

# Fikce souhlasného závazného stanoviska – zásadní otazníky na příkladu závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny

## Úvod

Po „legislativním experimentu“, který představovaly odstavce 9 až 11 § 4 stavebního zákona ve znění účinném od novely č. 225/2017 Sb.<sup>1)</sup> přichází s účinností od 1. 1. 2021 nová úprava, která je pro ochranu veřejných zájmů ještě rizikovější. Zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se novým zněním odstavce 9 § 4 stavebního zákona zavádí tzv. fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání.<sup>2)</sup> V odstavci 12 uvedené výjimky, kdy se fikce nepoužije, představují nejnutnější minimum, kdy by fiktivní, nikoli skutečné posouzení záměru bylo porušením požadavků plynoucích z evropských směrnic v oblasti ochrany přírody a životního prostředí.<sup>3)</sup> Klíčovým nástrojem zajištění ochrany veřejných zájmů, pokud k fikci „souhlasného závazného stanoviska bez podmínek“ dojde, je odstavec 10, podle nějž *„Jestliže v případě uvedeném v odstavci 9 větě druhé nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší. Nové závazné stanovisko lze vydat do 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.“* Výklad toho, co jsou

---

<sup>1)</sup> Zásadní omezení přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů bylo napadeno skupinou senátorů u Ústavního soudu, ale vzhledem ke změně právní úpravy zákonem č. 403/2020 Sb., bylo řízení o tomto návrhu nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 22/17 ze dne 2. 2. 2021 zastaveno.

<sup>2)</sup> Lhůty pro vydání závazného stanoviska a postup při odstraňování vad žádosti zavádějí nové odst. 4 a 5 vkládané do § 149 správního řádu.

<sup>3)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění vydáno jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků).

předpoklady pro vydání konkrétního souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, respektive jak má být posouzeno, zda tyto předpoklady byly splněny, bude mít zásadní význam pro rozsah reálně nesporných negativních dopadů fikce do ochrany zákonnosti a veřejných zájmů.

## **Předpoklady pro vydání souhlasů podle zákona o ochraně přírody a krajiny**

Mezi jednotlivými závaznými stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních zákonů jsou značné rozdíly. V některých případech může být sporná sama pravomoc vydat k určitému záměru závazné stanovisko v závislosti na formulaci zmocňujícího ustanovení i výkladech judikatury, která právě na úseku ochrany přírody a krajiny řešila tyto otázky zejména u závazných stanovisek k zásahům do významných krajinných prvků podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“), a souhlasů k zásahům do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 tohoto zákona.<sup>4)</sup>

Například ve vztahu ke krajinnému rázu se Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, že pravomoc orgánu ochrany přírody vydávat souhlas k umístování a povolování staveb (jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz) je dána pouze tam, kde existuje „krajina krajinným rázem charakterizovaná“; centrální část vysoce urbanizovaného prostředí nelze podle soudu bez přistoupení dalších skutečností označit za „krajinu“ ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.<sup>5)</sup> To nic nemění na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 97/2001–48 ze dne 12. 10. 2004, č. 499/2005 Sb. NSS, že otázka, zda posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, musí být posouzena procesně. Jak rozšířený senát uvedl, mimoprocesní posouzení určité otázky *„evidentně připouští značné riziko v právním státě nepřípustné libovůle, neboť nezaručuje, že s obdobnými případy bude nakládáno obdobně (srov. zásadu treat like cases alike and different cases differently), tj. neposkytuje dostatečné záruky rovného přístupu správních orgánů k fyzickým a právnickým osobám“*, a *„především už vůbec nemusí být zřejmé, jaké úvahy jej (orgán ochrany přírody) k jeho závěru vedly a které skutečnosti vzal při svých úvahách v potaz“*.

Pokud jde o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 ZOPK k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného

---

<sup>4)</sup> Stranou ponechávám další spornou otázku, kterou se judikatura hojně zabývala, jakou formou má být správní akt zvaný v příslušném zákoně nejčastěji „souhlas“ či „závazné stanovisko“, vydán, tj. kdy formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu a kdy formou rozhodnutí.

<sup>5)</sup> Například rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002–65 ze dne 28. 12. 2006, č. j. 2 As 49/2007–191 ze dne 12. 9. 2008, č. j. 6 As 48/2008–10 ze dne 10. 6. 2009, č. j. 8 As 34/2010–106 ze dne 28. 6. 2010, č. j. 7 As 23/2014–57 ze dne 11. 6. 2014, č. j. 7 As 267/2015–57 ze dne 2. 6. 2016.

krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce (mezi takové zásahy podle zákona patří zejména umisťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů), judikatura konstatovala, že „Stanovisko je zapotřebí vydat i v případě, kdy orgán ochrany přírody a krajiny sice dojde k závěru, že ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku nedojde, avšak tato skutečnost není zcela zřejmá na první pohled.“<sup>6)</sup> a „Žádost o závazné stanovisko k zásahu do VKP je třeba podat jaksi preventivně, i pokud je ten, kdo zásah zamýšlí, přesvědčen, že ke škodlivému zásahu nemůže dojít.“<sup>7)</sup>

Za klíčové ve vztahu k předmětu tohoto článku (zhodnocení předpokladů pro „vydání“ souhlasného závazného stanoviska bez podmínek fikcí) považuji hmotněprávní limity, které právě u výše zmíněných správních aktů zákon o ochraně přírody a krajiny jasně stanoví. Podle § 4 odst. 2 ZOPK jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. Podle § 12 odst. 1 téhož zákona je krajinný ráz chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

Zcela specifické je podle mého názoru závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru podle § 8 odst. 6 ZOPK, na jehož základě stavební úřad povoluje kácení a ukládá náhradní výsadbu ve výrokové části rozhodnutí v územním řízení nebo společném územním a stavebním řízení. Tuto netypickou a procesně nevhodnou situaci, kdy orgán ochrany přírody je příslušný k vydání závazného stanoviska, které je nezbytné ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru, ale vlastní konstitutivní rozhodnutí o povolení kácení vydává stavební úřad, vytvořila novela zákona o ochraně přírody a krajiny č. 225/2017 Sb.

Podle poslední věty § 8 odst. 6 ZOPK se pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolaného (přesněji umisťovaného, či umisťovaného a povolaného) v příslušných řízeních podle stavebního zákona použijí obdobně odstavce 1 § 8 (tj. vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a provedení správního uvážení o existenci, nebo neexistenci závažného důvodu pro povolení kácení) a § 9 (o uložení náhradní výsadby přiměřené ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé povolaným pokácením dřevin).<sup>8)</sup>

---

<sup>6)</sup> Rozsudky Městského soudu v Praze 9 č. j. A 22/2014–80 ze dne 30. 12. 2015 a č. j. 10 Ca 299/ /2009–45 ze dne 1. 9. 2010.

<sup>7)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 94/2008–53 ze dne 18. 12. 2008.

<sup>8)</sup> V případě povolování kácení dřevin pro účely výstavby dal soud za pravdu názoru, že „za situace, kdy nebyl vydán zvláštní zákon k provedení odvodové povinnosti, jeví se uložení náhradní výsadby jako jediná možnost řešení kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin“ (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 5/2010–83

Bohatá judikatura jednoznačně formulovala nároky na zákonné povolení ke kácení dřevin a jeho odůvodnění, když konstatovala, že „Ustanovení § 8 odst. 1 věty druhé zákona č. 114/1992 Sb. svěřuje orgánu ochrany přírody při rozhodování, zda povolí kácení dřevin, správní uvážení, správní orgán má tedy v tomto ohledu určitý prostor pro vlastní úvahu ... Dané ustanovení však zároveň stanoví meze takové úvahy. Pro povolení kácení dřevin musí existovat závažné důvody a musí mu předcházet vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Z rozhodnutí orgánu ochrany přírody tak musí být patrné, jakou úvahou se správní orgán při posouzení těchto otázek řídil a zda význam těchto dřevin na straně jedné i závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé dostatečně zhodnotil. Jeho úvaha musí odpovídat zásadám logického myšlení a musí se pohybovat v zákonem vymezeném rámci.“<sup>9)</sup>

Jsem proto přesvědčena, že rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení dřevin musí být opřeno o skutečné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK, ve kterém bude požadavkům § 8 odst. 1 na povolování kácení a § 9 odst. 1 a 3 na ukládání náhradní výsadby učiněno zadost. Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení kácení odůvodněné fikcí souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody by bylo nutně nezákonné již pro rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu. Nahrazení chybějícího závazného stanoviska orgánu ochrany přírody vlastním vyhodnocením funkčního a estetického významu dřevin ze strany stavebního úřadu, resp. provedení dalších úvah vyžadovaných v § 8 odst. 1 a § 9 ZOPK stavebním úřadem by bylo jednáním mimo pravomoc stavebního úřadu.

### **Účel fikce souhlasného závazného stanoviska a její v praxi výjimečné uplatnění?**

Účel fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle stavebního zákona je evidentní – chránit žadatele před nečinností veřejné správy. Ztotožňuji se však s názorem P. Svobody, že pozitivní fikce je výjimečný institut a „pozitivní fikce nemůže být ospravedlnitelná (natož přiměřená), má-li být zavedena všeobecně pro všechna závazná stanoviska vydávaná pro všechny stavby obecně. Pak totiž paušálně privilejuje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů, a proto je zřejmé v rozporu s ústavním pořádkem ČR“.<sup>10)</sup>

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. uvádí, že „Uplatnění fikce souhlasného závazného stanoviska by mělo být v praxi výjimkou, neboť závazná stanoviska jsou důležitým podkladem pro řízení, které vedou stavební úřady, a jejichž prostřednictvím chrání dotčené orgány veřejné zájmy na svěřeném úseku veřejné správy.

---

ze dne 28. 6. 2012). Stejný názor vyjadřuje Aktualizovaná metodická instrukce MŽP k aplikaci § 8 a 9 ZOPK (Věstník 1/2020) v čl. 11.

<sup>9)</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 10/2007-109 ze dne 26. 10. 2007 a č. j. 4 As 20/2008-84 ze dne 21. 8. 2008, č. 1788/2009 Sb. NSS.

<sup>10)</sup> SVOBODA, P.: Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody*, 2020, roč. 75, č. 5, s. 20-21.

*Stát, potažmo orgány veřejné správy, nesmí rezignovat na ochranu veřejných zájmů, nicméně nečinnost správních orgánů je v rozporu s principem dobré správy a fakticky k ochraně veřejných zájmů nevede. Zvolené řešení tak respektuje zásadu hospodárnosti a rychlosti při činnosti správních orgánů.“* Nelze si nepoložit otázku, co je podle zákonodárce příčinou nedodržování lhůt ze strany správních orgánů? Zřejmě pouhá laxnost, když se domnívá, že zavedením fikce pomůže žadatelům, aniž by ublížil ochraně veřejných zájmů.

To samozřejmě míním ironicky a dodávám výstižnou citaci z usnesení Krajského soudu v Plzni: *„Je povinností státu (výkonné moci), aby zajistil řádný výkon veřejné správy dostatečným personálním i materiálním vybavením správních orgánů odpovídajícím jejich skutečnému vytížení.“*<sup>11)</sup>

Fikce je nepochybně velkým lákadlem pro dotčené orgány, ať již z důvodu skutečného přetížení, neznalosti (již jsem zaznamenala od dotčených orgánů vážně míněné otázky „budeme tedy psát do koordinovaného závazného stanoviska, že určité závazné stanovisko bylo vydáno fikcí?“), či důvodů mnohem temnějších, včetně „záměrné nečinnosti v důsledku ilegální koordinace postupu“<sup>12)</sup> mezi žadatelem a příslušným pracovníkem dotčeného orgánu. A pro nadřízený správní orgán dotčeného orgánu bude stejně tak velkým lákadlem mimoproceně posoudit, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek byly splněny, tj. kupř. odložit podnět ekologického spolku k postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

Samozřejmě je však třeba novou právní úpravu respektovat, tj. nelze ji vykládat způsobem, který by podstatu tohoto institutu vyprázdnil,<sup>13)</sup> byť ve snaze zabránit neblahým dopadům fikce do veřejných zájmů a zájmů osob přinejmenším v obecném slova smyslu dotčených stavebním záměrem, které se zdaleka ne vždy mohou bránit z pozice účastníků řízení.

**Kdo má chránit veřejný zájem (stavební úřad, dotčený orgán, účastník řízení, ekologický spolek)?**

Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (srov. zásada ochrany veřejného zájmu vyjádřená v § 2 odst. 4 správního řádu). Jak však výstižně konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *„Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní“*.<sup>14)</sup> Tento názor má nepochybně obecnou platnost a je opravdu absurdní, že mnohé správní orgány

---

<sup>11)</sup> Usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 43 A 21/2019–46 ze dne 5. 6. 2019.

<sup>12)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 10/2009–86 ze dne 25. 6. 2009, č. 2255/2011 Sb. NSS, k fikci souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (novely č. 350/2012 Sb.).

<sup>13)</sup> Dtto poznámka č. 12.

<sup>14)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017–264, č. 3903/2019 Sb. NSS.

se k podnětům veřejnosti, aby z moci úřední konaly ve prospěch veřejného zájmu, staví způsobem „můžu, takže nemusím, a nemusím zdůvodňovat proč“.<sup>15)</sup>

Rozšířený senát citovaný názor vyslovil ve sporu o aktivní věcnou legitimaci navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kdy dospěl k závěru, že „V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu.“. Dodávám, že v posuzovaném případě obec namítala porušení zásad ochrany zemědělského půdního fondu.

V případě klasických žalob proti rozhodnutí správního orgánu konstatoval Nejvyšší správní soud např. že „Třetí osoba (míněno účastník řízení) je v řízení o umístění stavby oprávněna namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť změnou krajinného rázu může být dotčena na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem.“<sup>16)</sup> Jak výstižně uvádí K. Černín, „Veřejnoprávní námitky musí posoudit správní orgány v procesu úředního povolování stavby, a to dokonce z úřední povinnosti - sousedská námitka je v takovém případě vlastně jen upozorněním, aby stavební úřad neopomněl věnovat určité otázky pozornost nebo aby ji neopomněl zhodnotit z určitého úhlu pohledu.“<sup>17)</sup>

Pokud některý z účastníků řízení bude napadat fiktivní souhlasné závazné stanovisko, nemělo by podle mého názoru hrozit, že klíčová otázka splnění předpokladů pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek bude vyslovené „odbyta“. Jestliže soudy konstatovaly, že námitky účastníků vůči skutečným závazným stanoviskům dotčených orgánů musí být v zájmu zákonnosti rozhodnutí odvolacího stavebního úřadu řádně vypořádány nadřízenými orgány dotčených orgánů,<sup>18)</sup> tím spíše to musí platit, pokud budou námitky směřovat proti fiktivnímu závaznému stanovisku. Účastník řízení však ztrácí možnost polemizovat s důvody dotčeného orgánu, účinně rozporovat úplnost podkladů pro jeho vydání, napadat úvahy, kterými se dotčený orgán řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů,

---

<sup>15)</sup> Tím samozřejmě nepopírám, že podnět podle § 42 správního řádu je obecně chápán jako nenárokový, tj. jako „pouhý impuls“ pro činnost správních orgánů, a proti odložení podnětu se nelze bránit nečinností a v zásadě ani zásahovou žalobou (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 5/2009–139 ze dne 7. 5. 2010 a č. j. 2 As 285/2016–86 ze dne 30. 3. 2017, č. 3563/2017 Sb. NSS).

<sup>16)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007–191, č. 2479/2012 Sb. NSS.

<sup>17)</sup> ČERNÍN, K.: Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 5, s. 42.

<sup>18)</sup> Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008–126, č. 1786/2009 Sb. NSS, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011–69, č. 3018/2014 Sb. NSS.

na kterých je obsah závazné části založen, protože fiktivní souhlasné závazné stanovisko samozřejmě žádné odůvodnění nemá. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k tomu lakonicky uvádí, že „z povahy fiktivního stanoviska je vyloučeno, aby na něj dopadaly požadavky podle § 149 odst. 2 správního řádu“.

Ochrana veřejných zájmů však přísluší především správním orgánům a je nemravné, pokud se jimi správní orgány zabývají jen tehdy, když je k tomu může donutit a donutí některý z účastníků řízení nebo až správní soud.

### **Postup podle § 4 odst. 10 stavebního zákona**

S ohledem na výše uvedené je třeba postup nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona striktně chápat jako povinný, nikoli jako pouhou možnost. Tak je zmíněné ustanovení samozřejmě i napsáno („*jestliže nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se závazné stanovisko podle odstavce 9 ruší*“ - tedy nikoli „*může vydat*“).

Stavební úřad i sám dotčený správní orgán, který svou nečinností způsobil, že fikce nastala, by ve vztahu k § 4 odst. 10 stavebního zákona měly být aktivní, neboť povinnost dbát, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), dopadá i na ně. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k tomu ovšem uvádí pouze: „*Pokud bude žadatel v žádosti o vydání rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu tvrdit, že u závazného stanoviska dotčeného orgánu nastala fikce, bude nucen správní orgán v rámci principu dobré správy tuto skutečnost ověřit u příslušného dotčeného orgánu. Není vyloučeno, aby ten, kdo podal žádost o vydání závazného stanoviska, požádal dotčený správní orgán o vydání osvědčení postupem podle části IV. správního řádu o tom, že fikce nastala.*“.

Obávám se, že pokud fiktivní souhlasné závazné stanovisko nebude napadat účastník řízení, ale např. pouze ekologický spolek<sup>19)</sup> podnětem k postupu podle § 4 odst. 10, bude jeho podnět v duchu klasické doktríny nenárokovosti a nežalovatelnosti odložení podnětu v řadě případů odbyt stručným sdělením, že předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek má nadřízený správní orgán za splněné. Jinými slovy, řádné odůvodnění závazného stanoviska splňující požadavky odstavce 2 § 149 správního řádu bude nahrazeno pouhým neformálním nepřezkoumatelným vyjádřením. Právě odůvodnění nejen správního rozhodnutí,<sup>20)</sup> ale i závazného stanoviska i dalších

---

<sup>19)</sup> K zásadnímu omezení účasti ekologických spolků v řízeních podle stavebního zákona došlo změnou § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Návrh skupiny senátorů na návrat tohoto ustanovení do původního znění, zaručujícího spolkům právo účasti ve všech řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, byl nejtěsnější většinou Ústavním soudem zamítnut (nález Pl. ÚS 22/17 ze dne 2. 2. 2021).

<sup>20)</sup> Viz například Závěr č. 88 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 3. 2010 (Výklad k § 68 odst. 4 správního řádu – podmínky pro vydání rozhodnutí

stanovisek a vyjádření podle části čtvrté správního řádu považují za klíčové pro posouzení, zda nedošlo k zneužití správního uvážení, k porušení zásady ochrany veřejného zájmu a legitimního očekávání – zkrátka, zda nedošlo k, v právním státě nepřipustné, libovůli.

Výše zmiňovaná judikatura k udělování souhlasů k zásahům do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny nastavila vysokou laťku pro odůvodnění přípustnosti zásahu, tj. pro posouzení, že nebudou překročeny hmotněprávní limity přípustnosti takových zásahů, a podle mého názoru je nepřipustné nyní tuto laťku v řadě případů snížit na posouzení „mlčky“, tj. fikcí a případně stručným sdělením nadřízeného orgánu, že neshledává důvod k postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

### **Omezení a zákaz stavební činnosti, k níž orgán ochrany přírody udělil souhlas pouze fikcí**

V rozsudku týkajícím se fikce souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (novely č. 350/2012 Sb.)<sup>21)</sup> se Nejvyšší správní soud vyjádřil, že „*neblahým důsledkům (míněno fikce) lze v případech, kdy dochází k ohrožení života a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnosti, životního prostředí anebo majetku třetích osob čelit postupem podle ust. § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení), který v tomto smyslu poskytuje dostatečně účinný a pružný nástroj k ochraně výše uvedených hodnot*“.

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje tradiční silné preventivní nástroje, především § 66, podle něž orgán ochrany přírody může omezit nebo zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, příp. § 80 odst. 2, podle něž je Česká inspekce životního prostředí oprávněna v případech hrozící škody naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin.

K pokusu o omezení použití § 66 došlo novelou č. 350/2012 Sb., která do § 66 doplnila nový odstavec 2, podle něž ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí. Výkladová komise ministra životního prostředí však vyložila,<sup>22)</sup> že omezení nebo zákaz činnosti jsou nadále možné, pokud nejde o případy, kdy k činnosti bylo vydáno povolující rozhodnutí podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jinými slovy, že „platným pravomocným rozhodnutím“ podle § 66 odst. 2 se rozumí pouze rozhodnutí orgánu ochrany přírody vydané podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli jakékoli rozhodnutí podle jiných

---

bez odůvodnění), podle něž pokud je rozhodnutí založeno na aplikaci neurčitého právního pojmu nebo správního uvážení či se odchyluje od ustálené rozhodovací praxe, nelze § 68 odst. 4 správního řádu aplikovat.

<sup>21)</sup> Viz poznámka č. 12.

<sup>22)</sup> Věstník MŽP, částka 4, 2014

zákonů, typicky pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona. Výkladová komise vycházela z toho, že je nepřípustné, aby nemohla být zastavena činnost, již nepředcházelo „řádné posouzení vlivu na dané přírodní podmínky“ k tomu příslušným orgánem ochrany přírody.

Považuji proto za jednoznačné, že příslušný orgán ochrany přírody, zejména Česká inspekce životního prostředí, bude v případě povolení stavební činnosti, které by se opíralo pouze o fiktivní souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (například k zásahu do významného krajinného prvku), oprávněna, resp. ve většině případů povinna zakázat tuto činnost podle § 66, protože riziko nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nepůjde „na první pohled“ vyloučit, když neexistuje správní akt, který by řádně odůvodňoval např. to, že stavební činností nebude narušena obnova významného krajinného prvku ani nedojde k ohrožení nebo oslabení jeho stabilizační funkce. Taková situace, kdy zamýšlený zásah není řádně posouzen včas, ale musí být pro riziko rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny pozastaven, přestože z pohledu stavebního zákona vzniklo právo jej provést, je nepochybně krajně nežádoucí důsledek fiktivního souhlasu.

Za ještě negativnější důsledek bych však považovala nedostatek odvahy orgánů ochrany přírody takto postupovat, a tedy rezignaci na ochranu veřejného zájmu v souladu s jednoznačnými hmotněprávními limity zásahů do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny.

### **Práva ekologických spolků podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny**

S výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí již nemůže ekologický spolek být účastníkem řízení<sup>23)</sup> podle stavebního zákona, takže fikci souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nebude moci napadat z této silnější pozice. Práva ekologických spolků podle § 70 odst. 2 ZOPK však zůstala zachována, tj. nadále mají právo žádat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Jak vyložil legislativní odbor MŽP, zamýšlenými zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona (a na něž se tedy vztahuje právo ekologického spolku požadovat včasné informace), mohou být záměry, k nimž je orgánem ochrany přírody vydáváno závazné stanovisko podle § 149 správního řádu.<sup>24)</sup> Ekologické spolky tak mohou sehrát určitou roli „hlídacího psa“, ovšem pouze v případě, že orgán ochrany přírody, u kterého mají podánu žádost, bude jejich práva respektovat a skutečně je bezodkladně informovat, že obdržel žádost o vydání závazného stanoviska. V praxi se tak zdaleka ne vždy děje.

---

<sup>22)</sup> Věstník MŽP, částka 4, 2014

<sup>24)</sup> Stanovisko legislativního odboru MŽP č. j. 67069/ENV/07, 3720/410/07 ze dne 8. října 2007.

## Závěr

V úvodu jsem si dovolila vyjádřit názor, že obecná fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu pro rozhodnutí a jiné úkony stavebního úřadu nesporně bude mít negativní dopad do chráněných veřejných zájmů. Jak velké tyto dopady budou, tj. v jakém rozsahu budou prováděny stavební záměry, které by pro rozpor s požadavky zvláštních zákonů na ochranu veřejných zájmů neměly být schváleny, záleží na řadě okolností. Za klíčové považuji podrobné metodické výklady ústředních orgánů, do jejichž působnosti ochrana veřejných zájmů náleží, a skutečnou kontrolu výkonu státní správy orgány nižších stupňů. Zároveň jsem coby člověk znalý správní praxe přinejmenším na úseku životního prostředí k právě napsanému skeptická. Reálně se obávám, že ochrana veřejných zájmů kolidujících se stavební činností bude záviset na osobních kvalitách úředníků dotčených orgánů (nenechají to na pohodlné fikci) a samozřejmě na tom, zda se ochrana veřejných zájmů v konkrétním případě prolíná s právy dalších účastníků řízení, případně osob, kterým by byla poskytnuta soudní ochrana,<sup>25)</sup> přestože jim účastenství v řízení před stavebním úřadem není přiznáno.

Fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu bude zjevně spojena s řadou dalších obecných právních problémů, o nichž v tomto příspěvku zaměřeném na závazná stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla řeč. Za všechny uvádím případy, kdy žádost o závazné stanovisko nebude mít náležitosti stanovené zvláštním právním předpisem, ale dotčený orgán nevyzve k jejich odstranění. Je sporné, zda i v těchto případech nastane jako následek nezákonné nečinnosti fikce souhlasného závazného stanoviska. S ohledem na účel fikce zřejmě ano, ale tím spíše bude třeba odstraňovat následek nezákonné nečinnosti dotčeného orgánu postupem jeho nadřízeného orgánu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

## Shrnutí:

Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přináší zásadní změnu dotýkající se ochrany veřejných zájmů při rozhodování o všech stavbách obecně. V § 4 odst. 9 stavebního zákona se zavádí fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud není vydáno ve lhůtě pro jeho vydání.

Autorka na příkladu bohaté judikatury k udělování souhlasů k zásahům do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny poukazuje

---

<sup>25)</sup> Srov. § 65 odst. 1 s. ř. s., více v: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D.: Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, roč. 2017, č. 45, s. 36-54.

na vysoké nároky na odůvodnění těchto správních aktů. Jen tak lze přezkoumat, zda hmotněprávní limity přípustnosti stavebních a jiných zásahů nebyly překročeny a zda nedošlo ke zneužití správního uvážení.

Autorka poukazuje na to, že ochrana veřejných zájmů je povinností správních orgánů a nelze ji ponechat na obraně účastníků řízení. Pokud v důsledku nečinnosti dotčeného orgánu nastane fikce souhlasného závazného stanoviska, musí nadřízený orgán důsledně používat § 4 odst. 10 stavebního zákona, tj. vydat nové závazné stanovisko, kterým se fiktivní závazné stanovisko ruší, pokud nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek.

**Fiction of consenting binding assessment – fundamental questions at the example of binding assessments which are issued under Nature and Landscape Protection Act – summary:**

Act No. 403/2020 Coll., which amends Act No. 416/2009 Coll., on accelerating the construction of transport, water and energy infrastructure and electronic communications infrastructure, introduces a fundamental change of protection of public interests during issuing of the decision on every applicant's building intension. If consenting binding assessment is not issued in statutory time-limit, according to section 4 (9) of Building Act fiction is occurred.

The author points out the high demands for reasoning of the binding assessments at the example of huge case law about issuing consents to intervention in interests protected by Nature and Landscape Protection Act. This is the only way to review whether the substantive limits of building and other intervention were not violated and whether abuse of administrative discretion did not happened.

The author argues that the protection of public interests is the duty of administrative bodies and participants of procedure should not substitute this role of administrative bodies. At the same time superior administrative bodies have to act according to section 4 (10) of Building Act. If the fiction of consenting binding assessment occurs because of the failure to act, they should issue new binding assessment which revokes law violating consenting binding assessment.