demokratických hodnot – legitimacy práva. V době rozšiřování EU je tato problematika velmi akutní a zabezpečení jednotného a zejména objektivně naplnitelného právního rámce je zásadní jak pro stávající členské, tak i přistupující země.

V průběhu debat na půdě Evropského Parlamentu v období 1999–2001 byl formulován závěr potřeby na všech úrovních specifikovat a také alokovat požadavky a zdroje k vytváření kvalitní, jednoduché a srozumitelné legislativy.

K realizaci cílů stanovených Komisí, které je nutno sledovat v širších souvislostech jako požadavky na minimalizaci finančních nákladů a administrativní náročnosti za současného respektování dosažených standardů v ochraně životního prostředí, mělo dojít ke konci roku 2001 (resp. k lednu 2005 – snížení počtu norem o 25 %), což naplněno zjevně nebylo. Krom toho nelze pomíjet význam stále aktuálních diskusí na dané téma a jejich publicitu. Naznačené cíle, aby nebyly pouhou proklamací, musí zejména získat silnou a reálnou politickou podporu ze strany členských států.

⁶⁴ Timto tématem se v současné době zabývají jak státní orgány, viz např. diskuse nad „Kodexem práva životního prostředí“ shrnutá zejména v publikaci „Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílky“, Praha 2005 (návrh věcného záměru viz www.env.cz); tak odborné organizace, např. Zelený kruh nebo Česká společnost pro stavební právo (materiál „Koncentrace povolovacích řízení podle práva životního prostředí a stavebního zákona“, Praha 2004).

V obou případech je třeba odlišit integraci v materiálním slova smyslu a koncentraci řízení jako požadavek na procesní zajištění ochrany životního prostředí. Prakticky však oba přístupy splývají.

Odlíšení přístupu integračního a koncentračního z teoretického hlediska je dobře patrné na příkladu německé právní úpravy. V odborné studii zaměřené na integrační otázky evropského environmentálního práva se uvádí následující: „Integrace stavebního povolení do povolení environmentálního v německé právní úpravě není důsledkem povinnosti Německa vyplývající z transpozice směrnice o IPPC, ale je typická pro systém environmentálního povolování již od svého prvotního zakotvení v roce 1974. Procesní schéma směřuje spíše k zabezpečení administrativní efektivity než k naplnění holistických environmentálních aspektů povolovacího řízení. V německém právu je tak nahlíženo mnohem více jako realizace koncentračního, nikoliv integračního principu.“⁶⁵ Toto rozlišení má význam pro vymezení cílů, které se integrací, resp. koncentrací sledují.

Ve srovnání integračního a koncentračního principu v České republice byl prostřednictvím IPPC jistě sledován zejména princip integrační, který materiálně slučuje požadavky na ochranu složek v jejich vzájemných vazbách a v nutném vyvážení a koordinované ochraně. Avšak důsledkem jeho uplatnění dochází též k naplnění principu koncentračního a tedy k procesní provázanosti, resp. spojení složkových postupů v jeden celek.

Pro další úvahy je nutno zdůraznit toto úzké propojení integračního a koncentračního principu. Integraci, chápeme-li ji jako provázání věcných požadavků rozdílných předpisů, lze jen těžko realizovat bez koncentrace, která je chápána jako procesní systematizace a zjednodušení. Integrační tendence, které budou dále rozváděny, tak reflektují obě stránky věci: jak otázku procesního propojení různých správního řízení, popř. specifických procesů, tak otázku materiálního provázání požadavků environmentálních předpisů.

Základní předpoklady integrace a koncentrace povolovacích řízení jsou odvislé v prvé řadě od **kompetencí orgánů v povolovacích procesech**. Pro účely faktického propojení procesů jak na horizontální tak složkové úrovni je nezbytné provést změny ve vymezení působnosti orgánů státní správy. Ve vztahu k určení kompetentních orgánů je zvažována též otázka širší integrace, a to v tom směru, zda by se integrace měla dotknout pouze vnitroresortních environmentálních záležitostí nebo by měla přesáhnout do meziresortní úrovně.

V rámci diskusí na platformě sdružení nevládních organizací Zelený kruh⁶⁶ byly definovány hlavní výhody, nevýhody a rizika jednotlivých základních modelů procesní integrace na resortní, resp. meziresortní úrovni.

Výhody resortní integrace environmentálních procesů mohou být:

- komplexnost,
- rychlost a hospodárnost,
- možnost širšího zapojení veřejnosti a

⁶⁵ Bohne, E., *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union*, Kluwer Law International, 2006, 644 s.

⁶⁶ Zelený kruh, asociace nevládních neziskových organizací působících v ochraně životního prostředí. Blíže viz www.zelenykruh.cz.

- lepší využití výsledku EIA (odborné výstupy EIA se využijí v integrovaném po-volení).

Oproti tomu **rizika a nevýhody** jsou spatřovány v těchto oblastech:

- jedna složka bude „přetlačena“ ostatními (tato obava vychází z praktických zkuše-ností mimo resort životního prostředí, např. ve stavebním řízení),
- netransparentnost dílčích podkladů,
- změny v příslušnosti – nebezpečí pro účast veřejnosti i pro celé rozhodování a
- rizika přímo v legislativním procesu (lobby).

Pokud jde o uvedené odhady, domnívám se, že vnitřní integrace rozhodně může být při-nosem pro hospodárnost a efektivnost řízení, neboť se jedná o základní přínos institutu inte-grace. Širší zapojení veřejnosti je možno zajistit speciální právní úpravou, kterou se bude řídit jednotné integrované řízení. Lepší využití stanoviska EIA může být zajištěno zejmé-na jeho transformací do povolovacího řízení, jehož výstupem je závazný správní akt.

Pro jakoukoliv zvažovanou legislativní úpravu v této rovině je nezbytná precizace kompetencí na základě podrobné analýzy a transparentnost podkladů reflektujících požadavky ochrany dílčích složek. Samozřejmostí musí být přehledná a jednoznačná legislativní úprava.

V tomto směru lze uvedená rizika považovat za odstranitelná a řešitelná. Požada-vek na to, aby nedošlo k potlačení jedné složky na úkor ostatních, bude vyžadovat vel-mi pečlivé zvažování při stanovování konkrétních limitů. Tento předpoklad může klást vysoké nároky na výkon veřejné správy, což v praxi bude znamenat velký tlak na prů-řezovou vzdělanost úředníků státní správy, kteří se v současné době specializují na díl-čí oblasti ochrany životního prostředí, a dále na zakotvení kvalitního koordinovaného přístupu k výkonu této agendy. Je tedy třeba začít vnitroresortní a vnitrosložkovou integrací a koncentrací, která může přinášet též významné organizační změny v resor-tu životního prostředí od ústřední až na lokální úroveň.

V případě **meziresortní integrace** jsou jako **výhody** vnímány:

- rychlost a hospodárnost řízení a
- možnost širšího zapojení veřejnosti.

Vedle toho **nevýhody** lze shrnout takto:

- snížení úrovně ochrany životního prostředí,
- ztráta „speciality“ veřejného zájmu ochrany životního prostředí a
- oslabení pozice EIA.

Krom toho je uváděno zásadní riziko spočívající v obavě ze ztráty kompetence resortu životního prostředí a ve formalizaci účasti veřejnosti.

Také pro úvahy nad meziresortní integrací platí jako první předpoklad vhodná úpra-va kompetencí, která by měla být garantem zachování vysoké úrovně ochrany životní-ho prostředí. Jakákoliv integrace na meziresortní úrovni musí být zvažována pouze pod gescí resortu Ministerstva životního prostředí. Tímto přístupem bude zachováno nebo dokonce vylepšeno postavení EIA.

V rámci meziresortní integrace by bylo nutno stanovit limity pro ochranu životní-ho prostředí přímo zákonem a jejich překročení umožnit pouze na základě rozhodnu-tí orgánu ochrany životního prostředí o výjimce (tedy nikoliv řízení o rozporech mezi dotčenými orgány).

Uvedené výhody či nevýhody mají podobu odhadů a jako takové mohou sloužit jako náměty pro úpravu de lege ferenda.

Předpokladem integrace a koncentrace je zejména srovnání procesních úkonů a postupů rozhodujících nebo posuzujících orgánů včetně stanovených lhůt a procesního postavení jednotlivých zúčastněných subjektů (vyhodnocení jejich procesního postavení včetně procesních práv), požadavky na veřejnost řízení, veřejná projednání, poskytování informací navenek, vyhodnocení příbuznosti předmětu rozhodování, porovnání účelu, cílů a zásad dané úpravy.

Pokud budeme dále zvažovat integraci na horizontální úrovni, je třeba ji posuzovat s prioritním důrazem na ochranu životního prostředí. Cílem tedy je najít koncept konsensuálního řešení integrovaného řízení, resp. integrovaného povolení, které v sobě propojí veškeré požadavky na realizaci určitého záměru v dané fázi realizace.

Využití integračních a koncentračních postupů se již promítlo do právních úprav de lege lata, tedy do platného a účinného práva (viz výše). Jednak ve formě společného řízení podle § 140 SŘ a jednak v novém konceptu postavení dotčených složkových orgánů ochrany životního prostředí v procesech podle SZ a ve snaze o propojení průřezových nástrojů ochrany životního prostředí s nástroji SZ.

4.2 PROCESNÍ INTEGRACE NA SLOŽKOVÉ ÚROVNI

4.2.1 *Kompetenční předpoklady*

Zhodnocení činnosti veřejné správy ve složkové ochraně životního prostředí, pokud jde o možnosti integrace či koncentrace jako jeden z předpokladů správního řízení, vychází z toho, že se jedná o procesy na resortní úrovni. Resortnost procesů by měla zajistit kompetenční jednotu. Překážkou užšího uplatnění integračních mechanismů je pak spíše roztržičnost výkonu státní správy na různé úrovne, pokud jde o územní hledisko, popř. také zapojení speciálních odborných vykonavatelů veřejné správy. Kumulace mnoha kompetenčních orgánů k výkonu veřejné správy na stejném úseku je v některých případech zbytečně složitá a nepřehledná (např. na úseku ochrany přírody a krajiny, kde je zapojena celá řada vykonavatelů veřejné správy, přičemž rozdělení kompetencí ne vždy naplňuje požadavky praxe; mnohost zapojených orgánů ochrany přírody přináší také požadavek na vedení několika řízení, která se však týkají téže věci).

V některých oblastech pak dochází ke sdílení působnosti. Zapojení více resortů (např. dělená kompetence v oblasti vodního práva) přináší problémy při aplikaci příslušných norem.

4.2.2 *Povolovací činnost ve „složkové“ ochraně životního prostředí*

Výčet činnosti veřejné správy na vybraných úsecích složkové ochrany životního prostředí, resp. ochrany před zdroji ohrožení, ukazuje, že se jedná o samostatné a odlišně zakotvené systémy (viz analýza vybraných předpisů „složkové ochrany životního prostředí“). Administrativní nástroje reflektují vždy ochranu té které

složky v dílčí právní úpravě a jednotlivé zákony nejsou založené na obdobném či dokonce stejném systému povolování. Tato nejednotnost a roztržičnost je pro praktické využití problematická pro efektivní výkon veřejné správy, neboť neumožňuje provázanost složkových pohledů a s ohledem na kompetenční úpravu brání též širšímu propojení procesních úprav napříč spektrem chráněných zájmů. Je-li v tom kterém případě požadováno několik složkových povolení či jiných úkonů správních orgánů, chybí bližší koordinace při jejich vydávání. Řešení některých kolizních situací přinesl správní řád, který generálně určil povahu úkonů správních orgánů a dále umožnil, resp. legalizoval společné řízení. Požadavek koordinace a kontinuity je zakotven též stavebním zákonem.

Nejednotnost na úrovni státu přináší praktické obtíže též investorovi, resp. provozovateli či jinému subjektu, který hodlá vykonávat činnost vázanou na povolení či jiný úkon správního orgánu. Dochází zejména k neúměrnému prodlužování procesních postupů. Přitom ale kumulace, resp. mnohost povolovacích řízení sama o sobě nepřispívá k lepší ochraně životního prostředí. Kromě toho uvedená roztržičnost a nejasnost ve vztahu ke správnímu řádu ohrožuje právní jistotu adresátů norem.

Provázání činnosti správních orgánů je tedy žádoucí s ohledem na potřebu koordinace chráněných zájmů v rámci ochrany životního prostředí jako celku.

Zároveň je však zřejmé, že dílčí složky životního prostředí vyžadují specifický režim ochrany (což je dáno jejich vnitřními požadavky a vlastnostmi). Proto zvažování jakýchkoliv obecných pravidel napříč právní úpravou ochrany životního prostředí musí tyto zvláštnosti respektovat.

Na úseku povolovací činnosti využívají složkové předpisy práva životního prostředí zejména:

- povolení,
- souhlasy,
- vyjádření,
- stanoviska,
- závazná stanoviska,
- výjimky a
- oznámení.

Pro účely klasifikace uvedených úkonů lze rozlišit jejich závaznost a povahu navenek. Takto lze rozlišit závaznost vnější a vnitřní a dále též materiální a formální. Rozlišení jednotlivých aktů je předmětem analýzy vybraných předpisů výše. Zde je namístě konstatovat, že předpisy práva životního prostředí nejsou postaveny na shodném schematickém základu. V tomto směru by bylo žádoucí vyjít z obecné úpravy správního řádu, jehož cílem je upravit veškerou činnost veřejné správy. Rozklíčování úkonů veřejné správy v ochraně životního prostředí v návaznosti na správní řád (za současného terminologického a též obsahového sjednocení složkových předpisů, resp. předpisů na ochranu před zdroji ohrožení v oblasti povolovací činnosti veřejné správy) by zpřehlednilo a vyjasnilo roli správních orgánů a tím umožnilo vzájemně integrované postupy.

Pokud jde o systematiku a určitou hierarchii povolovacích nástrojů ve vybraných zákonech, za optimální úpravu rozlišení jednotlivých úkonů orgánů ochrany životního prostředí lze označit úpravu vodního zákona. V tomto zákoně je provedeno zřetelně

odstupňování charakteru jednotlivých úkonů, a to tak, že nejvýše stojí povolení jako individuální správní akt, jímž se povolují nejzávažnější negativní či ohrožující zásahy do chráněné složky životního prostředí. Jedná-li se o zásahy, které sice mají vliv na vodní poměry, ale jejich dopad není tak významný, pak postačí souhlas (zde existuje určitá výkladová neshoda, nicméně právně teoreticky se jedná o souhlasy vydávané jako podklady pro navazující rozhodnutí, tj. závazná stanoviska). Posledním aktem je vyjádření, které je vydáváno mimo správní řád a jeho podstatou je vyjádření vodo-právního úřadu k plánované činnosti a k jejím budoucím podmínkám. Naznačené struktura je systematická a přehledná a směřuje k zachování právní jistoty adresátů činnosti veřejné správy. Uvedené schéma odpovídá též postupům, které systematicky upravil správní řád.

Ve vztahu k dalším úpravám složkových předpisů v ochraně životního prostředí lze doporučit využití vzoru vodního zákona ke sjednocení hierarchie, jakož i názvosloví využitých nástrojů. Takovým přístupem by došlo k výraznému zpřehlednění právní úpravy povolovací činnosti v ochraně životního prostředí.

4.2.3 Složková procesní integrace

Zpřehlednění složkové úpravy práva životního prostředí je tedy limitováno tím, že v řízeních podle složkových předpisů se aplikuje poměrně roztržštěná úprava, která se liší podle jednotlivých složkových úprav. Typická je situace, kdy jednotlivé složkové předpisy upravují celou řadu povolovacích řízení, která nejsou vzájemně v rámci dílčí složky provázána a jejich výstupy mají samostatný režim. Takový stav je poměrně komplikovaný jak pro adresáty daných aktů (např. provozovatele zařízení ohrožujících či znečišťujících životní prostředí), tak pro jejich vydavatele, tj. správní úřady.

Možné řešení pro integraci a provázanost řízení ve složkových úpravách životního prostředí přináší zejména institut společného řízení podle § 140 SŘ, který umožňuje rozumně integrovat ta správní řízení, která spolu časově souvisí a která jsou vedena stejným orgánem ochrany životního prostředí. Nicméně správní řád jako obecná procesní norma nemůže vyřešit nedostatek kompetenčních předpokladů pro společné řízení. V současné době je tedy překážkou uplatnění integračních postupů též rozdělení působnosti mezi jednotlivé orgány státní správy. Přitom tento nedostatek je řešitelný pouze změnou zákona.

4.2.4 Mezisložková koordinace

Oproti nezbytnosti zavedení integrovaných, resp. koncentrovaných procesů uvnitř dílčí složky na úseku posuzování vztahů mezi dílčími složkami v rámci jednoho resortu lze považovat za dostačující naplňování koordinačních principů a otevřenosti veřejné správy. Mezisložkové posuzování, vyvažování vzájemných vztahů a přenosů mezi složkami je totiž speciálním předmětem úpravy horizontálních nástrojů.

K doplnění horizontální úpravy samozřejmě přistupuje institut dotčenosti dílčích složkových zájmů, které musí být vzaty v úvahu. Vzhledem k tomu, že řada složkových aktů je využívána jako podmiňující závazné akty ve vztahu k řízením podle sta-

vebního zákona, je žádoucí jejich vzájemná koordinace, která umožní komplexní pohled směřující k dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí, a zároveň zjednoduší procesní úpravu v jednotlivých řízeních. Vstřícný krok v tomto směru přináší stavební zákon. Ten však na druhé straně do určité míry snižuje právní závaznost složkových požadavků a omezuje prostor pro uplatnění práv veřejnosti. Blíže k této otázce viz výše.

Na úseku mezisložkové koordinace tak považuji za nezbytné prohloubení vzájemné informovanosti pomocí kvalitních evidenčních a informačních toků, jakož i prosazování úzké vzájemné spolupráce mezi jednotlivými vykonavateli veřejné správy, a to jednak s ohledem na požadavek kvalitního výkonu činnosti na úseku ochrany životního prostředí, a jednak z toho důvodu, aby nedocházelo k neřešitelným konfliktům mezi požadavky na ochranu dílčích složek, které se projeví v navazujících řízeních.

4.3 PROCESNÍ INTEGRACE NA HORIZONTÁLNÍ ÚROVNI

Na horizontální úrovni se jedná o předpisy, které sice přinášejí zcela odlišné speciální procesní úpravy, nicméně jejich cíle jsou podobné. Procesní prostředky, které stojí nad složkovými instituty, a zabývají se tedy ochranou životního prostředí z průřezového nadhledu, si kladou za cíl komplexní posouzení životního prostředí jako celku v porovnání vzájemných vazeb a souvislostí mezi složkami. Konkrétně se jedná o právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování a oblast integrované prevence a omezování znečištění. Prostřednictvím uvedených prostředků je naplňován princip prevence, trvale udržitelného rozvoje, vysoké úrovně ochrany životního prostředí a komplexnosti jeho ochrany. Na rozdíl od složkové integrace, která využívá provázání dílčích nástrojů, zde je umožněno propojení celých procesních úprav, které sledují obdobné cíle.

V úvahu pro účely integrace na úrovni povolování určitých vybraných činností a záměrů přicházejí jednak procesy v rovině schvalování koncepcí, které předchází povolovacím procesům v úzkém slova smyslu, v nichž se rozhoduje již o konkrétně definovaném záměru:

- územní plánování – tvorba a schvalování územně plánovací dokumentace, popř. též politika územního rozvoje a
- strategické posuzování vlivů na životní prostředí (SEA).

Procesy v rovině povolovací:

- posuzování vlivů na životní prostředí (EIA),
- územní řízení a povolování staveb a
- integrované povolování (IPPC) včetně vybraných řízení podle složkových předpisů.

Dále je věnována pozornost povolovací fázi, tj. rozhodování o konkrétním záměru.

Procesy upravené IPPCZ a EIAZ dopadají na vymezené významné zdroje znečišťování životního prostředí, resp. záměry s významným dopadem na životní prostředí. Domnívám se, že právě na úseku velkých potenciálních zdrojů ohrožení životního prostředí je zajištění prevence a koordinovaného procesu zcela nezbytné. Průřezovost daných úprav zároveň přímo nabízí určité propojení a procesní koncentraci.

Zvažované povoloovací nástroje ve vazbě na územní řízení přesahují hranici systému práva životního prostředí, a proto bude nutné vyřešit příslušnost různých resortů v jednotlivých věcech.

Meziresortnost integrovaného řízení musí být pro reálnou a efektivní úpravu integrace odstraněna. Dle mého názoru ve prospěch resortu Ministerstva životního prostředí coby gestora ochrany životního prostředí. Centralizovaná působnost pro integrované řízení by měla zahrnout dílčí kompetence Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství, Ministerstva zdravotnictví, popř. též dalších resortů za současného definování jejich dotčenosti v řízení.

V následující části jsou řešeny integrační možnosti z koncepčního pohledu de lege ferenda. Zhodnocení nového stavebního zákona jako platné právní úpravy ve směru zapojení horizontálních procesních úprav v ochraně životního prostředí je předmětem analytické části práce.

4.3.1 Vymezení vzájemných vztahů územního řízení, EIA a IPPC

V prvé řadě je nutno připomenout to, že pro zvažované nástroje platí odlišné procesní režimy. Zatímco integrované povolení a územní rozhodnutí je vydáváno ve správním řízení se subsidiární aplikací správního řádu, proces EIA je veden jako proces sui generis. K rozboru procesních režimů odkazují na analytickou část práce.

Pokud jde o vzájemné postavení úpravy EIA a IPPC po obsahové stránce, zásadní rozdíl vidím v tom, že v rámci EIA se posuzuje vliv daného záměru na prostředí, a to s ohledem na veřejné zájmy v tomto území. Stanovisko EIA tak logicky zapadá do fáze před územním rozhodnutím, kdy jde teprve o posouzení vhodnosti a funkčnosti umístění daného zařízení v prostorovém uspořádání, a zvažuje se tedy, zda zamýšlený záměr je možné v daném území realizovat (z pohledu ochrany životního prostředí i jiných veřejných zájmů). Zároveň se však stanoví základní parametry záměru.

V rámci řízení podle IPPC se pak podrobně zkoumají materiální technické podmínky zařízení a na základě BAT a s ohledem na lokální podmínky již konkrétně umístěného zařízení, k němuž se váže územní rozhodnutí, se stanovují závazné podmínky provozu zařízení. Předmětem sledování je tedy zejména otázka dosažení co nejlepšího technického stavu zařízení ve vztahu k jeho vlivu na životní prostředí. V rámci IPPC se na jedné straně jedná o úzké hodnocení technologických postupů, návrhů variant technologie a aplikace BAT. Na druhé straně je požadováno, aby zkoumaný záměr zůstal v určitých předem daných, leč do budoucna pohyblivých limitech – standardech kvality životního prostředí, které určují environmentální únosnost daného území. Tyto standardy jsou tvořeny souhrnem požadavků, které musí životní prostředí splňovat v daném čase a místě. Jedná se tedy o zásadu, že dané území je možno zatížit jen do určité maximální hranice. Tato hranice je určena v rámci procesu EIA a dále je pak diskutována při výběru BAT a v zadání stavby. Význam standardu kvality životního prostředí tedy spočívá v tom, že objektivně omezuje rozsah správního uvážení v procesu IPPC při aplikaci nejlepších dostupných technik.

Integrované povolení může mít ve vztahu k postupům podle stavebního zákona trojí pozici: může být podmínkou či nezbytným předpokladem pro stavební povolení (to

se týká otázky technického posouzení BAT) nebo může být podmínkou či nezbytným předpokladem pro zahájení provozu (kolaudační souhlas) nebo může stát nezávisle na těchto aktech. S ohledem na výše uvedené může též dojít k časovému oddělení požadavků IPPC a jejich uplatnění v dílčích etapách investiční výstavby.

Z uvedených možností je třeba zvolit tu, která bude s to vyvažovat časové i věcné požadavky, ale zejména různé veřejné zájmy: environmentální, ekonomické, technologické, podnikatelské atd.

Postavení integrovaného povolení je zvlášť významné proto, že se jedná o individuální závazný správní akt, kterým se ve správním řízení stanoví práva a povinnosti konkrétním subjektům, a nejedná se o pouhou expertizu nebo stanovisko orgánu IPPC. Integrované povolení musí obsahovat podmínky pro provoz zařízení z hlediska vlivů, které mohou kdykoliv v budoucnu vznikat, ale také podchytit jednorázové vlivy z realizace činnosti nebo stavby. Jednotlivé podmínky pak musí reflektovat požadavky příslušných složkových právních předpisů.

Stanovisko EIA není ve srovnání s integrovaným povolením závazné v celém rozsahu pro navazující řízení a příslušný rozhodující orgán se od něj může ve zdůvodněných případech odchýlit.⁶⁷ Jak naznačuje studie zpracovaná Českou společností pro stavební právo,⁶⁸ toto pojetí je rozporuplné, neboť po velmi složité, náročné a samostatné proceduře posuzování vlivu na životní prostředí je vydáno „nezávazné“ stanovisko. Tento rozpor podle zmíněné studie vyplývá z původního charakteru expertního posuzování metodou EIA, které má být inkorporováno do příslušných řízení o povolování provedení záměrů. V praktické aplikaci EIAZ obsahují stanoviska různorodé podmínky směřující k přípravě vlastní dokumentace pro povolení záměru (zejména dokumentace pro územní rozhodnutí) a dále podmínky pro provádění záměru.

Při porovnání procesu EIA a IPPC je zřejmý rozdílný obsah procesů (po formální i materiální stránce). V rámci procesu EIA se posuzují teprve určité varianty projektu. Odlišnosti lze nalézt také v míře zapojení veřejnosti či vybraných okruzích činnosti, na něž obě úpravy dopadají. Nicméně přes tyto odlišnosti v obsahu procesních režimů se domnívám, že je možné a vhodné jejich propojení přinejmenším prostřednictvím dotčených orgánů státní správy. Smyslem tohoto propojení by měla být koordinace veřejných zájmů již od prvních kroků směřujících k realizaci konkrétního investičního záměru.

Vzájemné postavení EIA a územního rozhodnutí implikuje to, že územním rozhodnutím se rozhoduje o umístění staveb a o změnách ve využití území. Při tomto rozhodování musí být dodržován princip komplexnosti rozhodování v území a koordinace jednotlivých zájmů na jeho využití (tj. koordinace stanovisek dotčených správních úřadů včetně dohodovacího řízení). Vzhledem k tomu, že smyslem EIA je právě kom-

⁶⁷ Procedura EIA je řízením sui generis upraveným v EIAZ, které neprobíhá podle správního řádu. Konečné stanovisko není hmotněprávně závazným správním rozhodnutím, ale „pouze“ odborným podkladem pro další činnost veřejné správy. Procesu EIA je vlastní to, že váže jen formálně, tj. procesně. Bez provedení posouzení a vydání stanoviska není možné vydat navazující správní akty (zejm. územní rozhodnutí apod.).

⁶⁸ Koncentrace povolovacích řízení podle práva životního prostředí a stavebního zákona, Česká společnost pro stavební právo, Praha 2004.

plexnost a jejím principem je otevřené vyjednávání a možnost dohadování se nad variantami, lze považovat za relevantní úpravu nového stavebního zákona, který vložil tento proces jako zvláštní etapu do územního řízení. Koncepční vhodnost začlenění posuzování vlivů na životní prostředí do územního řízení však nevypovídá o vhodnosti či dostatečnosti řešení upraveného stavebním zákonem. Nutno dodat, že stavební zákon nezměnil právní závaznost stanoviska EIA.

Ke vzájemnému postavení EIA a IPPC lze shrnout to, že oba procesy vyžadují jednak posouzení z pohledu standardů kvality životního prostředí a jednak z pohledu aplikace BAT, přičemž odlišná je otázka v relativní závaznosti těchto institutů.

V rámci procesu EIA se pouze formálně závazně aplikují standardy (tj. proces posouzení vlivů na životní prostředí musí proběhnout a být zakončen vydáním stanoviska), které dále nemusí být obligatorně respektovány (hmotněprávně není stanovisko EIA závazné).

Oproti tomu v řízení podle IPPCZ, kde se vydává závazný správní akt ve formě rozhodnutí, jsou podmínky upraveny závazným způsobem. V integrovaném povolení jsou upraveny konkrétní limity, v rámci kterých může být realizována zamýšlená činnost. Ve vazbě na stanovisko EIA jde vlastně o zezávaznění zde řečených limitů.

Pokud jde o posouzení BAT, to je obsaženo v obou zkoumaných procesech, nicméně v EIAZ procesu je slabší ve směru pouhého odkazu na reflektování BAT. Procesní režim podle IPPCZ nastavuje posuzování, resp. aplikaci BAT jako povinnou součást postupu úřadu. Posuzování BAT tak věcně prolíná v podstatě celý proces IPPC, přičemž jejich popis obsahuje již žádost o integrované povolení a investor i úřad s nimi pracují po celou dobu řízení. Ve směru BAT pak integrované povolení přináší modelaci provozních podmínek.

Z výše naznačeného plyne, že IPPC svým formálně i obsahově závazným výstupem (rozhodnutím) reálně zvyšuje úroveň ochrany životního prostředí. Propojení s EIA by pak přineslo posílení i v počáteční fázi investiční výstavby.

4.3.2 Časová posloupnost zvažovaných povolovacích řízení

Vzájemné vztahy právních předpisů týkajících se přípravy a realizace záměrů (definovaných jako významné zdroje ohrožení životního prostředí nebo činnosti s významným dopadem na životní prostředí), popř. jejich uvádění do provozu, lze sledovat z časového hlediska, tedy posloupnosti fází přípravy, v níž jsou ty které kroky požadovány.

Platné právo doznalo významné změny v novém stavebním zákoně. Jedním z jeho hlavních motivů byla právě provázanost jednotlivých nástrojů stavebního zákona a speciálních úprav práva životního prostředí. Stavební zákon však příliš nenavazuje na rozvinutý systém právní ochrany životního prostředí, který vytváří samostatné nástroje a postupy, jež se s právní úpravou stavebního zákona vzhledem k předmětu úpravy překrývají. Proces přípravy investičního záměru je roztržštěn mezi několika samostatných úprav, kterým chybí komplexnost a koordinace mezi požadavky správních úřadů. Tyto mezery se snaží vyplňovat nový stavební zákon, který je však limitován rozdělením kompetencí správních orgánů.

Sled procesů při zapojení EIA a IPPC je následující (grafické znázornění je v příloze práce; v některých krocích dochází k propojení v souladu se stavebním zákonem; SZ zároveň umožňuje řadu zjednodušených postupů):

- zpracování, posouzení a projednání územně plánovací dokumentace podle SZ (včetně politiky územního rozvoje),
- součástí schválení územně plánovací dokumentace je posuzování vlivů koncepcí (SEA) podle EIAZ, které rámcově předurčují případnou realizaci jednotlivých staveb nebo záměrů,
- posuzování vlivů konkrétních záměrů podle EIAZ,
- územní řízení a územní rozhodnutí podle SZ (stanovisko EIA je neopomenutelným podkladem pro vydání územního rozhodnutí),
- vydání integrovaného povolení podle IPPCZ,
- stavební řízení a stavební povolení podle SZ,
- užívání stavby (případně podmíněné kolaudačním souhlasem podle SZ).

Při porovnání dílčích procesů lze dospět k závěru, že dochází k duplicitě řízení, kdy jeden předmět vyžaduje dvojí procesní i materiální řešení. Případné propojení je zde nasnadě a dílčí procesní či materiální požadavky, které se liší, nejsou takového charakteru, aby bránily společnému projednání. Propojením procesů, které je však závislé na vhodné kompetenční úpravě, by se vyřešila často napadaná nehospodárnost řízení a zároveň by byl otevřen prostor pro komplexní posouzení záměru včetně požadavku na koordinaci a vyvažování veřejných zájmů.

4.3.3 Procesní integrace jako zvláštní prostředek ochrany životního prostředí

Konkrétním námětem pro úvahy nad procesní integrací je zejména úprava evropské směrnice o IPPC. V českém právu je tato směrnice implementována prostřednictvím IPPCZ, nicméně směrnice nabízí pro naplnění svého účelu i jiné přístupy než samostatnou úpravu povolovacího řízení. Zabývá se též možnostmi koordinačního přístupu apod. Různé možnosti přístupu k integračnímu principu jsou patrné z příkladů zahraničních úprav, které mnohdy jdou cestou provedení změn stávajících povolovacích systémů ve směru jejich účinnější integrace či koncentrace, a nikoliv cestou vytvoření nového procesního režimu IPPC.

Podnětem k integračním úpravám je též směrnice o EIA, která ve svém článku 2 umožňuje, aby posuzování vlivů na životní prostředí bylo zahrnuto do postupů, které v členských zemích pro povolení záměrů existují anebo, neexistují-li, do dalších postupů nebo do nově zavedených postupů splňujících cíle této směrnice.

Realizace integračních kroků by měla vést též k požadovaným zjednodušením legislativy v oblasti životního prostředí na národní úrovni pod zorným úhlem požadavků EU zformulovaných v letech 2001 a 2002⁶⁹ a v rámci aktivit „Better regulation“ (Lepší právní úprava).

⁶⁹ Communication from the Commission (COM(2001) 726 final): Simplifying and improving the regulatory environment a Communication from the Commission (COM(2002) 278 final): Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment“.

Předpoklady integrace ve spojení s IPPC:

- vycházejí z cílů integrovaného povolení, kterými je mj. zpřehlednit, provázat a zjednodušit procesní postupy podle složkových a dalších relevantních zákonů a jedním komplexním rozhodnutím nahradit řadu rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů, popř. dalších opatření vyžadovaných podle jednotlivých právních předpisů,
- při implementaci institutu integrace je třeba zajistit složkovou provázanost, koordinaci a komunikaci mezi jednotlivými správními úřady a tím komplexní a systémový přístup k ochraně životního prostředí při povolování investičního záměru,
- současně nesmí být zasahováno do práv a oprávněných zájmů investora na přípravě a realizaci investice v přiměřené době a nesmí být neopodstatněně zvyšovány investiční náklady (viz institut BAT),
- struktura integrovaného povolování a výsledného aktu by měla zahrnout jak požadavek integrace, tj. spojit a vzájemně vyvážit materiální požadavky zvažovaných oblastí, tak požadavek koncentrace, tj. procesního propojení, které zajistí hospodárnost řízení, odstraní duplicitu a překrývání institutů,
- základem uvedených postupů je jednoznačné a jednotné určení kompetentního orgánu, který povede a bude zodpovědný za běh integrovaného řízení,
- z procesního hlediska se bude jednat o správní řízení (s možnými odchylkami ve směru zapojení veřejnosti a zajištění práva na informace) zakončené správním rozhodnutím s plným využitím opravných prostředků správního řádu.

4.3.4 Možnosti integrace de lege ferenda

Pokud jde o konkrétní návrhy na integraci, resp. koncentraci řízení, které se objevily na mimolegislativní platformě, integrace je v nich zvažována v různém rozsahu. K propojení jsou jako relevantní nástroje zvažovány: integrované povolení, proces EIA, územní a stavební řízení. V některých návrzích je řešena vzájemná vazba též v oblasti koncepčních nástrojů (územní plánování, posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí a posuzování v režimu NATURA 2000 podle ZOPK).

1) První návrh na koncentraci řízení vzešel z dílny kolektivu autorů při Ústavu pro ekopolitiku podílejících se na přípravě věcného záměru kodexu životního prostředí.⁷⁰ Zde se zvažovalo několik variant zaměřených na zjednodušení a koordinaci správních řízení.

Podle první varianty by integrované povolení bylo vydáváno před uvedením zařízení do provozu, tj. před vydáním kolaudačního rozhodnutí (podle platné úpravy SZ před vydáním kolaudačního souhlasu, je-li tento třeba), a zahrnovalo by pouze technickou ochranu životního prostředí, tj. ochranu ovzduší, vody a půdy před znečištěním (nikoli širší územní souvislosti tj. ochranu přírody a krajiny, kvantitativní ochranu zemědělského půdního fondu, ochranu lesa, resp. lesních pozemků před odnímáním funkcí lesa).

⁷⁰ Projekt Ústavu pro ekopolitiku: Zákon o životním prostředí; partneři: One Europe Foundation (Nizozemí), Ministerstvo životního prostředí ČR; blíže viz <http://ekopolitika.cz/zakon-o-zivotnim-prostredi/zakon-o-zivotnim-prostredi.html>. Výstupy tohoto projektu se dále promítly do věcného záměru Kodexu životního prostředí (viz www.env.cz).

O vydání integrovaného povolení by bylo možno požádat kdykoli během stavebního řízení; tzn. že tato řízení by probíhala paralelně a integrované povolení by v daných třech oblastech (ovzduší, voda, půda) nahrazovalo složková povolení, popř. vyjádření dotčených správních úřadů. EIA by probíhala v rámci územního řízení o umístění stavby, přičemž v jejím rámci by se získal podrobný a komplexní přehled o možných vlivech zařízení na životní prostředí a stanovisko dotčených správních úřadů, které by byly žádány o vyjádření (nikoliv již dvakrát – v rámci EIA a územního řízení), což v zásadě odpovídá podobě nového stavebního zákona. Vazba integrovaného povolování a EIA by se projevila v podobě přezkumu plnění podmínek stanovených územním rozhodnutím na základě EIA (ve zmíněných třech technických aspektech ochrany životního prostředí).

Pokud jde o výkon státní správy, územní rozhodnutí a stavební povolení by bylo v kompetenci kraje v přenesené působnosti, integrované povolení pak v rukou Českého úřadu ochrany životního prostředí (koncipovaného v kodexu jako hlavní povolovací úřad ve věcech životního prostředí a slučující v jeden úřad i např. Českou inspekci životního prostředí; výkonnou činnost tohoto úřadu by musely provádět regionální pobočky, detašovaná pracoviště). EIA by byla prováděna příslušným stavebním úřadem, popř. orgánem ochrany životního prostředí kraje.

Jistou modifikací výše uvedené varianty by byla situace, v níž by integrované povolení nevydával Český úřad ochrany životního prostředí, ale kraj v přenesené působnosti (bez asistence odborně způsobilé osoby). Odbornou stránku věci (nejlepší dostupné techniky) by posuzoval např. poradní orgán povolujícího úřadu. Vzhledem k tomu, že stavebním úřadem by byl kraj, bylo by možné zajistit vzájemnou koordinaci jeho činnosti coby stavebního úřadu a orgánu integrované ochrany životního prostředí, která by podstatně usnadnila obě správní řízení a jejich koordinaci.

Podle druhé varianty by integrované povolení bylo vydáváno v rámci stavebního řízení, kde už je zřejmé, jaká technologie bude v zařízení použita. Stavebním úřadem zůstává kraj v přenesené působnosti, který je také povolujícím úřadem IPPC a integrované povolení vydává jako součást stavebního povolení bez asistence odborně způsobilé osoby (pro zajištění odborného hlediska v oblasti nejlepších dostupných technik opět platí možnost zřízení interního poradního orgánu). EIA by v této variantě zůstala buď samostatným procesem, anebo by byla integrována do územního řízení. Kompetenčně se zde nabízejí dvě možnosti, buď by byl příslušným orgánem stavební úřad, anebo orgán ochrany životního prostředí kraje.

Výše naznačené varianty se stále drží rozčlenění na tři základní procesy, tj. územní řízení, resp. stavební řízení, EIA a IPPC. Jistou alternativou k nim pak může být jakési „rozpuštění“ IPPC, popř. EIA do ostatních kroků a tím další stupeň integrace, resp. koncentrace. Zde se pak nabízí využití institutu závazného podmiňujícího stanoviska pro vyvážení veřejných zájmů v území.

Tímto směrem se ubírá **třetí varianta**, která umožňuje investorovi (provozovateli), aby v případě, že půjde o zařízení podle IPPCZ a současně o záměr podle EIAZ a budou k dispozici všechny potřebné údaje o zařízení (záměru) nezbytné k podání žádosti, požádal o vydání jediného rozhodnutí, které by obsahovalo náležitosti stanoviska EIA, rozhodnutí IPPC i náležitosti územního rozhodnutí. V tomto případě by

orgánem vydávajícím takové rozhodnutí měl být nepochybně krajský úřad. Problém by nastal teprve ve druhém stupni, tedy v odvolacím řízení, kde by s ohledem na zájem ochrany životního prostředí mělo být odvolacím orgánem Ministerstvo životního prostředí, nicméně jistě by v této věci vznikl kompetenční rozpor s Ministerstvem pro místní rozvoj. V případě, že by vznikl Český úřad ochrany životního prostředí, pak by měl být odvolacím orgánem tento úřad.

Na integrované rozhodnutí by pak navázalo jediné rozhodnutí technického charakteru (stavební povolení) vydávané stavebním úřadem (krajský úřad), které by muselo v každém případě převzít podmínky rozhodnutí předcházejícího.

2) Jedním z dalších materiálů zpracovaných na téma koncentrace řízení, je studie zpracovaná Českou společností pro stavební právo.⁷¹ Tato studie se zabývá jednak rozbořem aktuálního stavu a postavení jednotlivých procesů v platném právu, a to i s ohledem na úpravu *de lege ferenda* (zejména s ohledem na přípravu nového stavebního zákona). Studie je zaměřena na integraci vybraných nástrojů ochrany (prevence) životního prostředí (EIA, IPPC, SEA) s postupy podle stavebního zákona, přičemž důležitý je také aspekt koncepce závazných stanovisek podle nového správního řádu a tím možnosti vnitřní koncentrace v jednotlivých složkách životního prostředí. Kromě toho je zásadní otázkou, zda integrace má být realizována pouze u vybraných zvláště velkých zařízení nebo i u zdrojů „nevybraných“.

Ze závěrů studie plyne poměrně jednoznačný návrh na spojení řízení o vydání integrovaného povolení a stavebního řízení, kde má být rozhodujícím orgánem v obou případech krajský úřad, přičemž by se jednalo o stavby speciální, kde by kraj byl příslušný jako speciální stavební úřad. Studie v tomto směru propojení odkazuje také na zahraniční právní úpravy (Slovensko a Rakousko). Dále studie uvádí, že „úvahy o sloučení integrovaného povolení s územním rozhodnutím jsou obecně vyloučeny vzhledem k rozdílné povaze a podrobnosti dokumentace, která charakterizuje a konkretizuje předmět obou řízení, a byly by reálné jen u omezeného okruhu případů, kdy jsou známy podrobnosti technologických zařízení již ve stadiu územního řízení (standardizované nebo typizované technologie).“

Pokud jde o proces EIA, zde se opět dochází k závěrům, které nastiňují možnost v určitých případech provést posouzení vlivu záměru na životní prostředí v rámci územního řízení (zejména jde o případy, kde je zjišťovací řízení v působnosti kraje). Tato možnost by vyžadovala zejména procesní doplnění procesu územního řízení, např. konání povinného veřejného ústního jednání, stanovisko EIA jako závazné stanovisko, bez kterého nelze územní rozhodnutí vydat, a jehož podmínky musí být zahrnuty do výroku územního rozhodnutí.

Studie stojí spíše na **zachování základních zákonných úprav IPPC, SEA a EIA** a směřuje k zakotvení nových procesních úkonů tak, aby se stanovením zvláštních pravidel byl zachován systém rozhodování podle stavebního zákona. Závěrem se uvádí, že v případě agendy IPPC jde o rozhodování ve věcech zařízení podléhajících zákonu o integrované prevenci v plné působnosti orgánů životního prostředí i jako speciálních stavebních úřadů. Dosud aplikovaný systém EIA umožňuje pouze částečné propojení

⁷¹ Koncentrace povolení řízení a rozhodování podle práva životního prostředí a stavebního zákona, Česká společnost pro stavební právo, Praha 2004.

postupů podle stavebního zákona a EIAZ na rozdíl od principů SEA, které mohou být plně koncentrovány do procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Výsledky této studie byly promítnuty do platné úpravy stavebního zákona.

3) Obdobné závěry jako Česká společnost pro stavební právo činí Ekologický právní servis na platformě organizace Zelený kruh,⁷² který v rámci diskuse nad možným propojením jednotlivých procesů konstatuje, že integrované povolování zahrnuje proces posuzování vlivů na životní prostředí a nahrazuje povolení podle zvláštních právních předpisů, přičemž integrovaným povolením se rozumí rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k umístění záměru, a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují (v podstatě tedy integrované povolení). Prostřednictvím integrovaného povolení úřad schvaluje záměr, stanoví podmínky pro využití území a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, jejichž splnění bude nutné ověřit v navazujících řízeních.

Stanovisko EIA zůstává odborným podkladem pro vydání navazujících povolení.

V tomto přístupu tedy dochází k určitému posunu v tom směru, že se integrace napříč složkami životního prostředí přesunuje již do fáze územního řízení. Nicméně proces EIA zůstává samostatným nástrojem nevčleněným do spojeného procesu. Tato alternativa tedy směřuje k tomu, že sled procesů (označených souhrnně jako environmentální povolování) je následující: vydání stanoviska EIA, vydání integrovaného povolení nahrazujícího územní rozhodnutí a vybraná složková rozhodnutí, stavební, popř. kolaudační rozhodnutí (u těchto aktů by měl být vymezen vztah k integrovanému povolení).

K hodnocení konkrétních návrhů

Z přehledu integračních úvah vyplývá, že integrované povolení v jakémkoliv podobě není praktické a vhodné upravit jako průřez celého investičního cyklu, tedy od prvního záměru, přes jeho posouzení, územní rozhodnutí až po stavební povolení. Hlavní integrační představy se drží úpravy stavebního zákona a vyplývá z nich snaha provést integraci ve dvou stupních, nejprve v rámci územního řízení a poté v rámci stavebního řízení včetně kolaudace. Takové představy jsou zcela relevantní z pohledu ochrany životního prostředí, pro níž bude zásadní otázka kompetencí pro takto určené fáze povolovacího systému.

Současným tendencím nejlépe odpovídá výše naznačená třetí varianta Ústavu pro ekopolitiku. Ta využívá procesního nástroje environmentálního povolení jako integrovaného a koncentrovaného povolení zahrnujícího EIA, částečně IPPC a územní rozhodnutí. Na takové povolení navazuje stavební povolení zahrnující zbývající část IPPC. V této fázi je zároveň požadován přezkum plnění podmínek environmentálního povolení. Souhlas s uvedením zařízení do provozu je s ohledem na podobu stavebního zákona vnímán jako poslední deklaratorní krok před spuštěním trvalého provozu.

⁷² Viz www.zelenykruh.cz.

K tomuto návrhu se váží procesní požadavky např. na účast veřejnosti, revizi povolení, respektování standardů kvality životního prostředí, zesílení právní vymahatelnosti aplikace nejlepších dostupných technik a další.

Pokud jde o závěr studie České společnosti pro stavební právo, tento není zcela relevantní ve vyloučení úvah o sloučení integrovaného povolení s územním rozhodnutím. Se zamítavým stanoviskem nelze souhlasit v případě zvolení rozdělení současné úpravy IPPC do několika fází, kdy by došlo k oddělení požadavků čistě technického charakteru od posouzení BAT ve vazbě na standardy životního prostředí v daném čase a místě. Tento přístup samozřejmě vyžaduje větší zásahy do stávající právní úpravy a jedna se o úvahu de lege ferenda, nicméně dopad takové změny by mohl přinést skutečně efektivní povolovací úpravu.

4.3.5 Zahraniční úpravy procesní integrace, resp. koncentrace⁷³

Pro zvažování optimální úpravy integrace řízení je vhodné podrobit danou oblast komparativnímu pohledu ve vztahu k zahraničním právním úpravám. Volba zahraničních úprav vyplývá z historických souvislostí – ze společné právní tradice a dále též z návaznosti na požadavky evropského práva.

Zahraniční integrační vzory nelze samozřejmě vnímat bez výhrad. Charakteristika národního práva životního prostředí, jakož i integrovaných nebo koncentrovaných postupů v jeho rámci, vychází vždy ze specifického právního rámce jako celku. Tento základní rámec je ovlivněn jednak historickým vývojem, státoprávním uspořádáním a ústavním zakotvením.

Ač se mohou zahraniční právní úpravy jevit na první pohled jako optimální a v praxi skutečně efektivně fungují, neznamená to ještě, že budou ideální pro využití v podmínkách české právní úpravy. Pokud tedy některé vazby a vztahy využité v zahraničních úpravách integrace v rámci složek, EIA, IPPC a územního rozhodování, resp. stavebního povolování budou využity v právní úpravě těchto institutů v České republice, pak půjde spíše o čerpání inspirace a využití námětů spíše než převzetí celého systému. V následujících bodech jsou pro názornost uvedena řešení této problematiky v Rakousku a Německu.

4.3.5.1 Integrace v procesní úpravě práva životního prostředí v Rakousku

Charakteristika práva životního prostředí

Veřejné právo životního prostředí v Rakousku není samostatným a kodifikovaným právním oborem. Jedná se o oblast čerpající zejména z ústavního a správního práva, která kumuluje instituty z řady jiných právních oblastí.

⁷³ V následující části je čerpáno z materiálů: Weber, K. Public environmental law in Austria in *Comparative Environmental Law in Europe*, edited by: René Seerden, Michiel Heldeweg, MAKLU Uitgevers, Antwerpen-Apeldoorn 1996; příspěvky přednesené na semináři „K některým otázkám komunitárního práva životního prostředí a ovlivňování národních úprav stavebního práva a tendence vývoje v některých zemích středoevropského prostoru“, uskutečněném dne 8. 9. 2004 Společností pro stavební právo; Společnost pro stavební právo, Koncentrace povolovacích řízení a rozhodování podle práva životního prostředí a stavebního zákona, 2004.

Pokud jde o státoprávní základ, Rakousko je demokratická federativní republika s určujícím postavením vlády. Ústava svěřuje nejdůležitější kompetence federaci, což platí také pro oblast práva životního prostředí.

Federaci je svěřeno např. plánování, lesnické plány, ochrany vod, EIA, environmentální normy týkající se průmyslového práva, odpady. Oproti tomu zemím náleží ochrana přírody, regionální plánování, ochrana půdy, režim národních parků a stavební právo.

Procesní nástroje ochrany životního prostředí

Mezi právními nástroji ochrany životního prostředí má zásadní postavení ochrana prostřednictvím prostředků správního práva (Verwaltungspolizeilicher Umweltschutz), přičemž se využívá jednotné úpravy správního procesu (AVG, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). Jedná se o vyšetřovací proces s odpovědností úřadu za zjištění skutkového stavu založený na principu volného hodnocení důkazů. Správní úřad nemá diskreční pravomoc a jsou-li naplněny zákonné podmínky, musí vydat povolení.

Celkově je nutno říci, že neexistuje koordinace mezi různými druhy povolení. Povolení v oblasti ochrany životního prostředí nenahrazuje stavební povolení. Pro režim investičních záměrů se tedy uplatní **kumulativní princip**, podle kterého investor (provozovatel) musí respektovat řadu povolení, která jsou vydávána jako dílčí a samostatná.

K integraci však dochází v případech, že se jedná o záměr, který vyžaduje proces EIA. Požadavky EIA jsou stanoveny federální legislativou,⁷⁴ ale samotný výkon je v kompetenci jednotlivých zemí. Spolkový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí anticipuje též naplnění požadavků IPPC, které vzešly z evropské směrnice (směrnice 96/61/ES) a přináší princip koncentrace do povolování průmyslových zařízení. Právní úprava posuzování vlivu na životní prostředí svěřuje převážnou kompetenci zemským vládám s výjimkou spolkových silnic a drah určených velkých kapacit, u kterých provádí posuzování vlivu na životní prostředí Spolkové ministerstvo dopravy.

Podle ustanovení § 3 odst. 3 citovaného spolkového EIAZ je předepsáno plně koncentrované a integrované řízení.

Navrhovatel podává jediný návrh na povolení podle tohoto zákona spolu s projektovou dokumentací a je mu vydáno jediné povolení podle tohoto zákona a všech aplikovatelných zvláštních zákonů včetně zákona stavebního, přičemž prvním krokem úřadu je vyřešení otázky, zda je pro záměr nutno provést posouzení vlivů na životní prostředí. K tomu slouží zjišťovací řízení.

K doplnění je třeba říci, že v Rakousku je problematika stavebního řádu upravena zemskými zákony, a neexistuje etapa samostatného územního rozhodnutí ve srovnatelném pojetí jako v České republice. To je způsobeno zejména jinou funkcí a obsahem územní dokumentace a zastavovacích plánů a má to vliv na povahu a obsah povoloovacího řízení k záměru stavby, neboť v této etapě již je k dispozici taková dokumentace – projekt, která je potřebná pro stavební povolení a která povolení této stavby umožňuje.

⁷⁴ V roce 1993 byla přijata první úprava EIA, a to Spolkovým zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G 2000)), který je transformací směrnice 85/337/EHS (doplněn novelami BGBl. I č. 151/2001 a BGBl. I č. 50/2002).

Oproti jednotné úpravě EIA neexistuje jednotná úprava IPPC. Implementace proběhla ve zvláštních zákonech, které upravují režim jednotlivých kategorií zařízení podle přílohy č. 1 směrnice o IPPC, resp. režim živnostenských zařízení. Úprava IPPC je tak obsažena ve spolkovém živnostenském zákoně, který upravuje povolování provozu živnostenských zařízení, ve spolkovém zákonu o odpadovém hospodářství, který samostatně upravuje povolování provozu zařízení pro zpracování odpadu, ve spolkovém zákonu o nerostných surovinách při povolování provozu zařízení na zpracování nerostných surovin a v rámci zemských stavebních nebo zvláštních zákonů, pokud jde o zařízení pro intenzivní chov zvířat nebo asanačních zařízení. Kromě posledně uvedené úpravy dochází u vyjmenovaných zařízení k vydání jednoho sloučeného povolení provozu příslušných zařízení. V podstatě tedy byla využita platforma předpisů upravujících provozní režim jednotlivých kategorií zařízení a do něj doplněna povinnost posuzování z pohledu principů IPPC.

V Rakousku je režim povolování průmyslových zařízení rozdělen mezi proces EIA spojený s povolovacími procesy podle zvláštních, tedy i složkových předpisů, včetně stavebního zákona. Poté následují potřebná povolení podle speciálních zákonů dopadajících na jednotlivá průmyslová zařízení, přičemž povolovací procesy zahrnují požadavky IPPC.

4.3.5.2 Integrace v procesní úpravě práva životního prostředí v Německu

Charakteristika práva životního prostředí

V úpravě práva životního prostředí Německa má opět zásadní roli státoprávní rozdělení, postavení spolku a zemí. Podle článku 70 německé ústavy (Basic Law, Grundgesetz) mají země univerzální legislativní kompetence, pokud není v ústavě stanoveno jinak, přičemž v článku 74 pak následuje výčet oblastí, kde se uplatní kompetence federace. Mezi nimi však chybí výslovná zmínka o komplexní ochraně životního prostředí (explicitně je federaci svěřena pouze ochrana půdy, likvidace odpadů, ochrana ovzduší a hluk),⁷⁵ což jak konstatuje Prof. Bohne ve své studii,⁷⁶ přináší velké problémy při implementaci evropských směrnic, které se týkají ochrany životního prostředí jako celku, tj. zejména EIA a IPPC. Druhou důležitou ústavní zásadou je, že pokud v dané vyjmenované oblasti neexistuje federální legislativa, pak právní regulace dané oblasti připadá jednotlivým zemím.

Úvahy nad kodifikací a práce nad kodexem práva životního prostředí vyústily pouze v návrh obecné části,⁷⁷ nicméně právo životního prostředí zůstává v roztržité podobě v řadě samostatných právních předpisů, které nejsou navzájem koordinovány.

⁷⁵ Úprava těchto oblastí je tedy v plném rozsahu svěřena federaci, která však může a nemusí tento prostor naplnit. Oproti tomu v případě vodního managementu, jakož i v ochraně přírody a plánování je federaci svěřena pouze pravomoc k rámcové úpravě a detailní regulace je ponechána zemím. Tento koncept pak vedl k blokaci kodifikace a modernizace existujícího povolovacího schématu v oblasti životního prostředí.

⁷⁶ Bohne, E., cit. dílo, s. 196.

⁷⁷ Rehlinger, Argumente für die Kodifikation des deutschen Umweltrecht, UPR (Umwelt und Planungsrecht), 1995.

Procesní nástroje ochrany životního prostředí

Procesní prostředky ochrany životního prostředí, které zajišťují přímou regulaci chování, jsou zejména environmentální standardy jako obecně stanovená kritéria kvality životního prostředí, která musí být na konkrétní projekty aplikována, kontrolní mechanismy pro relevantní projekty, které mohou mít vliv na životní prostředí (oznamovací povinnost nebo povinná registrace, povinnost získat povolení, oficiální schválení plánů), EIA a zákonné zákazy a příkazy jako přímý požadavek určitého chování.

Hlavní role výkonné moci je pak ve stanovení konkrétních technických požadavků na základě environmentálních standardů. Pro procesní úpravu rozhodování v konkrétním případě se uplatní obecný administrativní proces (State Administrative Procedure Act (Landesverwaltungsverfahrensgesetz-LVwVfG)), přičemž při vydávání povolení existují odlišnosti podle specifik oblasti (např. požadavek odborné expertízy apod.).

Povolování průmyslových zařízení, EIA a režim závažných havárií, jakož i úprava inspekce v životním prostředí jsou pokryty zejména federálními akty. Prováděcí právní předpisy již tvoří jednotlivé země. Pro celkový přehled relevantních předpisů uvádím jejich výčet v příloze této práce „Federální předpisy pro povolování průmyslových zařízení včetně posuzování vlivů na životní prostředí v Německu“.

Jednotlivá povolení, která jsou pro zařízení požadována, jsou tedy environmentální povolení a vodoprávní povolení. Historickým vývojem došlo k tomu, že stavební povolení je již integrováno do povolení environmentálního (které je vyžadováno pro výstavbu a provoz, resp. pro podstatné změny vyjmenovaných zařízení) a nejde tedy o záměrnou transpozici směrnice o IPPC. K její transpozici byly provedeny pouze dílčí kroky prostřednictvím zvláštního změnového zákona z roku 2001 a změn Spolkového zákona o ochraně před škodlivými spady – imisemi (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG), který je vlastně nejdůležitějším aktem z pohledu investora.

Pokud jde o oddělení fáze výstavby a užívání stavby, toto v německé úpravě v podstatě neexistuje, takže environmentální povolení je aktem pro výstavbu, provoz a změny zařízení.

Procesní schéma směřuje zejména k efektivnímu výkonu státní správy a spíše než integrační princip přináší princip koncentrace v rámci řízení. Environmentální povolení se vyžaduje k výstavbě a provozu vyjmenovaných zařízení a s jedinou výjimkou zahrnuje všechny složkové oblasti životního prostředí. Podrobné požadavky na ochranu složek jsou stanoveny ve zvláštních zákonech. Samostatně zůstává povolení k využívání vodních zdrojů. Toto oddělení je dáno historickým vývojem, kdy využívání vodních zdrojů a vypouštění odpadních vod bylo vždy vnímáno jako využívání vzácného přírodního a veřejného statku, které musí být regulováno a distribuováno prostřednictvím správních orgánů po pečlivém zvážení a vybalancování potřeb a zájmů. Oproti tomu samotná výstavba a provoz zařízení je naplňováním ústavního vlastnického práva jednotlivce a je pouze na něm, zda splní zákonné požadavky na jeho výstavbu a provoz.

S tímto rozlišením pak souvisí možnost využití diskrece v rozhodování správního úřadu. V případě vodoprávního povolení je úřad nositelem diskreční pravomoci coby ochránce a distributor veřejného statku, kdežto v případě environmentálního povolení existuje nárok ze strany žadatele na jeho vydání, pokud splní předem stanovené zákonné požadavky, a úřad nemá možnost v takovém případě jeho udělení odmítnout.

Základní kroky pro vydání environmentálního povolení, které je též povolením podle směrnice o IPPC zahrnují v podstatě 5 fází:

- první z nich je předběžná konzultace, která spočívá v prvotním kontaktu úřadu s investorem a stanovení procesních a věcných požadavků na řízení,
- další fáze je podání žádosti investorem (žádost o povolení musí obsahovat požadované podklady jako např. výsledek EIA, bezpečnostní zprávu apod.); příslušný úřad přezkoumává úplnost žádosti, napomáhá jejímu doplnění a vykonává potřebné formální zákonné kroky,
- třetí fáze je konzultační a spočívá v tom, že informace o novém projektu je zveřejněna (pokud se nejedná o nové zařízení, ale pouze o podstatnou změnu stávajícího zařízení, zveřejnění není nutné, pokud se tak vysloví investor a nejsou předpokládány významné dopady ohrožující životní prostředí); na základě zveřejnění má každý přístup k žádosti a může zasílat úřadu své připomínky; zároveň dotčené správní úřady vyjadřují svá stanoviska,
- následuje veřejné slyšení, tedy ústní jednání, na němž mají všichni, kteří podali připomínky k projektu, resp. k žádosti, možnost projednat své námítky s úřadem a žadatelem na veřejném fóru,
- na závěr procesu je vydáno rozhodnutí, které se vypracovává v písemné podobě a obsahově musí vzít v úvahu výsledky konzultační a projednací fáze; informace o rozhodnutí je zveřejněna.

Pokud jde o proces EIA, ten je plně integrován do povolovací procedury, a to tak, že přidává další dílčí kroky do environmentálního povolování. Posuzování vlivů na životní prostředí tak tvoří nesamostatnou část řízení, v nichž se rozhoduje o povolování záměrů. Tím, že se EIA inkorporovala do stávajících procedur, přináší do těchto řízení též osobní kontakt a předjednání s investorem již při přípravě projektu. Závěr EIA pak zůstává pouze formálním podkladem pro konečné povolení.

Jednotlivé kroky procesní úpravy EIA v Německu, která je zakotvena zákonem z roku 1990 o posuzování vlivu na životní prostředí (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, UVPG), odpovídají postupu podle českých předpisů, což vychází z transpozičních požadavků na členské státy:

- screening, který odpovídá zjišťovacímu řízení,
- scoping, což je fáze, v níž se identifikují nejzávažnější problémy související s posuzováním vlivů na životní prostředí, na které je třeba zaměřit zvýšenou pozornost při přípravě dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí, spadá tak do období přípravy podkladů pro zpracování dokumentace,
- přeshraniční konzultace za účasti příslušných úřadů a veřejnosti,
- samotné hodnocení dopadů na životní prostředí a z něj vycházející zpráva o vlivu na životní prostředí jako vnitřní dokument zpracovaný povolovacím orgánem po veřejném slyšení, resp. ústním jednání, který sumarizuje všechny relevantní dopady hodnoceného projektu,
- cross-media (mezisložkové) posuzování dopadů na životní prostředí,
- zveřejnění závěrů z hodnocení.

Vzhledem k tomu, že EIA je součástí procesu environmentálního povolování, dopadají na její úpravu též procesní fáze tohoto řízení, např. též předjednání žádosti.

Za zmínku stojí též úprava SEA v německém právu. Implementace směrnice 2001/42/ES proběhla plným začleněním SEA do procesu pořizování a projednávání územně plánovací dokumentace, přičemž základním principem této úpravy je, že všechny (až na určité výjimky) územní plány a regulační plány podléhají posuzování vlivu na životní prostředí. SEA tak funguje jako čistě procesně právní nástroj a přirozená součást územně plánovacího procesu.

Schéma naznačeného procesu lze nalézt v příloze této práce „Simplified overview of permit procedures in Germany“.

4.3.6 Návrh integrované procesní úpravy

Vezmeme-li v úvahu vztah EIA a IPPC, je zjevné, že kategorie zařízení, které těmto procesům podléhají, se navzájem prolínají, a v tomto směru je jejich spojení možné. Stejně tak otevřenost procesu vůči veřejnosti je pojmovým znakem těchto procesů. Pokud jde o územní řízení, jedná se o samostatný proces a o právní nástroj, který není specifickým nástrojem pouze práva životního prostředí, ale vztahuje se generálně na všechny zvažované záměry. I tento samostatný proces lze začlenit do případného speciálního režimu, jedná-li se o zařízení definované v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. v zákoně o integrované prevenci.

Proces EIA má několik stupňů, v nichž je naplněna možnost složkových orgánů podávat připomínky a námitky. Obdobně je prostor široce otevřen v rámci územního rozhodování, přičemž oba tyto procesy k sobě mají velice blízko, a jejich spojení se přímo nabízí. Při posuzování vhodnosti a funkčnosti v územním řízení se z povahy věci posuzuje také ekologická vhodnost daného zařízení v konkrétním území ve vazbách na okolní prostředí.

Do těchto vazeb je pak možné zahrnout také posouzení technické možnosti provozovat zařízení v daném území, míněno tak, že musí existovat koncept toho, jak bude nutné území technicky propojit (odpady, zdroj energie) s okolním územím, přičemž tyto technické aspekty spadají již do oblasti IPPC a musí brát ohled na vývoj nejlepších dostupných technik.

Jednoznačně lze podpořit jako vhodné **propojit proces EIA s procesem územního rozhodování** a vést ho jako jediné koncentrované **správní řízení** za současného stanovení okruhu možných účastníků a jejich role v procesu, jakož i vymezení speciálního orgánu, který povede tento typ řízení. Tato procesní úprava by měla být řešena v jednom procesním zákoně za současného určení jediného kompetentního povolovacího orgánu a ostatních dotčených orgánů státní správy.

Do koncentrovaného řízení by mohly být zahrnuty také **základní technické aspekty, které požaduje IPPC**.⁷⁸ Na tomto místě se projeví oddělení dílčích částí IPPC. Požadavky technické ochrany životního prostředí (tj. zbývající část IPPC) by měl na

⁷⁸ Pokud jde o včet konkrétních složkových aktů, které by měly být reflektovány v rámci IPPC (v celkovém konceptu IPPC, tj. v etapě územního řízení a dále v etapě provozu zařízení), v úvahu připadají následující:

- závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 ZOPK,
- povolení ke kácení dřevin včetně rozhodnutí o pozastavení, omezení nebo zákazu podle § 8 ZOPK,
- souhlas k činnostem z hlediska krajinného rázu podle § 12 ZOPK,
- hodnocení důsledků záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45h a 45i ZOPK.

tomto místě reprezentovat příslušný úřad, jehož stanovisko bude mít povahu integrovaného podmiňujícího závazného stanoviska.

Představa provozovatele o tom, jaké konkrétní technologie budou na výstavbu použity, nemusí být v této fázi zcela úplná. To však není ani cílem povolení vydaného jako výsledek koncentrovaného řízení.

Koncentrované řízení, jehož vyústěním může být integrované povolení (environmentální povolení), by mělo vést k zakotvení takových podmínek pro další existenci zařízení, které zajistí, že toto zařízení bude **splňovat určité standardy životního prostředí, a že nebude znamenat nadměrné environmentální zatížení dané oblasti**. V povolení by tak měly být v obecné rovině zahrnuty **základní podmínky prostorové i technické, jakož i funkční a sociální**.

Na toto rozhodnutí by pak navázalo **jediné rozhodnutí technického charakteru** (stavební povolení) vydávané speciálním stavebním úřadem (krajský úřad). Toto rozhodnutí by muselo v každém případě převzít příslušné podmínky rozhodnutí předcházejícího (environmentálního povolení) a podmiňující závazné stanovisko příslušného orgánu (integrované podmiňující závazné stanovisko obdobně jako v první fázi) a jeho obsahem budou požadavky technické ochrany životního prostředí (půda, voda, ovzduší, odpady) na výstavbu a provoz.

Návrh může být modifikován následujícím způsobem.

První fáze bude směřovat ke **koncentraci územního řízení a procesu EIA**, přičemž tato fáze **ne musí být zakončena jediným společným rozhodnutím**. Stanovis-

- povolení k vyjmenovaným způsobům nakládání s povrchovými a podzemními vodami, k vypouštění odpad. vod do vod povrchových nebo podzemních, k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie, k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popř. do vod povrchových podle § 8 odst. 1 VodZ,
- souhlas ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení dle VodZ, které však mohou ovlivnit vodní poměry podle § 17 odst. 1 VodZ,
- zpracování a projednání návrhů dokumentací, dotýká-li se řízení zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek, podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- řízení o odnětí nebo omezení podle § 16 odst. 1 lesního zákona,
- povolení orgánů ochrany ovzduší k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů podle § 17 odst. 1 písm. b) OchOvzdZ,
- souhlas k některým činnostem v ochranných pásmech zdroje a na území lázeňského místa (podle § 37 odst. 1 písm. a) souhlas k vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, územní rozhodnutí o využití území, stavební povolení, rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a rozhodnutí o odstranění stavby, podle § 37 odst. 1 písm. a) souhlas k hornické činnosti spojené se zásahem do pozemku, podle § 37 odst. 3 souhlas k provádění geologických prací spojených se zásahem do pozemku) podle 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 (lázeňský zákon),
- souhlas orgánů ochrany zemědělského půdního fondu k návrhu na schválení zadání stavby, v němž se předpokládá odnětí zemědělského půdního fondu podle § 7 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- souhlas orgánů ochrany zemědělského půdního fondu k návrhu tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah a vodních cest a jejich součástí, který se zpracovává v etapě před zpracováním zadání těchto staveb podle § 7 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu,
- souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu při stavební, těžební a průmyslové činnosti a při geodetickém a hydrogeologickém průzkumu, pokud si práce vyžadují odnětí zemědělského půdního fondu na dobu delší než jeden rok, podle § 8 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu,
- souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely (nezbytný pro vydání rozhodnutí podle zvláštních předpisů, tj. SZ) podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

ko EIA si zachová svoji současnou podobu a v podstatě bude realizován návrh **koncentrace v rámci územního řízení** ve stavebním zákoně.

Ve druhé fázi nebude vydáno **stavební povolení, ale toto bude nahrazeno vydáním integrovaného povolení**, které pojme jak technické aspekty ochrany životního prostředí, tak požadavky stavebního povolení. Na základě tohoto povolení závazného pro výstavbu a provoz určitých kategorií zařízení bude investor stavět a též provozovat. Pro účely uvedení do provozu se využijí nástroje stavebního zákona jako osvědčení nebo oznámení. V rámci tohoto procesu budou naplněny BAT s detailní znalostí technických požadavků a lokálních podmínek.

V návaznosti na procesní úpravu povolovacího režimu by bylo nezbytné zajistit též komplexní kontrolní mechanismy a upravit specifická nápravná opatření.

K celkové koncepci a zvažované úpravě je třeba dodat, že koncept integrovaného povolení musí směřovat k vydání rozhodnutí, které se bude vyvíjet v čase, bude provázet zařízení od prvního zvážení investičního záměru po ukončení provozní činnosti včetně asanace území. Mělo by jít o správní akt, který bude pružně reagovat na změny v záměrech investora, na provozní obtíže, ale také na změny environmentální legislativy, vývoj standardů kvality životního prostředí, konkurenční otázky a komplexní posouzení lokality v čase. Jeho cílem by mělo být zajištění sdílené zodpovědnosti investora a úřadu, a to již od počátku investice na základě otevřené vzájemné komunikace ve směru prevence a trvale udržitelného rozvoje.

5. ZÁVĚR

Již v úvodu bylo řečeno, že uplatnění procesních prostředků na úseku povolovací činnosti v ochraně životního prostředí je zásadním předpokladem pro reálné a účinné naplnění cílů práva životního prostředí. Vzhledem k tomu, že prostřednictvím povolovací činnosti dochází k nejčastějšímu kontaktu mezi orgány státní správy a investory je nezbytné, aby byla stanovena jednoznačná pravidla, která budou oběma stranami dodržována a budou odrážet odůvodněné požadavky na ochranu životního prostředí jako specifického veřejného statku.

S ohledem na šíři procesních pravidel povolovací činnosti lze závěry práce nazvané „Procesní prostředky ochrany životního prostředí“ s podtitulem „možnosti environmentálního povolování“ rozdělit do několika částí.

Naplnění požadavku na kvalitní a jednoznačné procesní úpravy lze sledovat v první řadě ve vztahu k úpravě správního řádu jako obecné procesní normy. Z rozboru platné právní úpravy vyplývá, že správní řád s ohledem na svou působnost podstatně ovlivňuje environmentální procesy, a to zejména na složkové úrovni práva životního prostředí. V tomto směru je též základním předpokladem pro účinnou a pokud možno integrovanou a koordinovanou ochranu životního prostředí.

Další oblastí výzkumu byly dopady nové úpravy stavebního zákona na ochranu životního prostředí jako celek a zejména pak možnosti propojení nástrojů stavebního zákona s nástroji horizontálního práva životního prostředí.

V závěrečné části byla pozornost věnována zejména možnostem a limitům dalšího vývoje de lege ferenda.

Základní úprava procesních prostředků ochrany životního prostředí v oblasti povolování je definována vztahem právních norem práva životního prostředí a obecné úpravy správního řízení (správního řádu). Procesní úprava v právu životního prostředí využívá zpravidla vztahu subsidiarity správního řádu, resp. speciality zvláštního předpisu. Přitom rozšířenou působností správního řádu se do jeho režimu dostala většina procesních postupů upravených předpisy práva životního prostředí. Spíše výjimkou je úplné vyloučení uplatnění správního řádu (viz proces podle EIAZ; i zde je však třeba brát v úvahu uplatnění principů činnosti správních orgánů).

Cílem nové právní úpravy správního řádu byla snaha postihnout veškerou činnost veřejné správy. Tento cíl je velmi žádoucí zejména s ohledem na požadavek komplexnosti obecné procesní právní úpravy.

Formulace základních nástrojů postupu správních orgánů ve správním řádu má význam nejen v tom, že došlo k jejich výslovnému pojmenování a tím sjednocení v obecné rovině, ale zejména v tom, že byla upravena obecná pravidla o jejich přezkumu a nápravě případných nedostatků. Stejně tak bylo sjednoceno postavení dotčených správních orgánů. Dalším krokem vývoje právní úpravy správního řízení v širším slova smyslu by měla být postupná podrobná analýza předpisů navazujících na správní řád (v různé míře speciality vůči obecnému předpisu).

V oblasti předpisů práva životního prostředí bude žádoucí zejména sjednocení terminologie tak, aby obsah úkonu správního orgánu odpovídal jeho formálnímu označení a bylo možno jednoznačně dovodit jeho význam pro správní řízení samotné, ale též pro účastníky řízení a správní orgány. Dále bude zapotřebí vytvořit jasná pravidla pro situace, kdy je určitému správnímu aktu určena dvojí role v procesní úpravě. Toto se týká postavení některých závazných stanovisek, popř. jiných úkonů správních orgánů, které mohou v případě, že konečným způsobem řeší možnost či nemožnost určitého konání adresáta úkonu (a tedy přímo zasahují do jeho práv a povinností), vystupovat jako rozhodnutí – individuální správní akty (např. souhlas k zásahu do krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny).

V rámci povolovací činnosti v ochraně životního prostředí jsou využívány v podstatě všechny hierarchicky odstupňované (pokud jde o závaznost a míru procesní úpravy) postupy správních orgánů. Právo životního prostředí na složkové i horizontální úrovni tak využívá zejména následující nástroje:

- individuální správní akty – rozhodnutí
- závazná stanoviska
- jiné úkony správních orgánů (vyjádření, stanoviska)
- opatření obecné povahy

Výše uvedený výčet nástrojů správního řádu (postupu správních orgánů) samozřejmě není úplný. Dále by bylo možné zmínit též veřejnoprávní smlouvy a další postupy. Prakticky je třeba vzít v úvahu také vazby mezi těmito úkony v případě jejich kumulace, zejm. otázku subsumpce a řetězení. Kromě toho je kladen důraz na efektivní přezkum postupu správních orgánů, ať již jako přezkum dílčího úkonu nebo přezkum v rámci navazujícího procesního postupu (podrobněji viz příslušná část práce).

Využití uvedených nástrojů, na něž se soustředila tato práce, má zásadní dopad též v uplatnění ochrany životního prostředí v postupech podle stavebního zákona. V tomto směru je rozlišení postupů správních orgánů podle předpisů práva životního prostředí klíčovým předpokladem pro žádoucí ochranu životního prostředí v procesu územního plánování, popř. též stavebního řádu. Právě hierarchie úkonů správních orgánů umožňuje zejména „de lege ferenda“ upravit závažnost řešené otázky a vyjasnit vztahy postupů správních orgánů kompetentních podle jednotlivých předpisů, ale též napříč právním řádem.

Vedle úkonů, kterými správní orgán hájí veřejný zájem navenek, je třeba zmínit též nástroje formálně procesního charakteru. Jedná se o možnost vedení společného řízení podle správního řádu (§ 136 SŘ), které může být předpokladem zjednodušených postupů napříč právem životního prostředí a též ve vztahu k uplatnění požadavků ochrany životního prostředí v územním plánování. V tomto směru je významná též podrobná úprava postavení dotčených orgánů (§ 136 SŘ), která umožňuje přezkum činnosti správních orgánů a též objektivní vyvážení navzájem si konkurujících veřejných zájmů.

STAVEBNÍ ZÁKON A PŘEDPOKLADY PRO ZJEDNODUŠENÉ POSTUPY

Ke zhodnocení úspěšnosti platné a účinné právní úpravy stavebního zákona přispěje ve větší míře teprve praxe. Již v tuto chvíli lze shrnout několik poznatků vyplývajících z provedených rozborů platné právní úpravy.

Pokud jde o aplikaci zjednodušujících postupů ve vztahu k ochraně životního prostředí v obecné rovině, je třeba poukázat na koncept stavebního zákona v otázce postavení dotčených orgánů státní správy (§ 4 SZ). Ochrana dotčených veřejných zájmů prostřednictvím stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů uplatněných do správních řízení a jiných postupů podle stavebního zákona přináší významné zjednodušení pro žadatele. Zároveň však znamená zrušení „složkových“ povolovacích řízení, která na jedné straně mohla vést k obstrukčním jednáním, na druhé straně dávala prostor k širokému uplatnění odborných argumentů. S ohledem na princip koncentrace stanovisek dotčených v průběhu povolovacích postupů, který směřuje k hospodárnosti procesu, lze namítat též nedostatek času na kvalitní ochranu veřejného zájmu ze strany dotčených orgánů.

Kladně lze hodnotit požadavek na kontinuitu stanovisek dotčených orgánů a též požadavek koordinovaných postupů v rámci téhož správního orgánu.

Pokud jde o integraci procesních postupů na horizontální úrovni práva životního prostředí do stavebního zákona, tato se dotkla procesů SEA a EIA a na přechodnou dobu též IPPC.

Na základě rozboru platné právní úpravy je však zjevné, že tento cíl byl naplněn pouze z části. Přitom hlavní limity integračních úvah jsou dané odlišnými kompetencemi orgánů územního plánování a orgánů příslušných pro posuzování vlivů na životní prostředí, resp. stavebních úřadů a IPPC povolovacích orgánů. Má-li být integrace úplná, pak jde o řešení, které by měl zaštitit jediný správní orgán na základě jednotné procesní úpravy.

Na úseku posuzování vlivů na životní prostředí v rámci nově upravené procesní integrace je příslušný orgán podle EIAZ v podstatě dotčeným správním orgánem, byť

stavební zákon zakládá v určitých směrech jeho specifické postavení. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí jako součást vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj lze hodnotit jako logické a funkční uspořádání. Jisté výhrady lze mít k integraci posuzování vlivů na oblasti Natura 2000, a to zejména s ohledem na nedostatečnost stanovení kompenzačních opatření.

Zapojení posuzování vlivů záměrů na životní prostředí do územního řízení lze vnímat spíše jako roztržštěnou a nevyjasněnou úpravu. Diskutabilní je zejména sled jednotlivých procesních kroků (problematické lhůty) a možnost zapojení veřejnosti. Zároveň, vzhledem k tomu, že povaha stanoviska EIA nebyla změněna, nedošlo k zásadní transformaci povoleného systému. Stavební zákon kromě toho umožňuje pouze dílčí integraci vázanou na příslušnost krajských úřadů v procesu EIA.

Ve vztahu IPPC a stavebního zákona bylo základní omezení dané odlišnou kompetencí překročeno zavedením speciálního stavebního úřadu (pod gescí Ministerstva životního prostředí). Na druhé straně však nedošlo k integraci procesního charakteru. Hlavní integrační účel ve směru zjednodušení, hospodárnosti a efektivnosti správní činnosti nebyl tedy dosažen. Z důvodu nedořešených procesních obtíží byl zrušen speciální stavební úřad pro stavby podléhající integrovanému povolení.

Závěrem lze shrnout základní principy, které stavební zákon (zejména v rámci územního plánování) využil, a které se zásadním způsobem dotýkají ochrany životního prostředí. Jedná se o princip:

- kontinuity, který požaduje, aby postupy správních orgánů byly předvídatelné (očekávatelné). Tento princip klade důraz na metodickou činnost ústředních orgánů státní správy a samozřejmě na činnost regionálních a místních správních orgánů. Přestože nemůže zajistit shodné skutkové okolnosti konkrétních případů, může být důležitým sjednocujícím vodítkem jejich řešení.
- Koncentrace, prostřednictvím něho je vyvíjen velký tlak na kvalitní činnost správních orgánů, které musí sledovat veškeré procesní postupy a již v rané fázi projednávání uplatnit svá stanoviska, na která by později nemusel být brán zřetel. Jedná se o významný nástroj směřující k urychlení schvalovacích postupů územního plánování, který však prakticky může vést k „blanketním postupům správních orgánů“ (může tedy být na úkor odborné úrovně správních postupů).
- Odlišení stanovisek a závazných stanovisek pro účely postupů orgánů územního plánování a stavebních úřadů. Uvedené odlišení kategorizuje dopady činnosti správních orgánů formálně do dvou odlišných skupin. Dopad této kategorizace (pomineme-li vůbec změnu postavení správních orgánů z orgánů rozhodujících na dotčené orgány) lze spatřovat zejména v důsledcích pro možnosti a formy přezkumu uplatněných stanovisek. Pokud jde o závaznost, ustanovení § 4 SZ ji v zásadě sjednocuje.
- Kontroly stanovisek/závazných stanovisek dotčenými orgány je princip zakotvený opět v § 4 SZ. Jeho uplatnění však naráží na řadu nedořešených souvislostí. Zejména tedy nejsou dořešené vazby případné kontroly stanoviska, resp. jeho podmínek přenesených do konečného rozhodnutí, dotčeným orgánem a konečného rozhodnutí správního orgánu. Předmětná kontrola tedy zřejmě nemůže mít žádné důsledky kromě např. podnětu k přezkumnému řízení.

- Opatření obecné povahy; uplatnění pojmově nového nástroje správního řádu přináší opět žádoucí důsledky jednak v rovině zajištění základních procesních principů přijímání tohoto opatření včetně účasti veřejnosti a jednak v rovině možného přezkumného řízení včetně řízení před Nejvyšším správním soudem.
- Účasti veřejnosti. Princip účasti veřejnosti je důležitým měřítkem pro hodnocení kvality stavebního zákona. Jelikož postupy územního plánování se dotýkají širokého spektra občanů, je zásadní zohlednění jejich postojů. Účast veřejnosti je koncentrována zejména do úpravy postavení tzv. zástupce veřejnosti. Dále je umožněna prostřednictvím dalších předpisů v ochraně životního prostředí, popř. v rámci veřejných projednání apod. Dostatečnost nové právní úpravy vyhodnotí teprve čas v závislosti na míře občanské angažovanosti v těchto věcech (podrobněji viz analytická část práce).
- Posuzování vlivů na životní prostředí, který je součástí posuzování vlivů na udržitelný rozvoj. Jak už je naznačeno výše, z procesního hlediska došlo k dílčímu propojení schvalování územně plánovací dokumentace a procesů podle EIAZ, nicméně řešení zůstalo na půli cesty a přineslo spíše otevřené otázky, které mohou vést k oslabení kvalitního výkonu státní správy na tomto úseku.

Závěrem je třeba konstatovat, že stavební zákon přinesl určité náznaky zjednodušení procesních postupů ve vztahu k ochraně životního prostředí. Jak už ale bylo naznačeno, nejedná se o komplexní řešení, které by vyhovovalo požadavkům účelné ochrany životního prostředí za současného respektování principu účasti veřejnosti a udržitelného rozvoje. Propojení postupů podle stavebního zákona a průřezových předpisů ochrany životního prostředí je závislé na vyjasnění kompetencí. Zjednodušení může nastat v případě, že bude přijata jediná procesní úprava řešení jediným procesním předpisem. Zároveň bude odpovědný pouze jediný správní orgán, který vyhodnotí dopady na udržitelný rozvoj s důrazem na ochranu životního prostředí jako nejvyšší hodnoty. Toto řešení (jediný proces v jednom zákoně, jediný kompetentní orgán) se zdá relevantní zejména pro proces posuzování vlivů na životní prostředí, kde je vazba na územní plánování zcela nepochybná. Přitom odpovědným orgánem by měl být orgán ochrany životního prostředí. Procesní úprava může být řešena mimo stavební zákon, ale ideálním řešením je zajištění v rámci stavebního zákona. V návaznosti na integrovaný proces územního plánování je systematické též začlenění integrovaného povolování ve vazbě na stavební povolení. Nicméně kompetenční rozdělení v současné právní úpravě je zásadní překážkou dalších integračních postupů. Vzorem či inspirací zde mohou být zahraniční právní úpravy naznačené výše. Výhodou přístupu jiných států může být zejména postupné propojování procesních úprav a rozšiřování jediného procesního postupu namísto řešení samostatným zákonem. Vzhledem k tomu, že nelze předpokládat radikální změny v procesních úpravách, je třeba hledat spíše dílčí možnosti směřující ke zjednodušení a zefektivnění jak pro povinné subjekty, tak pro orgány státní správy.

Možnosti a limity dalšího vývoje de lege ferenda

V návaznosti na rozborů vybraných právních předpisů v ochraně životního prostředí byly analyzovány procesní možnosti integrace a koncentrace správních řízení. Přitom integrace, chápeme-li ji jako provázání věcných požadavků dílčích předpisů, lze

jen těžko realizovat bez koncentrace, která je chápána jako procesní systematizace a zjednodušení. Proto lze předpokládat, že integrace a koncentrace budou zpravidla realizovány jako souvztážené instituty.

Základním požadavkem pro propojování řízení na jakékoliv úrovni (resortní či meziresortní, složkové či horizontální) je **sjednocení kompetencí**. Za splnění tohoto předpokladu se otevírají široké možnosti integrace povolovacích procesů v ochraně životního prostředí. Otázka kompetencí na úseku ochrany životního prostředí souvisí též s kvalitou organizační struktury celého resortu a případnou komplexní reformou.

V otázce **procesní integrace uvnitř složek** lze konstatovat, že „de lege lata“ správní řád zakotvil logickou a systematickou obecnou úpravu, která je plně využitelná pro environmentální povolovací postupy. Na základě obecné právní úpravy správního řádu je vhodné v první řadě sjednotit model „hierarchie“ správních aktů v předpisech práva životního prostředí. Dále je třeba na základě praktických poznatků vymezit časovou posloupnost vydávání jednotlivých složkových aktů ve vztahu k realizaci určitého záměru a takto vytypované akty sloučit do společného řízení (budou-li se v daném případě týkat téhož předmětu). Na tomto místě lze považovat za zcela relevantní využití procesního institutu společného řízení podle § 140 SŘ. S ohledem na kompetenční roztržičnost je tím vznesen též požadavek na zjednodušení a provázání vymezení působnosti jednotlivých orgánů.

V rámci „složkových předpisů“ práva životního prostředí je žádoucí sjednotit využívání různých forem úkonů správních orgánů podle správního řádu tak, aby obsahově shodné situace byly řešeny shodným formálním postupem. Právě správní řád je pro tyto účely dobrým předpokladem pro vyjasnění cílů úkonů orgánů ochrany životního prostředí. Pro budoucí úpravy má význam stanovení jednoznačné systematiky, která bude uplatňována napříč právem životního prostředí (bohužel k tomuto kroku nedošlo před přijetím změnového zákona ke stavebnímu zákonu). Ve vztahu k uplatnění dílčích zájmů „složkových orgánů“ je třeba zdůraznit principy nového stavebního zákona. Stavební zákon přinesl zásadní koncepční změny ve směru zjednodušení a efektivity (pokud dopady § 4 SZ nebudeme vnímat jako do jisté míry omezení prostoru na ochranu dotčených veřejných zájmů ze strany správních orgánů i veřejnosti a koncentrací přesun odpovědnosti až na konečné formální správní řízení), na druhé straně nevyjasnil např. otázky kontroly stanovisek dotčených orgánů (viz výše).

V **oblasti horizontální integrace** se jedná o úvahy „de lege ferenda“, jejichž realizace je vázána na zásahy do platné úpravy vybraných nástrojů. V každém případě s ohledem na výsledky rozborů právních úprav a porovnání vzájemného postavení vybraných institutů (IPPC, EIA, územní rozhodnutí, stavební povolení) lze považovat integrační úpravy v rámci horizontálních prostředků ochrany životního prostředí za reálné.

Předpokladem těchto úprav je v první řadě stanovení kompetencí takovým způsobem, aby byl závazně zohledněn zájem na ochraně životního prostředí. Ústředním orgánem státní správy pro integrované (environmentální) povolení by mělo být Ministerstvo životního prostředí.

Dalším předpokladem je jediné povolovací integrované řízení (správní řízení), které by mělo být upraveno v jediném procesním předpisu. Toto řízení může být vedeno v několika variantách. Varianty, které jsou pro tyto účely relevantní:

1. správní řízení vedené před stavebním povolením, přičemž toto správní řízení integruje proces EIA, IPPC (včetně správních řízení vedených podle složkových předpisů ve fázi před územním rozhodnutím) a územní rozhodnutí; na vydané rozhodnutí navazuje jediné rozhodnutí technického charakteru (stavební povolení, popř. zvláštní integrované povolení) vydávané speciálním stavebním úřadem nebo
2. územní řízení, do něhož je integrován proces EIA (spolu s dílčími požadavky IPPCZ) za případného posílení postavení stanoviska EIA; navazující správní řízení nahrazuje stavební řízení a řízení podle IPPCZ.

Integrace v obou případech probíhá po procesní i hmotné stránce, tj. procesně jde o jediné řízení (spojují se dílčí procesy) a hmotněprávně se posuzuje záměr/zařízení jako celek s ohledem na požadavky všech relevantních předpisů (pro složkové požadavky platí generálně vymezená dotčenost složkových orgánů), potažmo standardů kvality životního prostředí.

K možnostem uplatnění institutu integrace lze tedy uzavřít, že v předpisech práva životního prostředí došlo k výraznému posunu na základě přijetí průřezových právních úprav správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Ve vazbě na uvedené normy lze najít vhodné způsoby zjednodušení a užšího provázání jednotlivých nástrojů ochrany životního prostředí. Touto cestou lze naplnit též požadavky na zjednodušení environmentální legislativy, které jsou dlouhodobým cílem i na poli Evropských společenství. Administrativním zjednodušením a vzájemnou koordinací, resp. integrací obsahově blízkých procesů se otevírá cesta jak ke kvalitnímu posuzování a hodnocení investičních záměrů, tak k efektivní činnosti státní správy na tomto úseku. Výsledkem aplikace institutů integrace a koncentrace může být skutečně reálný přínos pro komplexní zhodnocení dopadů na životní prostředí a objektivní vyvážení různých zájmů v dané lokalitě prostřednictvím reflektování stanovisek dotčených orgánů, jakož i připomínek veřejnosti. Přínosem pro další úvahy de lege ferenda mohou být také zahraniční vzory. Nelze však též zapomenout, že integrační ambice se vedle formálních předpokladů neobejdou bez předpokladů personálních. V tomto lze tedy vidět též impuls pro neustálé zkvalitňování státní správy jako celku.

6. SOUPIS POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

6.1 MONOGRAFICKÉ PUBLIKACE, SBORNÍKY

- [1] Backes, C., Betlem, G. (eds.), *Integrated Pollution Prevention and Control*, London: Kluwer Law International, 1999, 155 s.
- [2] Bocken, H., Ryckbost, D. (eds.), *The Codification of Environmental Law*, ed., Landen: Kluwer Law International, 1996.
- [3] Bohne, E., *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union*, Kluwer Law International, 2006, 644 s.
- [4] Černý, P., Dohnal, V., Korbek, F., Prokop, M., *Průvodce novým správním řádem*, Praha: Linde, 2006, 439 s.

- [5] Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 1. vyd., Praha: C. H. Beck, 2003, 511 s.
- [6] Duxbury, R., *Planning Law and Procedure*, London: LexisNexis Butterworths, 2002, 533 s.
- [7] Ebbesson, J. (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Hague: Kluwer Law International, 2002, 499 s.
- [8] Emery, C., *Administrative law: Legal Challenges to Official Action*, London: Sweet & Maxwell, 1999, 282 s.
- [9] Farthing, J., Marshall, B., Kellett, P., *Pollution Prevention and Control – The New Regime*, Hampshire: LexisNexis Butterworths, 2003, 485 s.
- [10] Fauve, M., Vervoocke, J., Weole, A. (eds.), *Environmental Standards in the European Union in an Interdisciplinary Framework*, Antwerpen-Apeldoorn: MAKLU Uitgevers, 1994, 277 s.
- [11] Hendrych D. a kol., *Správní právo, Obecná část*, 5. vyd., Praha: C. H. Beck, 2003, 832 s.
- [12] Holtwisch, C., Fajardo del Castillo, T., Tichá, T. (eds.), *Strengthening European Environmental Law in an Enlarged Union*, Herzogenrath: Shaker Verlag GmbH, 2004, 257 s.
- [13] Hughes, D., Jewell, T., Lowther, J., Parpworth, N., Prez, P. (eds.), *Environmental Law*, Bath: LexisNexis Butterworths, 2002.
- [14] Kiss, A., Shelton, D., *Manual Of European Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 622 s.
- [15] Kol. autorů, *Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí*, 1. vyd., Praha: ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2004, 464 s.
- [16] Kramer, L., *Casebook on EU Environmental Law*, Oxford and Portland and Oregon: Hart Publishing, 2002, 440 s.
- [17] Kramer, L., *EC Environmental Law*, London: Sweet & Maxwell, 2003, 437 s.
- [18] Louka, E., *Conflicting Integration*, Antwerp-Oxford-New York: Intersentia 2004, 310 s.
- [19] Macrory, R. (ed.), *Principles of European Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing, 2004, 256 s.
- [20] Maxwell, J. W., Hagen, J. (eds.), *Empirical Studies of Environmental Policies in Europe*, Norwell, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- [21] McLoughlin, J., Bellinghen, E. G., *Environmental Pollution Control*, London: Graham and Trotman Limited, 1993.
- [22] Moore, V., *A practical approach to planning law*, London: Blackstone Press Limited, 1997, 576 s.
- [23] Mulloy, M., Albrecht, E., Häntsch, T. (eds), *German Environmental Law*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2001, 434 s.
- [24] Nehl, H. P., *Principles of administrative procedure in EC law*, Hanns Peter, Oxford: Hart Publishing, 1999, 214 s.
- [25] Pavlíček V., Hřebejk J., *Ústava a ústavní řád České republiky*, Svazek I.: Ústava České republiky, Praha: Linde a. s., 1994.
- [26] Pavlíček V., Hřebejk J., Knapp V., Kostečka J., Sovák Z., *Ústava a ústavní řád České republiky*, Svazek II.: *Práva a svobody*, Praha: Linde a. s., 1995.
- [27] Petržílek, P., Kružíková, E., *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*, Praha 2005.
- [28] Petržílek, P., Tichá, T., *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění s komentářem*, 1. vyd., Praha: ABF, a. s., Nakladatelství ARCH, 2003, 349 s.
- [29] Průcha, P., *Správní právo, obecná část*, Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, 360 s.

- [30] Průcha, P., Skulová, S.: *Správní právo. Procesní část*, Brno: Masarykova univerzita, 2004, 263 s.
- [31] Sands, P., Galizzi, P., *Documents in International Environmental Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- [32] Seerden, R., Heldeweg, M., (eds.), *Comparative Environmental Law in Europe*, Antwerpen-Apeldoorn: MAKLU Uitgevers, 1996, 439 s.
- [33] Schmidt, M., Knopp, L. (eds.), *Reform in CEE-Countries with Regard to European Enlargement*, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2004.
- [34] Smolek, M., Tichá, T., *Prameny práva životního prostředí, Výběr aktuálních znění zákonů s úvodními komentáři (díl I–III)*, 1. vyd., Praha: Nakladatelství I. F. E. C., s. r. o., 2002.
- [35] Solleminger, H., Wissel, H. (eds.), *German Environmental Law for Practicioners*, Hague: Kluwer Law International, 1996, 742 s.
- [36] Stejskal, V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha: Linde, 2006, 592 s.
- [37] Vedral, J., *Správní řád – komentář*, Praha: Bova Polygon, 2006, 1042 s.
- [38] Vlčková, V., *Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí, Sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference Kašperské Hory 2005*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005, 202 s.

6.2 CITACE ČLÁNKŮ V SERIÁLOVÝCH PUBLIKACÍCH

- [1] Bažil, Z., Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva, *AUC Iuridica*, 1992, č. 6, s. 63.
- [2] Borovičková, H., Havelková, S., Nástroje ochrany přírody, *Planeta*, 2005, roč. XII, č. 8, s. 7.
- [3] Damohorský, M., Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí, *České právo životního prostředí*, 2004, roč. X, č. 4, s. 45–48.
- [4] Gruszecki, K., Účast ekologických organizací ve správních řízeních na ochranu životního prostředí, 2002, *Panstwo i prawo*, roč. 56, č. 2, str. 89–97.
- [5] Heldeweg, M., Seerden, R., Deketelaere, K., Public environmental law in Europe; a comparative search for ius commune, *European Environmental Law Review*, 2004, roč. 13, č. 3, s. 78–89.
- [6] Hendrych, D., K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu, *Právní rozhledy*, 2005, roč. 11, č. 3, s. II.
- [7] Hoetzel, J., Samočinné vyřizování správních záležitostí, *Právník*, 1914, roč. LIII, s. 321–333.
- [8] Krecht, J., K zásadě „co není zakázáno, je dovoleno“, *Právník*, 2005, roč. CXLIV, č. 2.
- [9] Maršák, J., Hokkyová, Z., Podrobně o integrovaném registru znečišťování, 2004, *Veřejná správa*, roč. XV, č. 43, s. 28–30.
- [10] Reh binder, Argumente für die Kodifikation des deutschen Umweltrecht, *UPR (Umwelt und Planungsrecht)*, 1995.
- [11] Říha, M., Aktuální stav příprav nové právní úpravy pro posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v kontextu s přípravou nového stavebního zákona, *České právo životního prostředí*, 2003, roč. IX, č. 1, s. 43–45.
- [12] Skulová, S., Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy, *Právník*, 2005, roč. CXLIV, č. 6, s. 553–587.
- [13] Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, 2002, *Acta Universitatis Carolinae*, č. 3–4, str. 115–184.
- [14] Staša, J., Problém subsumpce správních aktů, *Acta Universitatis Carolinae*, 2001, č. 1–2, s. 87–98.

- [15] Svoboda, P., Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení?, *Správní právo*, 1999, č. 5, s. 276–288.
- [16] Vlčková, V., Vztah územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, *České právo životního prostředí*, 2004, roč. IX, č. 4., s. 91–95.
- [17] Vopálka V., Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům, *Právní rozhledy*, 2004, č. 21, str. 785–788.

6.3 ODKAZY NA INTERNETOVÉ PRAMENY

www.ceu.cz Český ekologický ústav
www.cizp.cz Česká inspekce životního prostředí
www.ekopolitika.cz Ústav pro ekopolitiku (projekt „Zákon o životním prostředí“)
www.ekoporadna.cz Síť ekologických poraden
www.env.cz Ministerstvo životního prostředí
www.eps.cz Ekologický právní servis
www.europa.eu.int Evropská unie
www.ippc.cz Server pro agendu IPPC
www.i-pravo.org Občanské sdružení ARS AEQUI et BONI
www.justice.cz Ministerstvo spravedlnosti
www.mmr.cz Ministerstvo pro místní rozvoj
www.mzdr.cz Ministerstvo zdravotnictví
www.mze.cz Ministerstvo zemědělství
www.psp.cz Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
www.senat.cz Senát Parlamentu ČR
www.sfzp.cz Státní fond životního prostředí ČR
www.spolstavprav.cz Česká společnost pro stavební právo (dokument „Koncentrace povolo-
 vých řízení podle práva životního prostředí a stavebního zákona“)
www.vlada.cz Úřad vlády ČR
www.zelenykruh.cz Informační centrum sdružující ekologické organizace

7. SEZNAM PŘÍLOH

PŘÍLOHA A

Federální předpisy pro povolování průmyslových zařízení včetně posuzování vlivů na životní prostředí v Německu

PŘÍLOHA B

Simplified overview of permit procedures in Germany

PŘÍLOHA C

Nahrazovaná rozhodnutí, souhlasy a další správní akty podle IPPCZ

PŘÍLOHA D

Přehled procesních kroků tvorby územně plánovací dokumentace a posuzování vlivů na životní prostředí

PŘÍLOHA E

Povolovací činnost v rámci investiční výstavby

PŘÍLOHA F

Dopad „změnového zákona“ v zákonech na ochranu životního prostředí

PŘÍLOHA A

FEDERÁLNÍ PŘEDPISY PRO POVOLOVÁNÍ PRŮMYSLVÝCH ZAŘÍZENÍ VČETNĚ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V NĚMECKU

Major federal regulations for industrial permitting, environmental impact assessment (EIA)

- a) Bundes-Immissionsschutzgesetz
- b) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
- c) Bundesnaturschutzgesetz
- d) Bundes-Bodenschutzgesetz
- e) Baugesetzbuch
- f) Wasserhaushaltsgesetz
- g) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
- h) Bundes-Immissionsschutzverordnung

Parliamentary Acts

Permitting

Environmental permit:

Federal Air Pollution Control and Noise Abatement Act of 2002 (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG^a), §§ 4–6, 10, 16, as amended

Recycling and Waste Management Act of 1994 (KrW-/AbfG^b), § 31, as amended

Federal Nature Protection Act of 2002 (BNatSchG^c), § 18, as amended

Federal Soil Protection Act of 1998 (BBodSchG^d), §§ 3 (3), 8, as amended

Federal Building Code of 1997 (BauGB^e), §§ 29–36, as amended

Water permit:

Water Management Act of 2002 (WHG^f), §§ 2,3, 6–7a, 8, as amended

EIA – The Environmental Impact Assessment Act of 1990, as amended 2001 (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, UVPG^g)

Statutory Orders

Permitting

4th and 9th Cabinet Orders on the implementation of the BImSchG concerning the schedule of installations subject to permitting (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, 4. BImSchV^h), and permitting procedures (9. BImSchV)

22nd Cabinet Order on the implementation of the BImSchG concerning air quality standards for certain pollutants (22. BImSchV)

13th and 17th Cabinet Orders on the implementation of the BImSchG concerning emission standards for large combustion plants (13. BImSchV) and waste incinerators (17. BImSchV)

Cabinet Order of 2002 on waste water treatment in specific industry sectors

Cabinet Order of 1999 on soil protection and contaminated land concerning soil quality standards

EIA – 9. BImSchV concerning EIA procedures

Prescriptive Administrative Guidelines

Permitting

Technical Instruction Air (TA-Luft) of 2002 concerning technical standards for air quality and air emissions control

Technical Instruction Noise (TA-Lärm) of 1998

Technical Instruction Hazardous Wastes (TA-Abfall) of 1991

Technical Instruction on Municipal Wastes (TA-Siedlungsabfall) of 1993

Numerous technical instructions on waste water treatment in specific industry sectors

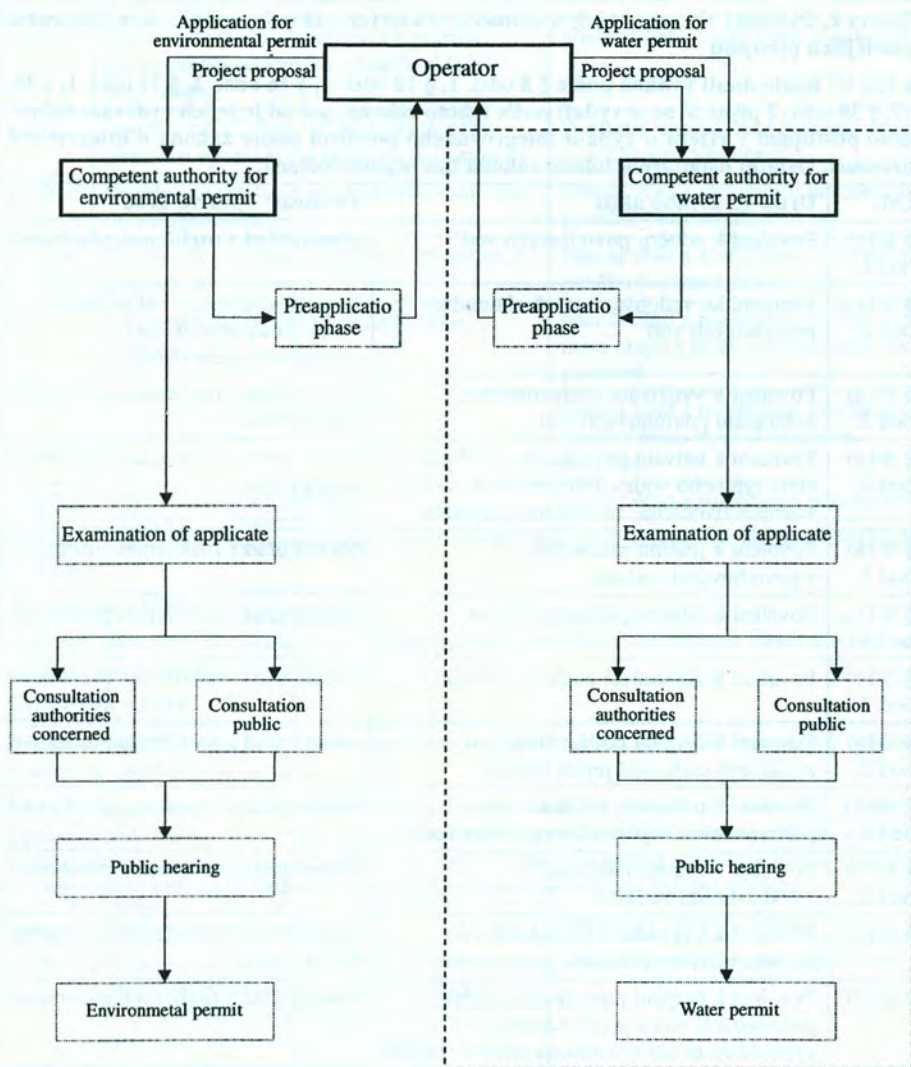
EIA – General Administrative Guideline (UVPVwV) of 1995 concerning EIA procedures and environmental quality standards (to be adapted to the EIA Act of 2001)

Non-Prescriptive Administrative Guidelines

Zdroj: Bohne, E., The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union.

PŘÍLOHA B

SIMPLIFIED OVERVIEW OF PERMIT PROCEDURES IN GERMANY



PŘÍLOHA C

NAHRAZOVANÁ ROZHODNUTÍ, SOUHLASY A DALŠÍ SPRÁVNÍ AKTY PODLE IPPCZ

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů		
§ 126 (5) Rozhodnutí vydaná podle § 8 odst. 1, § 12 odst. 1, § 16 odst. 1, § 17 odst. 1, § 36, 37, § 39 odst. 2 písm. a) se nevydají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydávání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.		
Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 8/1a) bod 1.	Povolení k odběru povrchových vod	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1a) bod 2.	Povolení ke vzdouvání, popř. akumulaci povrchových vod	krajský úřad nad 1 mil m ³ , popř. 10 m, jinak obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1a) bod 3.	Povolení k využívání energetického potenciálu povrchových vod	obecní úřad s rozšířenou působností, krajský úřad
§ 8/1a) bod 4.	Povolení k užívání povrchových vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popř. jiných vodních živočichů, za účelem podnikání	obecní úřad s rozšířenou působností, krajský úřad
§ 8/1a) bod 5.	Povolení k jinému nakládání s povrchovými vodami	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1b) bod 1.	Povolení k odběru podzemních vod	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1b) bod 2.	Povolení k akumulaci podzemních vod	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1b) bod 3.	Povolení k čerpání podzemních vod za účelem snižování jejich hladiny	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1b) bod 4.	Povolení k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1b) bod 5.	Povolení k jinému nakládání s podzemními vodami	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1c)	Povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních	obecní úřad s rozšířenou působností, krajský úřad
§ 8/1d)	Povolení k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění za účelem získání tepelné energie	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 8/1e)	Povolení k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění	krajský úřad
§ 12/1	Změna a zrušení povolení k nakládání s vodami	pověřený obecní úřad, obecní úřad s rozšířenou působností a krajský úřad

§ 16/1	Povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky do kanalizace	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 17/1a)	Souhlas ke stavbám nebo zařízením na pozemcích koryt vodních toků, nebo pozemcích souvisejících	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 17/1b)	Souhlas ke stavbám dálkových potrubí, podzemního skladování, skladů, skládek, popř. nádrží	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 17/1c)	Souhlas ke stavbám, těžbě nerostů nebo terénním úpravám v záplavových územích	pověřený obecní úřad a obecní úřad s rozšířenou působností
§ 17/1d)	Souhlas ke stavbám ve vzdálenosti do 15m od ochranné hráze	obecní úřad s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad
§ 17/1e)	Souhlas ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů	obecní úřad s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad
§ 36	Stanovení minimálního zůstatkového průtoku	obecní úřad s rozšířenou působností, nebo krajský úřad, vydává-li souvis. povolení
§ 37	Stanovení minimální hladiny podzemních vod	obecní úřad s rozšířenou působností, krajský úřad, vydává-li souvis. povolení
§ 39/2a)	Schválení havarijního plánu	obecní úřad s rozšířenou působností
Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů		
Vypuštěno z IPPC		
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění ve znění pozdějších předpisů		
Vypuštěno z IPPC		
Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)		
§ 53 (3) Rozhodnutí nebo opatření podle § 5 odst. 4, 6 a 7, 8, 10 a 11, § 9 odst. 4, § 17 odst. 1 písm. c) a d) a § 17 odst. 2 písm. a) až i) se nevydají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.		
Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 5/4	Stanovení emisních limitů na základě podkladů předložených provozovatelem, je-li ve zvláště velkém, velkém nebo středním spalovacím zdroji současně spalováno více druhů paliv	Česká inspekce životního prostředí
§ 5/6	Uložení povinnosti plnit plán snížení emisí místo povinnosti dodržovat některé emisní limity (týká se stacionárních zdrojů, které stanoví prováděcí právní předpis)	krajský úřad

§ 5/7	Schválení k provádění plánu snížení emisí Provozovatel zdroje uvedeného v odstavci 6 vypracuje návrh plánu na snížení emisí a předloží ho krajskému úřadu	krajský úřad
§ 5/8	Uložení povinnosti plnit plán zavedení zásad správné zemědělské praxe místo povinnosti dodržovat některé emisní limity (týká se stacionárních zdrojů, které stanoví prováděcí právní předpis)	krajský úřad
§ 5/10	Schválení k provádění plánu zavedení zásad správné zemědělské praxe	krajský úřad
§ 5/11	Zamítnutí plánu snížení emisí a plánu správné zemědělské praxe u stacionárního zdroje	krajský úřad
§ 9/4	Stanovení znečišťujících látek / jejich stanovených skupin k plnění obecných emisních limitů (není-li u stacionárního zdroje stanoven specifický emisní limit)	krajský úřad
§ 17/1c)	Povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám	krajský úřad
§ 17/1d)	Povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu	krajský úřad
§ 17/2a	Povolení k záměrům na zavedení nových výrob s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů	krajský úřad
§ 17/2b	Povolení k záměrům na zavedení nových technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů	krajský úřad
§ 17/2c)	Povolení ke spalování nebo spalování odpadu, včetně odpadních olejů podle § 18/1, 2	krajský úřad
§ 17/2d	Povolení k výrobě výrobků, které mohou znečišťovat ovzduší	krajský úřad
§ 7/2e)	Povolení k výrobě nových zařízení sloužících k ochraně ovzduší	krajský úřad
§ 17/2f)	Povolení ke změnám používaných paliv, surovin nebo druhů odpadů a ke změnám využívání technologických zařízení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů	krajský úřad
§ 17/2g)	Povolení k vydání a změnám provozního řádu podle § 11/2	krajský úřad
§ 7/2h)	Povolení ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech	Ministerstvo životního prostředí
§ 17/2i)	Povolení k pokračování provozu stacionárního zdroje po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení	krajský úřad

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 347/1992 Sb., zákona č. 289/1995 Sb., zákona č. 3/1997 Sb., zákona č. 16/1997 Sb., zákona č. 123/1998 Sb., zákona č. 161/1999 Sb., zákona č. 238/1999 Sb. a zákona č. 132/2000 Sb.

Vypuštěno z IPPC

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

§ 82 (2) Souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1, § 16 odst. 2 a 3, § 12 odst. 5, souhlas podle § 51 odst. 1, stanovení doby trvání a podmínky péče podle § 52 a vyjádření podle § 79 odst. 4 písm. a) až d) se nevydají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.

Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 14/1	Souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů a s jeho provozním řádem (souhlas k provozování zařízení)	krajský úřad
§ 16/2	Souhlas k upuštění od třídění nebo odděleného shromažďování odpadů	obecní úřad s rozšířenou působností, krajský úřad, jde-li o nakládání v množství větším než sto tun nebezp. odpadu/rok
§ 16/3	Souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady	obecní úřad s rozšířenou působností; krajský úřad, jde-li o nakládání v množství větším než sto tun nebezp. odpadu/rok
§ 12/5	Souhlas k míšení nebezpečných odpadů	krajský úřad
§ 51/1	Souhlas k čerpání z prostředků finanční rezervy na práce související s rekultivací, zajištěním péče o skládku po skončení jejího provozu a asanaci	krajský úřad
§ 52	Stanovení doby trvání a podmínky péče o skládku po uzavření jejího provozu	krajský úřad
§ 79/4a)	Vyjádření ke zřízení zařízení k odstraňování odpadů	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 79/4b)	Vyjádření v územním a stavebním řízení z hlediska nakládání s odpady	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 79/4c)	Vyjádření k připravovaným změnám výrobního procesu nebo výroby, které mají vliv na nakládání s odpady	obecní úřad s rozšířenou působností
§ 79/4d)	Vyjádření k zavedení nebo rozšíření výroby oxidu titaničitého	obecní úřad s rozšířenou působností

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 (lázeňský zákon)

§ 37 (6) V ochranných pásmech a na území lázeňského místa se závazné stanovisko ministerstva podle odstavce 2 písm. b), c), e) a f) a odstavců 3 a 4 nevzdává podle tohoto zákona, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.

Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 7(2b)	Závazné stanovisko k povolení hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem, pokud je spojena se zásahem do pozemku	Ministerstvo zdravotnictví
§ 7(2c)	Závazné stanovisko k vydání povolení k provedení trhacích prací	Ministerstvo zdravotnictví
§ 37(2e)	Závazné stanovisko k vydání povolení k nakládání s podzemními vodami podle zvláštního právního předpisu	Ministerstvo zdravotnictví
§ 37(2f)	Závazné stanovisko k vydání povolení k nakládání s povrchovými vodami, povolení k vodním dílům a k některým činnostem a udělit souhlas vodoprávním úřadem, pokud nesouvisí se stavbami uvedenými v odstavci 3 písm. b)	Ministerstvo zdravotnictví
§ 37/3	Závazné stanovisko v ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa, k vydání: územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, souhlas stavebního úřadu 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 pro a) stavby, změny staveb, terénní úpravy, zařízení a údržby staveb ve vnitřním území lázeňského místa a v ochranném pásmu I. stupně, s výjimkou stavebních úprav, při nichž se zachovává vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby a zároveň nedochází ke změně v užívání stavby, b) stavby, změny staveb, terénní úpravy, zařízení a údržby staveb ve vnějším území lázeňského místa a v ochranném pásmu II. stupně, s výjimkou těch, které jsou v souladu s územně plánovací dokumentací a které zároveň 1. nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, 2. nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, 3. vyžadují ohlášení, 4. mají charakter staveb pro bydlení, staveb pro rekreaci, staveb pro shromažďování většího počtu osob, staveb pro obchod, staveb ubytovacích zařízení, staveb škol, předškolních, školských a tělovýchovných zařízení a současně nezasahují do hloubky více než 6 metrů pod úroveň terénu, 5. mají charakter liniových staveb a současně nezasahují do hloubky více než 2 metry pod úroveň terénu, c) stavby pro rekreaci a zřízení rekreační oblasti na území lázeňského místa.	Ministerstvo zdravotnictví
§ 37/4	Závazné stanovisko v ochranných pásmech k provádění: geologické práce spojené se zásahem do pozemků	Ministerstvo zdravotnictví

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

§ 31 (1) Pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Toto povolení se nevzdává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci.

Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 31/1	Povolení k používání, popř. provozování zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, v případě, že nelze z vážných důvodů dodržet hygienické limity	orgán ochrany veřejného zdraví (krajská hygienická stanice)

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)

§ 77a Závazný posudek orgánu veterinární správy vydávaný jako podklad ve stavebním řízení, pro ohlášení stavby a pro vydání kolaudačního souhlasu, které se týká staveb a zařízení, jež jsou určeny k chovu zvířat, k zacházení se živočišnými produkty a krmivů nebo k ukládání, sběru, svozu, neškodnému odstraňování a dalšímu zpracování konfiskátů živočišného původu, pokud jsou tyto činnosti vykonávány podnikatelským způsobem, jakož i staveb, které budou používány jako útlek pro zvířata, podle § 56, se nevzdávají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.

Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 56	Závazný posudek jako podklad v územním, stavebním a kolaudačním řízení, u vymezených staveb a zařízení, pokud jde o stanovené činnosti vykonávané podnikatelským způsobem, a u staveb, které budou používány jako útlek pro zvířata	Krajská veterinární správa, nevymhradí-li si posudek státní veterinární správa

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

§ 39 (8) Povolení vodoprávního úřadu k vypouštění odpadních vod, která se vydávají podle § 18 odst. 3, se nevzdávají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.

Ust.	Druh správního aktu	Příslušný správní úřad
§ 18/3	Odpadní vody, které k dodržení nejvyšší míry znečištění podle kanalizačního řádu vyžadují předchozí čištění, mohou být vypouštěny do kanalizace jen s povolením vodoprávního úřadu. Vodoprávní úřad může povolení udělit jen tehdy, bude-li zajištěno vyčištění těchto vod na míru znečištění odpovídající kanalizačnímu řádu.	vodoprávní úřad (obecní úřad s rozšířenou působností)

PŘÍLOHA D

PŘEHLED PROCESNÍCH KROKŮ TVORBY ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE A POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Politika územního rozvoje – PÚR

návrh PÚR pořízený Ministerstvem pro místní rozvoj (ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji)

- + MŽP stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí
- rozeslání *návrhu PÚR* spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům
- stanoviska do 90 dnů po obdržení návrhu politiky územního rozvoje
- zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup
- připomínky veřejnosti – ve lhůtě minimálně 90 dnů
- zaslání sousedním státům, jejichž území může být uplatňováním politiky územního rozvoje přímo ovlivněno

zaslání upraveného návrhu PÚR ke schválení vládě

- + v návrhu zohledněno stanovisko SEA
- + podmínky pro schválení, jsou-li negativní vlivy na oblast Natura 2000

Zásady územního rozvoje – ZÚR

návrh ZÚR na základě zadání

- rozeslání návrhu zadání zpracovaného krajským úřadem dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a Ministerstvu pro místní rozvoj
- uplatnění požadavků včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území
- vždy do 30 dnů od obdržení

schválení upraveného zadání zastupitelstvem kraje

návrh ZÚR na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje

- rozeslání návrhu ZÚR dotčeným orgánům, ministerstvu a sousedním krajům; příslušným orgánům sousedních států
- společné jednání o návrhu ZÚR
- stanoviska dotčených orgánů a připomínky sousedních krajů do 30 dnů ode dne jednání

vyhodnocení společného jednání a uplatněných stanovisek a připomínek, projednání se zástupci Ministerstva životního prostředí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva kultury, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva pro místní rozvoj

- + podmínky pro schválení upraveného návrhu ZÚR v případě negativních vlivů na oblast Natura 2000

posouzení upraveného návrhu ZÚR Ministerstvem pro místní rozvoj – stanovisko krajskému úřadu do 30 dnů ode dne předložení (pokud nesdělí své stanovisko platí, že s předloženým návrhem ZÚR souhlasí)

řízení o upraveném a posouzeném návrhu ZÚR

- vystavení návrhu ZÚR k veřejnému nahlédnutí po dobu 30 dnů

veřejné projednání

- námitky dotčených obcí a zástupce veřejnosti
- připomínky každého
- stanoviska dotčených orgánů k připomínkám a námitkám na závěr veřejného projednání stanoviska

návrh rozhodnutí o námitkách

upravený návrh ZÚR (v případě velkých změn nutné nové veřejné projednání) s odůvodněním předložen zastupitelstvu kraje k jeho vydání

- + zahrnuje stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno

Územní plán – ÚP

rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení ÚP

návrh zadání ÚP

- rozeslání dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu
- zveřejnění na základě kterého se každý může vyjádřit
- + uplatnění požadavku na vyhodnocení vlivů ÚP na životní prostředí (zjišťovací řízení)
- + posouzení, zda může být významný vliv na oblast Natura 2000
- lhůty 30 dnů od vyvěšení, resp. obdržení návrhu

schválení návrhu zadání ÚP zastupitelstvem obce

- + uložení požadavku na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území SEA
- + uložení zpracování konceptu ÚP ověřujícího variantní řešení (Natura 2000)

koncept ÚP (je-li tak stanoveno v zadání)

- veřejné projednání konceptu ÚP
- každý může uplatnit své připomínky
- námitky vlastníků pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti
- stanoviska dotčených orgánů a sousedních obcí
- lhůta k vyjádření do 15 dnů ode dne veřejného projednání
- + vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v průběhu projednávání konceptu (Rada obcí)
- + podmínky postupu při negativním vlivu na lokalitu Natura 2000

stanovisko ke konceptu z hlediska souladu zejména se zásadami územního rozvoje a koordinace území v širších souvislostech (krajský úřad; pokud do 30 dnů ode dne veřejného projednání)

schválení pokynů pro zpracování návrhu ÚP na základě konceptu

návrh ÚP (zpracuje pořizovatel na základě schváleného zadání ÚP nebo schválených pokynů pro obec)

- společné jednání k návrhu
- rozeslání předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je ÚP pořizován, a sousedním obcím – stanoviska dotčených orgánů, připomínky sousedních obcí

- + vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v průběhu projednávání konceptu (Rada obcí; lze upustit, pokud projednala koncept územního plánu a návrh územního plánu obsahuje variantu řešení, kterou doporučila)
- + postup při negativním vlivu na lokalitu Natura 2000 (není-li již z konceptu územního plánu)
- lhůty pro vyjádření 30 dnů ode dne jednání

stanovisko k návrhu ÚP z hlediska souladu zejména se zásadami územního rozvoje a koordinace území v širších souvislostech (krajský úřad; lhůta do 30 dnů ode dne předložení všech stanovených podkladů, jinak platí, že souhlasí)

řízení o vydání ÚP

veřejné projednání upraveného návrhu ÚP

- námitky, připomínky, stanoviska

návrh rozhodnutí o námitkách uplatněných ke konceptu i návrhu územního plánu

upravený návrh ÚP (v případě velkých změn nutné nové veřejné projednání) s odůvodněním předložen zastupitelstvu obce k jeho vydání

- + součástí odůvodnění stanovisko krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno,

vydání územního plánu zastupitelstvem obce
opatření obecné povahy

vyhodnocování územního plánu

při návrhu změny územního plánu možnost požadovat posuzování SEA nebo Natura 2000

Regulační plán – RP

pořízení regulačního plánu z podnětu

rozhodnutí o pořízení regulačního plánu zastupitelstvem a předání návrhu upraveného zadání pořizovateli

- vystavení návrhu zadání k veřejnému nahlédnutí
- + současné rozeslání oznámení záměru k vyjádření dotčeným orgánům
- každý může uplatnit požadavky na obsah zadání do 15 dnů od zveřejnění
- + každý může uplatnit připomínky k oznámení záměru
- rozeslání dotčeným orgánům
- dotčené orgány do 30 dnů od obdržení požadavky na obsah vyplývající z právních předpisů

příslušný úřad zašle závěr zjišťovacího řízení pořizovateli do 45 dnů ode dne zveřejnění oznámení záměru

schválení upraveného návrhu zadání včetně požadavků na posouzení EIA, resp. Natura 2000

- + zajištění dokumentace EIA a posouzení Natura 2000

+ zadání zpracování posudku

- společné jednání s dotčenými orgány (těm zaslán upravený návrh regulačního plánu, jakož i dokumentace)
- zpracovatel posudku předá posudek příslušnému úřadu a pořizovateli do 60 dnů ode dne, kdy mu byla dokumentace vlivů doručena

pořízení regulačního plánu na žádost

- + k žádosti připojen posudek a dokumentace vlivů na životní prostředí, resp. stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí
- + posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast; zajištění podmínek při negativním vlivu na lokalitu Natura 2000

veřejné projednání návrhu regulačního plánu (po projednání návrhu s dotčenými orgány) + současné veřejné projednání dokumentace a posudku

- doručení veřejnou vyhláškou a vystavení k veřejnému nahlédnutí v obci (RP) + vystavení posudku a o dokumentace vlivů spolu s návrhem RP
- označení v území (RP)
- + zveřejnění informace o posudku a o dokumentaci vlivů na životní prostředí
- + zveřejnění posudku a dokumentace vlivů na životní prostředí způsobem umožňujícím dálkový přístup
- námitky a připomínky a stanoviska dotčených orgánů k RP lze uplatnit nejpozději při veřejném projednání
- + ve stejné lhůtě může každý uplatnit vyjádření k posudku a dokumentaci vlivů

- příslušný úřad nejdéle do 15 dnů ode dne veřejného projednání zašle stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí provedení záměru na životní prostředí pořizovateli

upravený návrh regulačního plánu (v případě velkých změn nutné nové veřejné projednání) a přezkum jeho souladu

- + stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí provedení záměru na životní prostředí je součástí odůvodnění návrhu regulačního plánu

vydání regulačního plánu příslušným zastupitelstvem

Územní rozhodnutí

žádost o vydání územního rozhodnutí

- + součástí žádosti posudek a dokumentace vlivů na životní prostředí

oznámení zahájení územního řízení

- + zveřejnění informace o posudku a dokumentaci vlivů na životní prostředí
- + doručení účastníkům řízení a dotčeným orgánům
- + zveřejnění posudku a dokumentace vlivů na životní prostředí způsobem umožňujícím dálkový přístup

veřejné ústní jednání

- + lze spojit s veřejným projednáním posudku a dokumentace vlivů na životní prostředí a vyjádření k nim
- zveřejnění informace o záměru a o tom, že byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí, bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání
- uplatnění stanovisek, námitek a připomínek nejpozději při veřejném ústním jednání
- v téže lhůtě každý vyjádření k posudku a dokumentaci vlivů na životní prostředí
- příslušný úřad nejdéle do 30 dnů ode dne veřejného projednání zašle stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí stavebnímu úřadu
- + stavební úřad toto stanovisko bezodkladně zveřejní

územní rozhodnutí

schválení navrženého záměru a stanovení podmínek pro využití a ochranu území

- součástí je rozhodnutí o námitkách účastníků řízení a v jeho odůvodnění jsou vyhodnoceny připomínky veřejnosti
- stanovisko EIA vypořádáno, resp. zahrnuto v souladu s § 10 EIAZ

Proces EIA

oznámení záměru

- zveřejnění (do 7 pracovních dnů ode dne jeho obdržení) informace o oznámení
- zaslání dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům
- každý může zaslat své písemné vyjádření k oznámení do 20 dnů ode dne zveřejnění

zjišťovací řízení

- příslušný úřad jej ukončí nejdéle do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení (v závěru zjišťovacího řízení lze navrhnout varianty)
- neprodleně zašle jeho písemný závěr oznamovateli a v téže lhůtě jej zveřejní

zpracování dokumentace

příslušný úřad dokumentaci do 10 pracovních dnů ode dne, kdy mu byla doručena, zašle k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům

- zveřejnění informace o dokumentaci
- každý se může vyjádřit k dokumentaci u příslušného úřadu, a to písemně do 30 dnů od zveřejnění informace o dokumentaci
- možnost dopracování dokumentace (vrácení do 40 dnů ode dne zveřejnění informace oznamovateli k doplnění nebo přepracování)
- doručení zpracovateli posudku

posudek

- zpracování do 60 dnů ode dne, kdy byla dokumentace včetně všech obdržených vyjádření k ní zpracovateli posudku doručena (prodloužení o 30 dnů)
- možnost vrácení dokumentace k přepracování nebo doplnění (do 30 dnů ode dne, kdy byla dokumentace záměru zpracovateli posudku doručena)
- posudek zaslán do 10 pracovních dnů ode dne jeho obdržení oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům
- zveřejnění posudku
- každý se může k posudku vyjádřit – ve lhůtě do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o něm, popř. na veřejném jednání

veřejné projednání

- v případě nesouhlasného vyjádření k dokumentaci nebo k posudku
- konání nejpozději 5 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku

stanovisko

- příslušný úřad vydá stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku
- zaslání stanoviska do 7 pracovních dnů od jeho vydání oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům
- zveřejnění stanoviska

Proces SEA

oznámení

- zaslání oznámení k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům ve lhůtě do 10 dnů ode dne jeho obdržení (kopie zaslána též Ministerstvu životního prostředí)
- zveřejnění oznámení na internetu do 10 dnů ode dne jeho obdržení
- každý může se může vyjádřit ve lhůtě do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění

zjišťovací řízení

- příslušný úřad jej ukončí nejpozději do 35 dnů ode dne zveřejnění oznámení koncepce
- závěr neprodleně zaslán předkladateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům
- zveřejnění závěru

vyhodnocení

- předkladatel do 30 dnů ode dne obdržení závěru zjišťovacího řízení zajistí posuzovatele
- zveřejnění posuzovatele

návrh koncepce

- předloží předkladatel
- nedílnou součástí návrhu koncepce je vyhodnocení zpracované posuzovatelem
- příslušný úřad zašle návrh koncepce k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům (není-li vyhodnocení v souladu se zákonem vrácení k dopracování)
- zveřejnění návrhu koncepce

veřejné projednání

- nejdříve po uplynutí 30 dnů ode dne předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu
- zaslání zápisu z projednání předkladatelem příslušnému úřadu
- zveřejnění zápisu
- každý se může vyjádřit k návrhu koncepce příslušnému úřadu nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce
- v téže lhůtě může zaslat předkladatel příslušnému úřadu své písemné vyjádření k vyhodnocení

stanovisko

- příslušný úřad vydá na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení zápisu z veřejného projednání návrhu koncepce
- zaslání stanoviska předkladateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům neprodleně po jeho vydání
- zveřejnění stanoviska
- stanovisko jako podmínka pro schválení koncepce

schválená koncepce

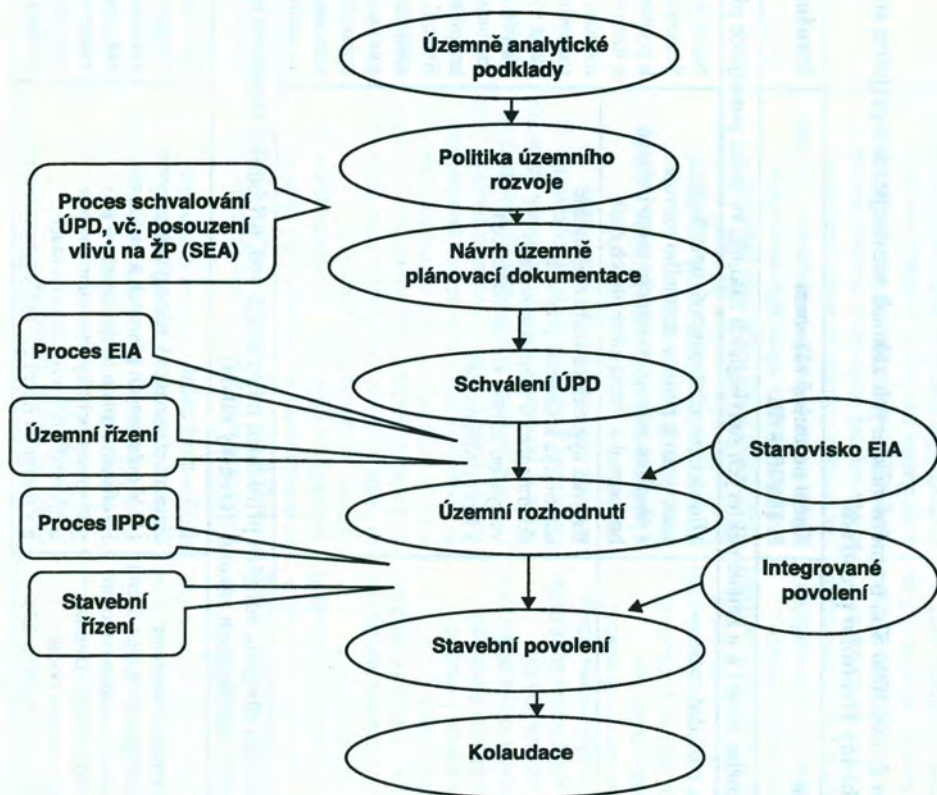
- zveřejnění schvalujícím orgánem
- informace o zveřejnění do 7 pracovních dnů příslušnému úřadu, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům

Proces SEA pro posuzování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace
proces podle stavebního zákona

- + Ministerstvo životního prostředí a orgán kraje jsou dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování
- + při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k EIAZ jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí
- + zpracovatelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí může být pouze osoba k tomu oprávněná podle § 19 EIAZ
- + schvalující orgán je povinen ve svém usnesení o schválení politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí; toto usnesení je povinen zveřejnit

PŘÍLOHA E

POVOLOVACÍ ČINNOST V RÁMCI INVESTIČNÍ VÝSTAVBY



PŘÍLOHA F

Přehled změn provedených zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, v oblasti ochrany životního prostředí

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů			
§ 80 odst. 1 písm. r) zrušeno následnou novelou zákonem č. 222/2006 Sb.	Nově vloženo, následně zrušeno	Ministerstvo zdravotnictví uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik	Nově doplněno § 94 Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím, a že stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.
§ 82 odst. 2 písmeno j)	Nově vloženo	Krajská hygienická stanice uplatňuje stanoviska k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních	
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 (lázeňský zákon)			
§ 37	§ 37 Souhlas k některým činnostem (1) V ochranných pásmech a na území lázeňského místa je ministerstvo pro pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace podle zvláštního právního předpisu 22)	§ 37 – nové znění Závazné stanovisko k některým činnostem (1) V ochranných pásmech a na území lázeňského místa je ministerstvo pro pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a v územním řízení 22) dotčeným orgánem.	Nově doplněna věta druhá § 43 Na postup podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Správní řád se nepoužije na postup uvedený v § 18 odst. 2 a 3.

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	dotčeným správním úřadem. (2) V ochranném pásmu zdroje, pokud dále není stanoveno jinak, a na území lázeňského místa nelze podle zvláštních právních předpisů 23) bez souhlasu ministerstva a) vydat územní rozhodnutí o umístění stavby, územní rozhodnutí o využití území, stavební povolení, rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a rozhodnutí o odstranění stavby pro 1. stavby a změny staveb ve vnitřním území lázeňského místa a v ochranném pásmu I. stupně, s výjimkou stavebních úprav, při nichž se zachovává vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby, 2. stavby ve vnějším území lázeňského místa a v ochranném pásmu zdroje II. stupně, které nemají charakter rodinných domů, staveb pro shromažďování většího počtu osob, staveb pro obchod, staveb ubytovacích zařízení, staveb škol, předškolních, školských a tělovýchovných zařízení, staveb a zařízení pro informace, reklamu a propagaci, jednoduchých a drobných staveb a které nezasahují do hloubky více než 6 metrů pod úroveň terénu, a liniových staveb, které nezasahují do hloubky více než 1,5 m. pod úroveň terénu; souhlas se též	(2) V ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa, pokud dále není stanoveno jinak, nelze podle zvláštních právních předpisů 23) bez závazného stanoviska ministerstva a) schválit plán hlavních povodí, plány oblastí povodí a plány rozvoje vodovodů a kanalizací, b) povolit hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, pokud je spojena se zásahem do pozemku, c) vydat povolení k provedení trhacích prací, d) vydat rozhodnutí o pozemkových úpravách a vydat pozemky v rámci náhradních restitucí, e) vydat povolení k nakládání s podzemními vodami podle zvláštního právního předpisu 23a) f) vydat povolení k nakládání s povrchovými vodami, povolení k vodním dílům a k některým činnostem a udělit souhlas vodoprávním úřadem, pokud nesouvisí se stavbami uvedenými v odstavci 3 písm. b), g) schválit lesní hospodářské plány a předat lesní hospodářské osnovy. (3) V ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa, pokud dále není stanoveno jinak, nelze podle zvláštního právního předpisu 22) bez závazného stanoviska ministerstva, pokud bylo uplatněno ve lhůtě stanovené zvláštním právním předpisem, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, souhlas stavebního úřadu s ohlášenou stavbou, kolaudační souhlas, rozhodnutí o změně užívání stavby, povolení	Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu 25a) a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	nepožaduje ke stavebním úpravám, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, 3. stavby pro rekreaci a zřízení rekreační oblasti na území lázeňského místa, b) schválit vodohospodářský plán, c) vydat rozhodnutí o změně v užívání stavby ve vnitřním území lázeňského místa, d) vydat rozhodnutí o povolení terénních úprav, e) povolit hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, pokud je spojena se zásahem do pozemku, f) vydat povolení k provedení trhacích prací, g) vydat rozhodnutí o pozemkových úpravách a vydat pozemky v rámci náhradních restitucí, h) vydat povolení k nakládání s vodami, k vodním stavbám a některým činnostem a udělit souhlas vodoprávním úřadem, pokud se nepostupuje podle písmene a), i) schválit lesní hospodářské plány a předat lesní hospodářské osnovy. (3) V ochranných pásmech nelze bez souhlasu ministerstva, pokud není dále stanoveno jinak, provádět geologické práce spojené se zásahem do pozemku.	k odstranění stavby, terénních úprav a zařízení nebo nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení pro a) stavby, změny staveb, terénní úpravy, zařízení a údržby staveb ve vnitřním území lázeňského místa a v ochranném pásmu I. stupně, s výjimkou stavebních úprav, při nichž se zachovává vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby a zároveň nedochází ke změně v užívání stavby. b) stavby, změny staveb, terénní úpravy, zařízení a údržby staveb ve vnějším území lázeňského místa a v ochranném pásmu II. stupně, s výjimkou těch, které jsou v souladu s územně plánovací dokumentací a které zároveň 1. nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, 2. nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, 3. vyžadují ohlášení, 4. mají charakter staveb pro bydlení, staveb pro rekreaci, staveb pro shromažďování většího počtu osob, staveb pro obchod, staveb ubytovacích zařízení, staveb škol, předškolních, školských staveb škol, předškolních, a tělovýchovných zařízení a současně nezasahují do hloubky více než 6 metrů pod úroveň terénu, 5. mají charakter liniových staveb a současně nezasahují do hloubky více než 2 metry pod úroveň terénu, c) stavby pro rekreaci a zřízení rekreační oblasti na území lázeňského místa. (4) V ochranných pásmech nelze bez závazného	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
		stanoviska ministerstva provádět geologické práce spojené se zásahem do pozemku.	
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů			
§ 14 odst. 2	Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.	Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Dále byly zrušeny příslušné rozhodovací kompetence (rozhodnutí o souhlasu) v části zákona „Státní správa lesů“.	Nově doplněna věta druhá v § 58. Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují orgány státní správy lesů při řízení o věcech upravených tímto zákonem podle správního řádu. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.
§ 48 odst. 2 písm. b) a c)	Nově vloženo	Obecní úřady obcí s rozšířenou působností b) uplatňují stanovisko k územně plánovací dokumentaci, pokud není příslušný kraj nebo ministerstvo, c) vydávají souhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, pokud není příslušný kraj, a souhlas k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 m od okraje lesa (§ 14 odst. 2)	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
		stanoviska ministerstva provádět geologické práce spojené se zásahem do pozemku.	
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů			
§ 14 odst. 2	Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.	Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Dále byly zrušeny příslušné rozhodovací kompetence (rozhodnutí o souhlasu) v části zákona „Státní správa lesů“.	Nově doplněna věta druhá v § 58. Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují orgány státní správy lesů při řízení o věcech upravených tímto zákonem podle správního řádu. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.
§ 48 odst. 2 písm. b) a c)	Nově vloženo	Obecní úřady obcí s rozšířenou působností b) uplatňují stanovisko k územně plánovací dokumentaci, pokud není příslušný kraj nebo ministerstvo, c) vydávají souhlas k vydání územního rozhodnutí, jimž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, pokud není příslušný kraj, a souhlas k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 m od okraje lesa (§ 14 odst. 2)	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
§ 48a odst. 2 písm. a) až c)	Nově vloženo	Krajský úřad a) uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci, pokud tato dokumentace umísťuje rekreační a sportovní stavby na pozemky určené k plnění funkcí lesa, není-li příslušné ministerstvo, b) uplatňuje stanovisko k územním plánům obcí s rozšířenou působností, c) vydává souhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa těžbou nevyhrazených nerostů nebo jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa o výměře 1 ha a více.	
§ 49 odst. 3 písm. c)	Nově vloženo	Ministerstvo zemědělství c) uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje	
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů			
§ 106 odst. 2	Nově vloženo	Obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům, s výjimkou územních plánů těchto obcí.	§ 115 odst. 1 Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona jde-li o rozhodování týkající se vodních děl.
§ 107 písm. a)	Nově vloženo	Krajské úřady uplatňují stanoviska k zásadám územního rozvoje a k územním plánům obcí s rozšířenou působností.	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
§ 108 odst. 2	Nově vloženo	Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje.	
§ 126 odst. 6	Vodoprávní úřady se účastní územního plánování jako dotčené orgány státní správy a vydávají stanoviska k územně plánovací dokumentaci projednávané podle zvláštního právního předpisu. Tím není dotčeno ustanovení § 126 zvláštního právního předpisu. Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí vydávají stanoviska k územně plánovací dokumentaci pořizované kraji. Do působnosti krajských úřadů patří vydávat stanoviska k územně plánovací dokumentaci pořizované obcemi s rozšířenou působností.	Zrušeno.	
Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů			
§ 13	Využití výsledků geologických prací při územním plánování (1) Orgány územního plánování postupují při územním plánování a při územním řízení v souladu s výsledky geologických prací, zejména ve vztahu k ochraně zjištěných a předpokládaných ložisek nerostů a zdrojů podzemních vod. (2) Ministerstvo poskytuje orgánům územního plánování informace	Využití výsledků geologických prací při územním plánování (1) Orgány územního plánování (a stavební úřady vycházejí při své činnosti z výsledků geologických prací s cílem zajistit v co největší míře zejména ochranu zjištěných a předpokládaných ložisek nerostů a zdrojů podzemních vod a vytvářet podmínky pro jejich hospodárné využití. (2) Ministerstvo poskytuje orgánům územního plánování informace o výsledcích geologických	§ 25 Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 7.

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	o výsledcích geologických prací, které mohou mít vliv na vypracování územně plánovací dokumentace a na životní prostředí. (3) Ministerstvo může v zájmu racionálního postupu při územním plánování vymezit území se zvláštními podmínkami geologické stavby, zejména s předpokládanými ložisky nerostů nebo se zvlášť nepříznivými inženýrskogeologickými poměry, kde mohou orgány územního plánování vydat územní rozhodnutí jen s jeho předchozím souhlasem nebo po splnění jím stanovených podmínek. V území vojenských újezdů a v zájmových územích vojenské správy postupuje ministerstvo v dohodě s ministerstvem obrany.	prací, které mohou mít vliv na vypracování územně plánovací dokumentace a na životní prostředí. Ministerstvo uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje, územně plánovací dokumentaci a závazné stanovisko při územním řízení z hlediska zvláštních podmínek geologické stavby území. (3) Ministerstvo může v zájmu racionálního postupu při územním plánování vymezit území se zvláštními podmínkami geologické stavby, zejména s předpokládanými ložisky nerostů nebo se zvlášť nepříznivými inženýrsko-geologickými poměry, kde mohou stavební úřady vydat územní rozhodnutí jen na základě jeho závazného stanoviska. V území vojenských újezdů a v zájmových územích vojenské správy postupuje ministerstvo v dohodě s ministerstvem obrany.	
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů			
§ 12 odst. 4	Nově doplněno	Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody 9a).	§ 90 odst. 1 Nově doplněna věta druhá a pátá. Obecné předpisy o správním řízení 43) se nevztahují na řízení podle § 24, 27, 38, § 45i odst. 1, § 46 odst. 2, § 52 a 69 tohoto zákona. Souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
§ 44	Souhlas k některým činnostem ve zvláště chráněných územích (1) Na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nelze bez souhlasu orgánu ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby, 17) povolení k nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům, povolení k některým činnostem 18) či udělení souhlasu 19) podle vodního zákona. Tohoto souhlasu není pro účely územního a stavebního řízení třeba, jde-li o stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánu ochrany přírody k této dokumentaci. (2) V bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánů ochrany přírody.	Závažné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích – nové znění (1) Bez závažného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti. (2) Závažné stanovisko podle odstavce 1 není třeba, jde-li o stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci. (3) V bližších ochranných podmínkách zvláště chráněných území lze vymezit činnosti a zásahy, které jsou vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.	rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas nebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu 43a) a nejsou samostatným správním rozhodnutím. Odkladný účinek odvolání je vyloučen v případě rozhodnutí o zřízení přechodně chráněné plochy podle § 13, omezení a zastavení činnosti podle § 66 a odebrání rostlin a živočichů podle § 89. Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná k plánům, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevzdávají ve správním řízení, s výjimkou závazného stanoviska k lesním hospodářským plánům a lesním hospodářským osnovám. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.
§ 77 odst. 2 písm. j)	Nově doplněno	Obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územním plánům, regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
§ 77a odst. 3 písm. y)	Nově doplněno	Krajské úřady uplatňují stanovisko k zásadám územního rozvoje z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.	
§ 79 odst. 3 písm. u)	Ministerstvo životního prostředí je dotčeným orgánem státní správy při projednávání územního plánu velkého územního celku.	Ministerstvo životního prostředí uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.	
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 S ohledem na specifika posuzování vlivů na životní prostředí ponecháno mimo podrobný výčet změn.			
Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů			
§ 5 odst. 2	Návrhy územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů musí být již v období zpracování konceptů projednány s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a před schválením opatřeny jejich souhlasem.	Orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.	Nově doplněn odstavec 2 v § 21 (1) Na řízení podle § 2 odst. 2, § 5 odst. 2, § 6 odst. 2, § 7 odst. 3 a § 9 odst. 6 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. (2) Stanoviska uplatněná k územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Souhlasy vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro vydání rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou správním rozhodnutím.
§ 5 odst. 3	Územní rozhodnutí, jímž má být dotčen zemědělský půdní fond, nelze vydat, pokud nebyl dán orgánem ochrany zemědělského půdního fondu souhlas k jejímu odnětí (§ 9), s výjimkou případů, kdy takového souhlasu není třeba.	Územní rozhodnutí nebo územní souhlas, jímž má být dotčen zemědělský půdní fond, vydává stavební úřad na základě souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je závazným stanoviskem podle správního řádu.	
§ 15 písm. d)	Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a na území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy udělují podle § 5 odst. 2	Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a na území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy uplatňují podle § 5 odst. 2 stanovisko k regulačním plánům	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	souhlas k návrhům regulačních plánů a k návrhům územně plánovacích podkladů, které vycházejí ze schválených územních plánů obce.	a k návrhům vymezení zastavěného území; stanovisko k regulačnímu plánu musí splňovat náležitosti souhlasu k územnímu rozhodnutí.	
§ 17 písm. a)	Ministerstvo životního prostředí uděluje podle § 5 odst. 2 souhlas k návrhům územních plánů obcí, ve kterých je sídlo kraje, k návrhům územně plánovacích podkladů velkých územních celků, k návrhům územních plánů velkých územních celků a k návrhům územně plánovacích podkladů a návrhu územního plánu, který řeší celé území hlavního města Prahy.	Ministerstvo životního prostředí uplatňuje podle § 5 odst. 2 stanovisko k zásadám územního rozvoje, územním plánům obcí, ve kterých je sídlo kraje, a k územnímu plánu, který řeší celé území hlavního města Prahy.	
§ 17a písm. a)	Krajský úřad a na území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy uděluje podle § 5 odst. 2 souhlas k návrhům územních plánů obcí s výjimkou územních plánů obcí, ve kterých je sídlo kraje, k návrhům regulačních plánů a k návrhům územně plánovacích podkladů, nejde-li o případy v působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností [§ 15 písm. d)] nebo Ministerstva životního prostředí [§ 17 písm. a)].	Krajský úřad a na území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy uplatňuje podle § 5 odst. 2 stanovisko k územně plánovací dokumentaci, nejde-li o případy v působnosti jiného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.	
Zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)			
§ 17	(1) Příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, 12) která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Jsou jimi a) stanoviska k územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování, b) povolení k umístování staveb zvláště	(1) Příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Jsou jimi a) stanoviska k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování,	§ 53 odst. 1 Na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, s výjimkou rozhodování podle § 8 a § 17 odst. 1 písm. a).

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, c) povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám, d) povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu. (2) Povolení příslušného orgánu ochrany ovzduší, které obsahuje podmínky ochrany ovzduší, se dále vyžaduje a) k záměrům na zavedení nových výrob s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, b) k záměrům na zavedení nových technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, c) ke spalování nebo spoluspalování odpadu, včetně odpadních olejů podle § 18 odst. 1 nebo 2, d) k výrobě zařízení, materiálů a výrobků, které znečišťují nebo mohou znečišťovat ovzduší, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu, e) k výrobě nových technologií, výrobků a zařízení sloužících k ochraně ovzduší včetně technických podmínek provozu a návrhů provozních předpisů výrobce, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu,	b) závazná stanoviska k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, c) povolení staveb zvláště velkých, ochrany ovzduší z programů ke zlepšení kvality ovzduší podle § 7 odst. 6, 7 a 9. Pro jiné oblasti se orgány ochrany ovzduší řídí národními, krajskými a místními programy snižování emisí podle § 6 odst. 2, 5 a 6 velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám, d) povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu. (2) Povolení příslušného orgánu ochrany ovzduší, které obsahuje podmínky ochrany ovzduší, se dále vyžaduje a) k záměrům na zavedení nových výrob s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, b) k záměrům na zavedení nových technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, c) ke spalování nebo spoluspalování odpadu, včetně odpadních olejů podle § 18 odst. 1 nebo 2, d) k výrobě zařízení, materiálů a výrobků, které znečišťují nebo mohou znečišťovat ovzduší, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu,	

Ustanovení pozmeněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	f) ke změnám používaných paliv, surovin nebo druhů odpadů a ke změnám využívání technologických zařízení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů; v rámci povolení k uvedeným změnám může krajský úřad stanovit s ohledem na charakter změny i takové emisní limity, které nejsou obsaženy pro daný stacionární zdroj v prováděcím právním předpisu, případně zpřísnit stanovené emisní limity pro tento zdroj, g) k vydání a změnám provozního řádu podle § 11 odst. 2, h) ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech pro stacionární zdroje, i) k pokračování provozu stacionárního zdroje po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení. (3) Bez souhlasného stanoviska podle odstavce 1 nelze vydat územní rozhodnutí týkající se zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Podmínky ochrany ovzduší stanovené podle odstavce 1 jsou závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. (4) Povolení podle odstavce 1 písm. b) až d) a odstavce 2 písm. c), d), e), f), h) a i) může být vydáno na dobu časově omezenou. (5) Součástí žádosti podle odstavce 1 písm. b) a c) a odstavce 2 písm. a), b), d) a e) je odborný posudek a v případech podle odstavce 1 písm. b) rozptylová studie zpracovaná podle metody rozptylových studií	e) k výrobě nových technologií, výrobků a zařízení sloužících k ochraně ovzduší včetně technických podmínek provozu a návrhů provozních předpisů výrobce, s výjimkou výrobků stanovených k posuzování shody podle zvláštního právního předpisu, f) ke změnám používaných paliv, surovin nebo druhů odpadů a ke změnám využívání technologických zařízení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů; v rámci povolení k uvedeným změnám může krajský úřad stanovit s ohledem na charakter změny i takové emisní limity, které nejsou obsaženy pro daný stacionární zdroj v prováděcím právním předpisu, případně zpřísnit stanovené emisní limity pro tento zdroj, g) k vydání a změnám provozního řádu podle § 11 odst. 2, h) ke zvýšení obsahu síry v kapalných palivech pro stacionární zdroje, i) k pokračování provozu stacionárního zdroje po uplynutí lhůty platnosti stávajícího povolení. (3) Bez závazného stanoviska podle odstavce 1 nelze vydat územní rozhodnutí týkající se zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Podmínky ochrany ovzduší stanovené podle odstavce 1 jsou závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů.	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů. (6) Odborný posudek musí být zpracován autorizovanou osobou podle § 15 odst. 1 písm. d). Připouští se předložení odborného posudku nebo rozptylové studie již dříve zpracované, pokud se předmět jejího zpracování neliší od údajů uvedených v žádosti a není starší než 2 roky. (7) Povolení podle odstavce 1 písm. b) až d) a podle odstavce 2 písm. a) až g) a i) obsahuje zejména tyto údaje: a) jde-li o zvláště velký, velký nebo střední stacionární zdroj, jeho popis nebo popis zařízení, výrobku nebo materiálu, který je předmětem žádosti, včetně uvedení identifikačního čísla zdroje, pod kterým je veden v registru emisí a zdrojů znečišťování ovzduší podle § 13 odst. 1, pokud je přiděleno, b) závazné podmínky provozování stacionárního zdroje z hlediska ochrany ovzduší. (8) Podmínky provozování stacionárního zdroje obsahují zejména a) emisní limity znečišťujících látek a další podmínky ochrany ovzduší, b) opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí, c) podmínky zajišťující ochranu životního prostředí.	(4) Povolení nebo závazné stanovisko podle odstavce 1 písm. b) až d) a odstavce 2 písm. c), d), e), f), h) a i) může být vydáno na dobu časově omezenou. (5) Součástí žádosti podle odstavce 1 písm. b) a c) a odstavce 2 písm. a), b), d) a e) je odborný posudek a v případech podle odstavce 1 písm. b) rozptylová studie zpracovaná podle metody rozptylových studií se zdůvodněním nejvýhodnějšího řešení z hlediska ochrany ovzduší včetně uvedení emisí a předpokladů dodržování emisních limitů. (6) Odborný posudek musí být zpracován autorizovanou osobou podle § 15 odst. 1 písm. d). Připouští se předložení odborného posudku nebo rozptylové studie již dříve zpracované, pokud se předmět jejího zpracování neliší od údajů uvedených v žádosti a není starší než 2 roky. (7) Povolení nebo závazné stanovisko podle odstavce 1 písm. b) až d) a podle odstavce 2 písm. a) až g) a i) obsahuje zejména tyto údaje: a) jde-li o zvláště velký, velký nebo střední stacionární zdroj, jeho popis nebo popis zařízení, výrobku nebo materiálu, který je předmětem žádosti, včetně uvedení identifikačního čísla zdroje, pod kterým je veden v registru emisí a zdrojů znečišťování ovzduší podle § 13 odst. 1, pokud je přiděleno, b) závazné podmínky provozování stacionárního zdroje z hlediska ochrany ovzduší.	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	(9) Při vydávání stanovisek a povolení podle § 17 odst. 1 a 2, která se dotýkají oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, vychází příslušný orgán (10) Prováděcí právní předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení podle odstavce 1 písm. b), c) a d) a podle odstavce 2 písm. a) až i) obsahující podmínky ochrany ovzduší a metody pro zpracování rozptylových studií podle odstavce 5.	(8) Podmínky provozování stacionárního zdroje obsahují zejména a) emisní limity znečišťujících látek a další podmínky ochrany ovzduší, b) opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí, c) podmínky zajišťující ochranu životního prostředí. (9) Při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a povolení podle § 17 odst. 1 a 2, která se dotýkají oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, vychází příslušný orgán ochrany ovzduší z programů ke zlepšení kvality ovzduší podle § 7 odst. 6, 7 a 9. Pro jiné oblasti se orgány ochrany ovzduší řídí národními, krajskými a místními programy snižování emisí podle § 6 odst. 2, 5 a 6. (10) Prováděcí právní předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení a závazné stanovisko podle odstavce 1 písm. b), c) a d) a podle odstavce 2 písm. a) až i) obsahující podmínky ochrany ovzduší a metody pro zpracování rozptylových studií podle odstavce 5.	
§ 43 písm. l)	Ministerstvo životního prostředí vydává stanovisko obsahující podmínky ochrany ovzduší podle § 17 odst. 1 písm. a) a povolení ke zvýšenému obsahu síry v kapalných palivech podle § 17 odst. 2 písm. h)	Ministerstvo životního prostředí uplatňuje stanovisko obsahující podmínky ochrany ovzduší podle § 17 odst. 1 písm. a) k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje a povolení ke zvýšenému obsahu síry v kapalných palivech podle § 17 odst. 2 písm. h)	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
§ 46 odst. 1 písm. l)	Česká inspekce životního prostředí vydává povolení podle § 17 odst. 1 písm. b) až d) a § 17 odst. 2 písm. a) až g) a i) a eviduje oznámení provozovatelů podle § 54 odst. 9 do 31. 12. 2002; po tomto datu je dotčeným orgánem státní správy v řízení o vydání těchto povolení. Ke každému řízení vydává své vyjádření a poskytuje odbornou spolupráci krajským úřadům při udělování těchto povolení. Na vyzvání poskytuje vyjádření do 15 dnů ode dne doručení žádosti, pokud se s krajským úřadem nedohodne jinak. Vyjádření neposkytuje v případech, kdy s vydáním povolení souhlasí.	Česká inspekce životního prostředí vydává závazné stanovisko podle § 17 odst. 1 písm. b), povolení podle § 17 odst. 1 písm. c) a d) a § 17 odst. 2 písm. a) až g) a i) a eviduje oznámení provozovatelů podle § 54 odst. 9 do 31. 12. 2002; po tomto datu je dotčeným orgánem státní správy v řízení o vydání těchto povolení. Ke každému řízení vydává své vyjádření a poskytuje odbornou spolupráci krajským úřadům při udělování těchto povolení. Na vyzvání poskytuje vyjádření do 15 dnů ode dne doručení žádosti, pokud se s krajským úřadem nedohodne jinak. Vyjádření neposkytuje v případech, kdy s vydáním povolení souhlasí.	
§ 48 odst. 1 písm. u)	Krajský úřad je dotčeným orgánem státní správy v územním, stavebním a kolaudačním řízení z hlediska ochrany ovzduší s výjimkou malých stacionárních zdrojů.	Krajský úřad je dotčeným orgánem státní správy v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší s výjimkou malých stacionárních zdrojů.	
§ 48 ods. 1 písm. w)	Nově doplněno.	Krajský úřad uplatňuje stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům, obsahující podmínky ochrany ovzduší podle § 17 odst. 1 písm. a), pokud tato územně plánovací dokumentace navrhuje umístění zdrojů znečištění ovzduší.	
§ 50 odst. 1 písm. a)	Obecní úřad je dotčeným správním orgánem v územním, stavebním a kolaudačním řízení z hlediska ochrany ovzduší.	Obecní úřad je dotčeným správním orgánem v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
		účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů.	
Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)			
§ 15 odst. 2	Návrhy územně plánovací dokumentace velkých územních celků, sídelních útvarů a zón se už v období zpracování konceptů řešení projednají s ministerstvem životního prostředí České republiky, Ministerstvem průmyslu a obchodu a s obvodním báňským úřadem. Tyto návrhy musí být před schválením dohodnuty s uvedenými orgány podle zvláštních předpisů.	Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Český báňský úřad uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu a obvodní báňské úřady uplatňují stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství.	§ 41 Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 3 odst. 3, § 6, 13, 14, 14a, 14b, 14c a § 33 odst. 4.
§ 18 odst. 1	V zájmu ochrany nerostného bohatství se nesmí v chráněném ložiskovém území zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, pokud k tomu nebyl dán souhlas podle tohoto zákona.	V zájmu ochrany nerostného bohatství lze v chráněném ložiskovém území zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, jen na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu podle tohoto zákona.	
§ 19	Povolování staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území (1) Povolení staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může vydat příslušný orgán podle zvláštních předpisů jen se souhlasem orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaným poprojednání s obvodním báňským úřadem. (2) Souhlas orgánu kraje v přenesené působnosti podle odstavce 1 si vyžádá orgán.	Umísťování staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území – nové znění (1) Rozhodnutí o umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může vydat příslušný orgán podle zvláštních právních předpisů jen na základě závazného stanoviska orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaného po projednání s obvodním báňským úřadem, příslušný pro povolování staveb a zařízení.	

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
	Žádost o povolení stavby a zařízení musí žadatel doložit vyjádřením organizace spolu s návrhem podmínek ochrany výhradního ložiska.	který navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení. (2) Žadatel o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, doloží žádost závazným stanoviskem podle odstavce 1.	
§ 33 odst. 8	Nově doplněno.	Postup při řešení rozporů podle tohoto zákona se nepoužije na řešení rozporů při vymezení zastavěného území, pořizování územně plánovací dokumentace, v územním a stavebním řízení podle zvláštního právního předpisu. V uvedených případech se postupuje podle správního řádu.	
Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů			
§ 10 odst. 10	Při změně plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo plánu zajištění nebo likvidace je účastníkem řízení pouze žadatel, pokud nejsou ohrožena práva a plnění povinností jiných osob a nezmění se okruh osob dotčených nebo ohrožených hornickou činností. Změna může být povolena pouze po projednání s příslušnými orgány státní správy chránícími v dotčeném území zájmy podle zvláštních právních předpisů.	Při změně plánu otvírky, přípravy a dobývání nebo plánu zajištění nebo likvidace je účastníkem řízení pouze žadatel, pokud nejsou ohrožena práva a plnění povinností jiných osob a nezmění se okruh osob dotčených nebo ohrožených hornickou činností. K plánu otvírky nebo jeho změně vydávají dotčené orgány závazné stanovisko.	§ 46 Správní řád se nevztahuje na postup podle § 4, 8, § 21 odst. 8, § 23 odst. 2, § 25 odst. 12, § 28a odst. 2 a § 40 odst. 5 písm. b), d) a § 45 odst. 3.
Zákon 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			
§ 3 odst. 2 písm. y)	Nově doplněno.	Státní úřad pro jadernou bezpečnost uplatňuje stanovisko k politice územního rozvoje	§ 47 odst. 1 V řízení podle

Ustanovení pozměněné zákonem č. 186/2006 Sb.	Původní znění	Znění po změně zákonem č. 186/2006 Sb.	Poznámka
		a územně plánovací dokumentaci z hlediska bezpečnosti a radiační ochrany při činnostech souvisejících s využíváním jaderné energie a činnostech vedoucích k ozáření.	tohoto zákona se postupuje podle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Redakční rada: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. (předseda)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (místopředsedkyně)

Blanka Jandová (tajemnice)

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc., prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.,

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc., doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.,

doc. JUDr. Stanislava Černá, CSc., doc. JUDr. Miroslav Drobník, CSc.,

doc. JUDr. Marie Karfíková, CSc., doc. JUDr. Vladimír Kindl,

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.,

doc. PhDr. Milan Sláma, prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.,

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.,

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

Prorektor-editor prof. PhDr. Mojmír Horyna

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Recenzovali: doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.

JUDr. Veronika Rampírová, Ph.D.

Obálku navrhl Jarmla Lorencová

Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Vydala Univerzita Karlova v Praze

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1

Praha 2008

Sazba a zlom: DTP Nakladatelství Karolinum

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

Periodicita: 4x/rok

Vydání 1. Náklad 300 výtisků



ISSN 0323-0619