

# PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY VE VZTAHU K UMISŤOVÁNÍ POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

ALENA CHALOUPKOVÁ

**Abstract:** **Legal Regulation of Nature and Landscape Protection in Relation to Location of Roads**

This article contains a brief summary and conclusions of the dissertation of the same name, which was written within a doctoral study at the Faculty of Law, Charles University (Department of Environmental law). The issue at hand has not yet been comprehensively addressed in the Czech legal science. It, however, includes the following important questions: How is the route of a planned road located according to Czech law? How are nature and landscape protection requirements integrated into the location process? How is the issue of landscape fragmentation addressed in the process? What might be the implications of the current changes to the applicable law? The objective of the dissertation has been to create a foundation for a formulation of recommendations aimed at the optimization of the legal framework of nature and landscape protection in the relevant processes in order to ensure the most effective protection of this important public interest even if it has been decided to carry out the construction. The text of the dissertation was completed on 1 August 2021.

**Keywords:** roads; nature and landscape protection; spatial planning

**Klíčová slova:** pozemní komunikace; ochrana přírody a krajiny; územní plánování

**DOI:** 10.14712/23366478.2022.3

## 1. ÚVOD

Vztah mezi ochranou životního prostředí a výstavbou nových pozemních komunikací často vyvolává konflikty ve společnosti. Disertační práce, jejíž hlavní závěry jsou shrnuty v tomto článku, přispívá do diskuse tím, že provádí analýzu právní úpravy týkající se ochrany přírody a krajiny v procesech plánování a umisťování staveb pozemních komunikací v České republice (dále jen „ČR“). V souladu s tím bylo cílem disertační práce především vytvořit podklad pro formulaci doporučení směřujících ke zlepšení právního rámce ochrany přírody a krajiny při plánování a umisťování staveb pozemních komunikací tak, aby byla zajištěna co nejefektivnější ochrana tohoto významného veřejného zájmu i v případech, že je rozhodnuto o realizaci stavby. Tato doporučení jsou zopakována v předposlední (12.) části tohoto článku. V částech, které těmto závěrům předcházejí, jsou rekapitulována základní zjištění, která vyplynula z rozsáhlé

analýzy provedené v disertační práci, z vypracovaných případových studií či případně z komparací s právní úpravou přijatou v sousedních zemích.<sup>1</sup>

## 2. MEZINÁRODNÍ A UNIJNÍ ZÁVAZKY ČR

Otázky týkající se ochrany přírody a krajiny při umisťování staveb pozemních komunikací lze orientačně rozdělit do tří oblastí, ve kterých je česká právní úprava významně ovlivňována závazky vyplývajících z mezinárodních smluv a z unijního práva. Jedná se (1) o oblast rozvoje silniční infrastruktury, (2) o oblast ochrany přírody a krajiny a (3) o oblast posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Ani v jedné z těchto oblastí není ČR zcela autonomní. Naopak lze říci, že rozsah závazků, kterými je v těchto souvislostech vázána, je značný. Naproti tomu v oblasti územního plánování je ČR do značné míry nezávislá, záleží tedy především na ní, jak si upraví procesy umisťování staveb. Právě do těchto procesů se poté promítá naprostá většina příslušných mezinárodních a unijních závazků.

Zvláštní pozornost je nutné věnovat zejména závazkům vyplývajícím z unijního práva, kterými je české právo významně ovlivňováno ve všech třech zmiňovaných oblastech. Skloubit všechny s tím související požadavky není vždy jednoduché. Evropská unie (dále jen „EU“) na jednu stranu požaduje vybudování tzv. transevropské dopravní sítě (dále jen „TEN-T“), která se skládá mimo jiné i z mezinárodní sítě pozemních komunikací (a to i přesto, že opakovaně zdůrazňuje také potřebu převádění dopravy na environmentálně šetrnější způsoby dopravy). Tato síť by měla být realizována postupně do roku 2030 (hlavní síť) a 2050 (globální síť).<sup>2</sup> Na druhou stranu však EU současně požaduje také dodržování požadavků vyplývajících z její rozsáhlé environmentální legislativy. Je vcelku zřejmé, že tyto dva cíle se v některých případech mohou dostat do vzájemného konfliktu.

S řešením takových konfliktů si musí poradit samy členské státy. Základní nástroje, které přitom mají k dispozici, však vyplývají především právě z unijní environmentální legislativy. Z té se v kontextu zde řešených otázek uplatní zejména směrnice SEA, směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích.<sup>3</sup> Tyto směrnice také provádí

<sup>1</sup> Disertační práce vznikla v rámci projektu GAUK č. 540119 „Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umisťování staveb pozemních komunikací“ řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě. Vedoucím disertační práce (školitelem) byl doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., kterému tímto ještě jednou velice děkuji za všechny připomínky k jejímu textu. Za další komentáře k textu tohoto článku děkuji také oběma anonymním recenzentům. Rukopis disertační práce byl uzavřen ke dni 1. 8. 2021. Po právní stránce je práce zpracována ke dni 15. 7. 2021. Tento článek vychází z textu disertační práce a neprovádí aktualizaci uvedených údajů k pozdějšímu datu.

<sup>2</sup> Článek 9 odst. 2 a článek 38 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (nařízení TEN-T).

<sup>3</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA); směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích).

závazky, které vyplývají z mezinárodních smluv (zejména z Úmluvy z Espoo, Protokolu SEA, Bernské úmluvy a Úmluvy o biologické rozmanitosti), jejichž smluvní stranou je jak EU, tak také ČR.<sup>4</sup> Závazky vyplývající z mezinárodních smluv doplňuje EU o další priority, které vyplývají z její vlastní environmentální politiky. Obecně lze ocenit, že snahy EU v této oblasti jsou v rámci jejích možností ambiciózní.

Rozhodující význam mají zejména tři procesy upravené výše zmíněnými směrnice-mi: proces posuzování vlivů veřejných plánů a programů na životní prostředí (SEA), proces posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (EIA) a proces posouzení vlivů plánu či projektu na lokality soustavy Natura 2000 (tzv. naturové posouzení). Prostřednictvím těchto procesů má být dosahováno integrace příslušných environmentálních požadavků do rozhodovacích procesů. Při transpozici, aplikaci a interpretaci souvisejících pravidel je třeba přihlížet nejen k textu zmíněných směrnic, ale také k rozsáhlé judikatuře Soudního dvora EU, která upřesňuje, jak je vykládat.<sup>5</sup>

Je třeba uvést, že příslušná unijní legislativa a politika není neměnná. Ve vztahu k transevropským dopravním sítím je aktuálně věnována pozornost snahám o racionalizaci povolovacích procesů pro stavby na hlavní síti TEN-T a také modernizaci dopravní politiky s ohledem na rozvoj technologií i na nové environmentální výzvy (zejména na změnu klimatu).<sup>6</sup> Také v oblasti ochrany biodiverzity dochází k vývoji, který je však bohužel podmíněn především skutečností, že se v této oblasti dlouhodobě nedaří dosahovat stanovených cílů.<sup>7</sup> Zdrojů ohrožení biodiverzity, které k tomu vedou, je několik. Některé z nich (zejména úbytek, degradace a fragmentace stanovišť) souvisí také se zde relevantní problematikou.

V této souvislosti bylo v disertační práci zjištěno, že povinnost integrace environmentálních požadavků do povolovacích procesů, která vyplývá z článku 11 Smlouvy o fungování EU a v konkrétní rovině pak také z výše zmíněných směrnic, je ve skutečnosti pouze prvním předpokladem pro efektivní ochranu životního prostředí. Teprve na ni zpravidla navazuje rozhodnutí o tom, kterému z veřejných zájmů bude v daném případě dána přednost. Analýza provedená v disertační práci přitom naznačuje, že již na úrovni EU (při tvorbě souvisejících pravidel a při jejich aplikaci ze strany Evropské komise) projevuje ochrana přírody tendenci ustupovat jiným veřejným zájmům

<sup>4</sup> Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, Sdělení č. 91/2001 Sb. m. s. (Úmluva z Espoo), Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí, Sdělení č. 71/2010 Sb. m. s. (Protokol SEA), Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, Sdělení č. 107/2001 Sb. m. s. (Bernská úmluva), Úmluva o biologické rozmanitosti, Sdělení č. 134/1999 Sb.

<sup>5</sup> V textu disertační práce lze srovnat výchozí analýzu této judikatury, včetně několika případů, které se týkaly přímo staveb pozemních komunikací. Podrobněji lze srovnat také článek CHALOUPKOVÁ, A. Pozemní komunikace s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 ve stanoviscích Evropské komise a v judikatuře Soudního dvora EU. *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 58, č. 4, s. 68–88.

<sup>6</sup> Srov. směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T). Lhůta pro transpozici této směrnice uplyne dne 10. 8. 2023. Pokud jde o plánovanou revizi samotného nařízení TEN-T s ohledem mj. na nové environmentální výzvy, aktuální informace lze nalézt na Legislative train schedule: a European green deal: revision of the Regulation on the Trans-european transport network (TEN-T). In: *European Parliament* [online]. 2021 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-ten-t-regulation-review>.

<sup>7</sup> Aktuálně srov. zejména nové cíle Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.

souvisejícím s realizací stavby pozemní komunikace. Ochranu přírody pak reprezentují již jen podmínky stanovené pro provedení záměru.

Přestože rozhodnutí o povolení záměru je přijímáno v mezích stanovených unijní (i národní) legislativou, úvaha o převaze jednoho nebo druhého veřejného zájmu je zčásti hodnotovým posouzením. Pokud je v kontextu hodnot současné společnosti předmětná stavba pozemní komunikace považována za potřebnou a jsou přitom splněny další právem stanovené podmínky, pak bude zpravidla povolena. Zmiňované unijní směrnice alespoň požadují, aby bylo pečlivě zváženo, zda byla stavba umístěna a navržena vhodným způsobem. Za klíčové je nutné považovat především vyhledání nejlepší možné varianty vedení její trasy.

### 3. PLÁNOVÁNÍ A UMISŤOVÁNÍ STAVEB POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

V českém právu je plánování a umisťování staveb pozemních komunikací upraveno ve stavebním zákoně, který obsahuje obecnou právní úpravu v oblasti územního plánování a stavebního řádu.<sup>8</sup> Tato obecná právní úprava je doplněna a částečně modifikována dalšími právními předpisy, z nichž se v kontextu zde řešených otázek uplatní zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny a tzv. liniový zákon.<sup>9</sup> První dva z těchto předpisů obsahují související požadavky na ochranu životního prostředí a přírody a krajiny (vyplývající z unijního práva i ze samotného českého práva). Třetí z nich upravuje zvláštní režim pro případ umisťování a povolování vybraných staveb pozemních komunikací.

Určitou výjimku z tohoto pravidla představuje pouze první stupeň „plánování“ výstavby, který se pohybuje mimo rámec územního plánování, a tedy i mimo rámec stavebního zákona. Jedná se o strategické plánování na úrovni vlády ČR a ministerstva dopravy, které se odráží zejména ve dvou koncepčních dokumentech: v Dopravní politice ČR (která určuje budoucí politiku státu v oblasti dopravy) a v Dopravních sektorových strategiích (ve kterých je stanoven harmonogram přípravy jednotlivých projektů).<sup>10</sup> Při jejich přípravě a schvalování se však uplatní jak zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (konceptce je nutné podrobit SEA), tak případně i zákon o ochraně přírody a krajiny (je-li třeba provést naturové posouzení).

Zejména ve vztahu k Dopravním sektorovým strategiím je třeba zdůraznit význam posouzení této koncepce z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. V analýze

<sup>8</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, není dosud (zcela) účinný, disertační práce i tento článek proto vychází z právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně účinném ke dni 15. 7. 2021.

<sup>9</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zákon o ochraně přírody a krajiny), zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

<sup>10</sup> Aktuálně jsou platné Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 (schválena usnesením vlády ze dne 8. 3. 2021, č. 259) a Dopravní sektorové strategie – 2. fáze, celým názvem Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem do roku 2050 (jejich aktualizace z roku 2017 byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 27. 2. 2018, č. 136).

provedené v disertační práci bylo zjištěno, že zpracovatel vyhodnocení SEA doporučoval zahrnutí podrobnějších environmentálních kritérií do multikriteriálního hodnocení, na jehož základě došlo k sestavení harmonogramu realizace jednotlivých projektů.<sup>11</sup> Takovéto doporučení se nachází mimo rovinu práva (v disertační práci jej proto nebylo možné přezkoumávat), nelze jej však brát na lehkou váhu. Pokud environmentální kritéria nebyla v rámci multikriteriálního hodnocení dostatečně zohledněna, nemuselo na této úrovni dojít k odpovídajícímu začlenění požadavků na ochranu životního prostředí do rozhodování o tom, které záměry mají být doporučeny k realizaci.

Plánované koridory pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu jsou poté schematicky vymezeny v politice územního rozvoje (dále jen „PÚR“), která je již jedním z koncepčních nástrojů územního plánování upravených ve stavebním zákoně. Vymezení koridoru je na této úrovni relativně obecné – dochází k vymezení bodů, které má pozemní komunikace spojoval. Další upřesnění koridoru je ponecháno nižším nástrojům územního plánování, ve kterých jsou dále vymezeny i koridory pro pozemní komunikace nadmístního a místního významu. PÚR ČR není vydávána ve formě opatření obecné povahy a není soudně přezkoumatelná.<sup>12</sup> Je však závazná pro pořizování územně plánovací dokumentace.

Obecně lze říci, že navazující systém postupného upřesňování koridoru stavby pozemní komunikace v územně plánovací dokumentaci je nejnáročnější problematikou, která se prolínala celým textem disertační práce. Při pořizování územně plánovací dokumentace je vymezováno budoucí umístění stavby pozemní komunikace, které lze později měnit již jen v omezeném rozsahu. Jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace, které jsou upraveny ve stavebním zákoně, jsou celostátní územní rozvojový plán (dále jen „ÚRP“), krajské zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“), obecní územní plány (dále jen „ÚP“) a regulační plány. Na realizační úrovni na ně zpravidla navazuje územní rozhodnutí vydávané v územním řízení. Za určitých okolností (především za předpokladu, že záměr nepodléhá EIA) může být tento standardní postup nahrazen některým ze zjednodušených postupů.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Integra Consulting, *Dopravní sektorové strategie 2. fáze: střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem: vyhodnocení vlivů koncepce dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, včetně vyhodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality a pať oblasti dle zákona č. 114/1992 sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění* [online]. Ministerstvo dopravy, 2013, s. 15, 105–106 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA\\_MZP129K](https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP129K).

<sup>12</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, které bylo následně potvrzeno také v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

<sup>13</sup> Jedná se zejména o zjednodušené územní řízení, územní souhlas a veřejnoprávní smlouvu. Tyto režimy, které by se za určitých okolností mohly uplatnit v případě některých pozemních komunikací nižších kategorií, nebyly v disertační práci podrobněji rozebírány. Jejich analýza by bohužel ještě více zatížila již tak značně rozsáhlý obsah práce. Jednalo by se ovšem jistě o analýzu užitečnou, lze proto zvážit její zpracování v navazujícím výzkumu.

#### 4. UPŘESŇOVÁNÍ KORIDORU POZEMNÍ KOMUNIKACE V ZÚR

ÚRP je ve stavebním zákoně upraven nově až od 1. 1. 2021, do data uzavření rukopisu disertační práce nebyl Ministerstvem pro místní rozvoj pořízen a obecně s ním zatím nejsou žádné zkušenosti. Pozornost mu proto bude věnována až níže v části věnované aktuálnímu vývoji právní úpravy. Větší zkušenosti jsou naopak se vztahem mezi PÚR ČR a krajskými ZÚR. Tento vztah byl řešen v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), a to i v souvislosti s přebíráním a upřesňováním koridorů staveb pozemních komunikací.

Podklady pro sestavení návrhu vymezení koridoru stavby pozemní komunikace v ZÚR vznikají opět v první řadě mimo právem regulovanou oblast. Na této úrovni se zpracovávají zpravidla tzv. vyhledávací studie, jejichž účelem je prozkoumat zájmové území a vyhledat vhodné varianty umístění stavby.<sup>14</sup> Při výběru variant vedení koridoru se vedle environmentálních faktorů zohledňují také faktory technické, dopravní, ekonomické apod.

Stavební zákon v této souvislosti požaduje, aby byly koridory vymezené v PÚR ČR převzaty do návrhu ZÚR a aby došlo k jejich vhodnému upřesnění. Při upřesňování koridorů je podle NSS třeba zohlednit na jedné straně požadavek na minimalizaci počtu osob potenciálně dotčených na právech a na druhé straně požadavek na ponechání dostatečného prostoru pro variantní řešení a upřesnění záměru v navazujících stupních územního plánování.<sup>15</sup> Současně je však nutné zohlednit také významný korektiv, podle kterého nelze koridory staveb pozemních komunikací vymezit, aniž by předtím došlo k posouzení jejich dopadů a zvážení variant. V opačném případě by se postup dostal do rozporu s požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších právních předpisů.<sup>16</sup>

Požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nejsou v tomto ohledu příliš přísné. Sám o sobě tento zákon nepožaduje, aby bylo v ZÚR zvoleno řešení, které je z environmentálního hlediska nejlepší. Obecně totiž platí, že při pořizování územně plánovací dokumentace je třeba zohlednit také zájmy sociální a ekonomické – požadavek na udržitelný rozvoj území vyjádřený v ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona předpokládá zvážení všech těchto zájmů. Současně však tento požadavek zahrnuje také důležitý prvek mezigenerační odpovědnosti, který výslednou volbu dále koriguje. Jak uvádí NSS, „[r]egulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb“.<sup>17</sup>

V souladu s tím není stanovisko SEA závazné pro obsah územně plánovací dokumentace. To však nic nemění na tom, že SEA musí být provedena zákonným způsobem. V rámci SEA i při pořizování územně plánovací dokumentace musí být vyslyšen názor

<sup>14</sup> Ministerstvo dopravy, Odbor pozemních komunikací. *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online]. Praha, srpen 2017, schváleno Ministerstvem dopravy, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. 8. 2017 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/>.

<sup>15</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 268.

<sup>16</sup> Usnesení NSS ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59.

<sup>17</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60.

dotčených orgánů i veřejnosti a konečný výběr varianty musí být přesvědčivě odůvodněn. Co se variant koridorů pozemních komunikací týče, podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mohou být varianty zpracovány předkladatelem koncepce nebo může zpracování variant požadovat příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Povinnost zpracování variant však nevyplývá přímo ze zákona (nejsou-li ovšem dotčeny lokality soustavy Natura 2000 – viz níže).

Jsou-li ZÚR zpracovány ve variantách, pak k výběru výsledné varianty dochází ještě před zahájením vlastního řízení o ZÚR. Veřejnost a dotčené obce tedy nemají možnost vyjádřit se k výběru varianty v rámci svých námitek. Při výběru varianty se vychází z výsledků dosavadního projednání návrhu ZÚR a z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (v něm se odráží jak zájmy environmentální, tak zájmy ekonomické a sociální). Výběr schvaluje zastupitelstvo kraje. Při schvalování konečné varianty je vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.<sup>18</sup>

Pokud by se v průběhu pořizování ZÚR ukázalo, že koridor pozemní komunikace nelze v daném území vymezit (tj. že záměr je „neproveditelný“), pak by muselo být dojednáno jeho vypuštění z návrhu ZÚR a následně také z PÚR ČR.<sup>19</sup> To je druhý významný korektiv, který se uplatní při pořizování ZÚR i další územně plánovací dokumentace. Důvody neproveditelnosti záměru mohou být různé a mohou vyplývat i z požadavků právní úpravy.

## 5. ZVLÁŠTNÍ REŽIM OCHRANY LOKALIT SOUSTAVY NATURA 2000

V kontextu zde řešených otázek mohou důvody neproveditelnosti souviset zejména s požadavky na ochranu lokalit soustavy Natura 2000. V případě, kdy nelze vyloučit významný vliv koncepce (potažmo v ní vymezeného koridoru stavby pozemní komunikace) na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, se totiž uplatní přísnější požadavky vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Při aplikaci těchto pravidel je třeba přihlížet k judikatuře Soudního dvora EU, který je vykládá dlouhodobě striktně v tom smyslu, že se drží textu a účelu směrnice. Není přitom rozhodné, zda se jedná o stavbu pozemní komunikace, ani zda je tato pozemní komunikace součástí TEN-T.

Pokud orgán ochrany přírody nevyloučí možnost významného vlivu koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pak tato koncepce podléhá naturovému posouzení. Naturové posouzení je v ČR začleněno do procesu SEA, jeho režim se však od posouzení koncepce v rámci „běžné“ SEA významně liší. Zákon o ochraně přírody a krajiny především výslovně požaduje, aby byly zpracovány a posouzeny varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv koncepce vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.<sup>20</sup> Nelze

<sup>18</sup> Ustanovení § 38 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>19</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 141.

<sup>20</sup> Ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.



proto rezignovat na aktivní zvažování dalších variant vedení koridorů pozemních komunikací, které by významný vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000 eliminovaly nebo alespoň zmírnily.

S ohledem na tato pravidla považuji za problematický výklad NSS, podle kterého „[n]aplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR“.<sup>21</sup> Osobně se domnívám, že v rámci naturového posouzení by mělo být možné zvážit i varianty, které nejsou v souladu s PÚR ČR, ovšem mohou vyloučit nebo alespoň zmírnit vliv koncepce (jako celku) na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Pokud je v návaznosti na provedené naturové posouzení konstatován významný negativní vliv koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pak lze postupovat v zásadě dvojím způsobem. První z nich spočívá v úplném vyřazení koridoru záměru ze ZÚR i z PÚR ČR. Druhý spočívá v postupu podle podmínek derogační klauzule (článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích). V takovém případě může být zvolena jediná varianta s nejmenším možným významným negativním vlivem.<sup>22</sup> Pokud tato varianta není v souladu s PÚR ČR, řešení vymezené v PÚR ČR by podle mého názoru mělo být označeno za neproveditelné s ohledem na požadavky směrnice o stanovištích. Nahradit jej pak případně může variantní řešení, které je v souladu s těmito požadavky.

Současně s tím musí být splněny i ostatní podmínky derogační klauzule zakotvené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích a provedené v ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se zejména o existenci naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a o uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 (další podmínky jsou stanoveny pro případ, kdy se v dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy).<sup>23</sup> Jinou možností zákon o ochraně přírody a krajiny v souladu se směrnicí o stanovištích nepředpokládá.

## 6. VYMEZENÍ TRASY POZEMNÍ KOMUNIKACE NA PROJEKTOVÉ ÚROVNI

Na projektové úrovni lze zvažovat další možnosti trasování a řešení záměru především v rámci EIA, kterou je třeba provést obligatorně pro dálnice a pozemní komunikace o čtyřech a více jízdních pružích o délce alespoň 10 km a fakultativně i pro většinu dalších pozemních komunikací (určí-li se tak ve zjišťovacím řízení).<sup>24</sup> Podkladem pro navrhované řešení může být zejména technická studie stavby.<sup>25</sup> Záměr by se

<sup>21</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, bod 189.

<sup>22</sup> Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>23</sup> Ustanovení § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>24</sup> Příloha č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, body 47–49.

<sup>25</sup> Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací.



měl v této fázi pohybovat v koridoru, který byl vymezen v územně plánovací dokumentaci. Žádoucí je, aby již byly vyřešeny případné spory týkající se vymezení koridoru stavby pozemní komunikace na koncepční úrovni. Případné vady s tím souvisejících procesů lze totiž později jen těžko napravovat.

Formálně vzato není zákonem vyloučena možnost provedení EIA pro záměr, jehož koridor není v územně plánovací dokumentaci vymezen. Je záležitostí oznamovatele, aby si pohlídal, že záměr bude ve výsledku v souladu s územně plánovací dokumentací – v opačném případě by pro něj nemohlo být vydáno územní rozhodnutí.<sup>26</sup> Při pořizování územně plánovací dokumentace však musí být dodrženy všechny výše uvedené požadavky týkající se provedení SEA, upřesňování koridoru a zvažování variant, a to bez ohledu na to, zda již byla provedena EIA. Pokud byla EIA provedena, je pouze možné využít údaje získané v jejím rámci (a případně i v rámci naturového posouzení).<sup>27</sup> Je však podle mého názoru nezbytné trvat na tom, že nelze argumentovat provedením EIA ve prospěch určitého koncepčního řešení, když prokazatelně existují jiné (potenciálně vhodnější) možnosti. Pokud by byla při pořizování či změně územně plánovací dokumentace zvolena jiná varianta řešení, dříve provedená EIA by se stala nepoužitelnou, proto je její dřívější provedení problematické.

Připomenout lze, že i v rámci EIA jsou posuzovány jen ty varianty, které předloží oznamovatel, a dále ty varianty, jejichž zpracování požaduje příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení. Výjimku představují opět záměry, které mohou mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V jejich případě se uplatní pravidla vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, která byla zmiňována již výše (ve vztahu k záměrům se uplatní obdobně jako ve vztahu ke koncepcím). Závazné stanovisko EIA je závazným podkladem pro územní rozhodnutí i pro stavební povolení.

Podrobnější pozornost byla v disertační práci věnována otázce možnosti zvažování variant trasy stavby pozemní komunikace v řízeních o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území a druhů podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto případě se jedná již o pokročilé stádium umístění stavby pozemní komunikace, obecně proto platí, že by se mělo vycházet z „předvýběru“ koridoru a trasy, který proběhl již na koncepční úrovni či případně v rámci EIA. To ve své judikatuře potvrzuje také NSS, který rovněž uvádí, že po orgánu ochrany přírody, který rozhoduje o povolení výjimky, nelze požadovat, aby zpracovával nebo posuzoval alternativní trasování staveb, které dosud nebylo rozpracováno nebo které bylo v předchozích řízeních vyloučeno.<sup>28</sup>

V rovině *de lege lata* představuje zvláštní problém zejména řízení o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, které jsou chráněny podle práva EU. Podle unijního práva je před povolením výjimky nezbytné doložit, že

<sup>26</sup> Ustanovení § 90 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>27</sup> Ustanovení § 10a odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto ustanovení také výslovně stanoví, že „[p]osuzování vlivů záměru na životní prostředí nenahrazuje posuzování vlivů koncepce na životní prostředí“.

<sup>28</sup> Srov. zejména rozsudek NSS ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013-78; a rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015-51.

neexistuje jiné uspokojivé řešení (podobně jako je tomu ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000).<sup>29</sup> Podle českého práva by ke zvážení vhodnějších alternativ mělo dojít v první řadě již na koncepční úrovni nebo v rámci EIA. Pokud by k tomu ovšem z jakýchkoli důvodů nedošlo, nebylo by možné výjimku povolit, aniž by byla neexistence jiného uspokojivého řešení posouzena v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud by bylo zvážení variant z tohoto řízení paušálně vyloučeno, mohlo by se toto řízení dostat do rozporu s právem EU.

V rovině *de lege ferenda* však celé toto řešení poukazuje na jeden rozsáhlejší problém, který se týká jak zvláštní ochrany druhů, tak zvláštní ochrany území podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Promítnutím požadavků vyplývajících ze směrnice o stanovištích a ze směrnice o ptácích do tohoto zákona vznikl dvojí režim ochrany, ve kterém je třeba rozlišovat na jedné straně území a druhy chráněné „jen“ podle českého práva a na druhé straně území a druhy chráněné „i“ podle unijního práva. V případě území a druhů chráněných podle unijního práva je zákonem výslovně stanovena povinnost posouzení neexistence jiného uspokojivého řešení, která v případě území a druhů chráněných jen podle českého práva chybí (dovozována je pouze odbornou literaturou a judikaturou).<sup>30</sup> V zákoně přitom chybí vazba na to, aby byly efektivněji chráněny právě ty druhy a území, které to potřebují.

Podle mého názoru neexistuje rozumný důvod, proč by ve vztahu ke zvažování existence vhodnějšího řešení stavby neměly být obdobně chráněny i území a druhy chráněné „jen“ podle práva českého, pokud disponují obdobným stupněm ochrany jako území a druhy chráněné podle unijního práva. Ze stejných důvodů je podle mého názoru iracionální, že k povolování výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny dochází až na projektové úrovni, kde je již omezená možnost zvážit jiné varianty řešení. Vzniká tím těžko odůvodnitelný rozdíl oproti režimu ochrany lokalit soustavy Natura 2000, u kterých je vyžadováno zvážení alternativních řešení již na koncepční úrovni.

Do územního řízení vstupuje záměr již v invariantní podobě. Závazné stanovisko EIA i další závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou závazná pro výrokovou část územního rozhodnutí.<sup>31</sup> Rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zpravidla samostatnými správními

<sup>29</sup> Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

<sup>30</sup> V. Stejskal v komentáři k § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí, že „je nutné zvážit různé alternativy řešení“ (STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 217). F. Dienstbier v komentáři k § 43 uvádí, že je třeba zvážit i „potřebnost, resp. nezbytnost udělení výjimky pro ochranu či prosazení takového veřejného zájmu (například pro neexistenci jiného způsobu jeho uspokojení)“ (VOMÁČKA, V. – KNOTEK, J. – KONEČNÁ, M. – HANÁK, J. – DIENSTBIER, F. – PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 305). V. Vo- máčka v komentáři k § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odkazuje na judikaturu NSS, podle kte- rého „jde [...] o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“ (VOMÁČKA – KNOTEK – KONEČNÁ – HANÁK – DIENSTBIER – PRŮCHOVÁ, c. d., s. 455; rozsudek NSS ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010-323). V. Vo- máčka však dále odkazuje také na další judikaturu, která tyto závěry poněkud usměrňuje a ze které je také zřejmé, že režim ochrany zvláště chráněných druhů chráněných podle unijního práva je ve vazbě na zvažování variant řešení přece jenom specifický.

<sup>31</sup> Ustanovení § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

rozhodnutími, která je třeba vydat před vydáním územního rozhodnutí.<sup>32</sup> Ve všech těchto závazných stanoviscích a rozhodnutích jsou vymezovány podmínky pro umístění a realizaci stavby. Pokud tedy dojde k povolení záměru, zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace jen v míře, která odpovídá rozsahu podmínek stanovených za účelem ochrany přírody a krajiny. Jak uvádí NSS, mělo by být zachováno maximum z obou kolidujících zájmů.<sup>33</sup>

## 7. FRAGMENTACE KRAJINY STAVBAMI POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

Další zvláště významnou dílčí problematikou, kterou se disertační práce podrobněji zabývala, je fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací. Tato problematika není v ČR upravena na zákonné úrovni, vychází se proto z většího množství primárně jinak zaměřených nástrojů ochrany přírody a krajiny (územní i druhové, obecné i zvláštní) a životního prostředí jako celku (SEA, EIA). Jejich uplatnění je koordinováno skupinou metodických dokumentů a technických podmínek, které vymezují konkrétní postupy a odborné podklady, které se uplatní na jednotlivých stupních plánování a umísťování stavby pozemní komunikace.<sup>34</sup>

Mezi nejvýznamnější nástroje, které jsou bezprostředně provázány s postupy rozebranými v disertační práci, patří migrační studie zpracovávané v různých fázích umísťování stavby (strategická migrační studie jako podklad pro SEA, rámcová migrační studie jako podklad pro EIA a detailní migrační studie jako součást dokumentace pro vydání územního rozhodnutí) a územně analytické podklady, které obsahují údaje o stanovištích a migračních koridorech volně žijících živočichů v dotčeném území. V jejich rámci lze sledovat například zvláště chráněná území, lokality soustavy Natura 2000, lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem, biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců a územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“).

Tyto nástroje umožňují včasnou identifikaci střetů plánované stavby pozemní komunikace se stanovišti a migračními koridory volně žijících živočichů (na koncepční úrovni), posouzení celkové průchodnosti navržených variant trasování a řešení stavby (na úrovni EIA), určení typu a umístění jednotlivých průchodů pro volně žijící živočichy (také na úrovni EIA) a poté i podrobnější specifikaci jejich parametrů (na úrovni

<sup>32</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005-154. Nové výjimky prolamující toto pravidlo budou zmíněny níže.

<sup>33</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, bod 41.

<sup>34</sup> Pro podrobné a aktuální informace lze srovnat zejména publikaci HLAVÁČ, V. – ANDĚL, P. – PEŠOŮT, P. – LIBOSVÁR, T. – ŠIKULA, T. – BARTONIČKA, T. – DOSTÁL, I. – STRNAD, M. – UHLÍKOVÁ, J. *Doprava a ochrana fauny v České republice: metodika AOPK ČR* [online]. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2020 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <https://www.ochrana.prirody.cz/res/archive/217/072682.pdf?seek=1607348633>. Na s. 108–133 této publikace je podrobně rozebráno, jak dochází k uplatňování jednotlivých požadavků na ochranu fauny v průběhu plánování a přípravy liniové dopravní infrastruktury.

dokumentace pro vydání územního rozhodnutí). Doplnuje je přitom řada dalších nástrojů a postupů (biologický průzkum, monitoring, biologický dozor atd.).

Současně s umisťováním stavby pozemní komunikace a navrhováním migračních průchodů pro volně žijící živočichy je nutné řešit také ochranu migračních koridorů navazujících na jednotlivé průchody před další zástavbou (může se jednat i o sekundární zástavbu navazující na zprovoznění pozemní komunikace). V opačném případě může dojít ke znehodnocení prostředků vynaložených na vybudování migračních průchodů, protože se k nim volně žijící živočichové nedostanou. Proto je doporučeno, aby došlo k začlenění příslušných migračních koridorů a průchodů do ÚP obcí. Naplnění tohoto požadavku však závisí na dohodě se zástupci místní samosprávy. Zákon tento problém podrobněji neřeší.

S ohledem na zvyšující se míru fragmentace krajiny je samozřejmě zářející, že tato problematika není řešena na zákonné úrovni. V disertační práci bylo zjištěno, že většina zákonů o ochraně přírody a krajiny přijatých v okolních zemích obsahuje alespoň dílčí zmínky týkající se ekologických koridorů nebo migrační průchodnosti krajiny. Ačkoli český koncept ochrany průchodnosti krajiny lze považovat za velmi kvalitní, domnívám se, že alespoň obecná právní úprava zmiňující potřebu ochrany migračních tras pro volně žijící živočichy na zákonné úrovni by byla přínosná. Lze proto ocenit, že by se současný stav měl změnit nejpozději s účinností nového stavebního zákona – s ním související změnový zákon začleňuje obecnou ochranu před narušením migračních tras živočichů do § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a také samotný nový stavební zákon by měl obsahovat několik zmínek o potřebě zachování prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy.<sup>35</sup>

## 8. AKTUÁLNÍ VÝVOJOVÉ TENDENCE PRÁVNÍ ÚPRAVY

Výše popsaný stav právní úpravy není neměnný. Naopak lze říci, že v posledních letech se příslušné právní předpisy mění až příliš často. Souvisí to zejména se snahou zákonodárce o usnadnění a urychlení povolovacích procesů týkajících se staveb pozemních komunikací i jiných staveb. Zasahováno je přitom nejen do stavebního zákona a liniového zákona, ale také do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a do zákona o ochraně přírody a krajiny. Jen malý ohled je v tomto směru brán na předvídatelnost a stabilitu právní úpravy, což znesnadňuje přípravu stavebních záměrů i rozhodování o nich. Zavedeno bylo také mnoho zvláštních, integrovaných a zjednodušených postupů, což právní úpravu dále znepráhledňuje.

V tomto ohledu lze souhlasit s tím, že rekodifikace stavebního práva je již potřebná. Přijetí nového stavebního zákona, ke kterému došlo jen pár dní před uzavřením rukopisu disertační práce, lze proto považovat za naprosto zásadní událost, která se dotýká v podstatě všech pro práci relevantních právních předpisů a postupů a která současně představuje završení již účinných legislativních změn. V disertační práci byla podrobně

---

<sup>35</sup> Část sedmá, článek XII, bod 10 zákona č. 284/2021 Sb. a ustanovení § 39 písm. b), § 80 odst. 2 písm. e) a § 148 odst. 2 písm. b) zákona č. 283/2021 Sb.

rozebrána řada změn příslušné právní úpravy, z nichž některé představují pouze provizorní řešení do doby, kdy nový stavební zákon nabyde účinnosti, a jiné představují instituty, se kterými nový stavební zákon počítá. Všechny tyto změny je nutné vnímat částečně i optikou nového stavebního zákona.

Mnohé z provedených změn byly v disertační práci a v citované literatuře podrobeny kritice (právní fikce, omezování účasti environmentálních spolků na rozhodování atd.). Lze však nalézt i další změny, které jsou ve své podstatě pozitivní, popř. které by mohly být pozitivní, kdyby při jejich zavádění byl kladen větší důraz na ochranu dotčených veřejných zájmů a na efektivní účast veřejnosti při rozhodování.

Jednou z takových změn je zavedení územního rozvojového plánu (ÚRP) mezi stávající druhy územně plánovací dokumentace. Tento nástroj má být vydáván na celostátní úrovni ve formě opatření obecné povahy a má dosahovat vyšší míry podrobnosti než PÚR ČR.<sup>36</sup> Domnívám se, že ÚRP může pozitivně ovlivnit způsob umisťování koridorů pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu, protože odstraní problémy týkající se vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR, které byly naznačeny výše. S ohledem na vyšší míru podrobnosti a celostátní dosah tohoto nástroje by také mělo být možné podrobnější posouzení vlivu vymezovaných ploch a koridorů a zvážení s tím souvisejících variant. Na druhou stranu je však ze stejných důvodů nutné zajistit odpovídající účast veřejnosti a územních samosprávných celků při jeho pořizování, což podle mého názoru současná právní úprava nečiní.

Dalším novým nástrojem, který se uplatní při umisťování staveb pozemních komunikací podléhajících režimu liniového zákona, je jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.<sup>37</sup> Také tento nástroj lze podle mého názoru považovat za užitečný, protože je v něm integrována řada závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny, což umožňuje jejich koordinaci. Je však důležité, aby příslušný orgán měl dostatek času na posouzení všech s tím souvisejících požadavků, proto je nutné pohlídat, aby se na jednotné závazné stanovisko v důsledku budoucích změn právní úpravy nevztáhla žádná z právních fikcí. I s tímto jinak poměrně pozitivním nástrojem však zákonodárce spojil problém – mají v něm být posouzeny také podmínky pro povolení výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území a druhů (§ 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) a pro povolení odchylného postupu při ochraně ptáků (§ 5b téhož zákona).

Jak bylo uvedeno výše, tyto výjimky jsou za normálních okolností vydávány ve formě správního rozhodnutí. To má své důvody – povoluje se zde totiž činnost, která je v rozporu se zákazem stanoveným v zákoně o ochraně přírody a krajiny (nejedná se tedy o „pouhé“ posouzení souladu s podmínkami zákona). Změnou formy správních rozhodnutí na závazné stanovisko je snižována úroveň ochrany odpovídající vysokému zájmu na zachování zvláště chráněných území a druhů (včetně všech druhů ptáků). Projevuje se to jednak omezenou možností přezkumu závazného stanoviska (proti závaznému stanovisku se nelze samostatně odvolat) a také omezenou účastí veřejnosti při jeho vydávání (podle současného znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se

<sup>36</sup> Ustanovení § 35a odst. 3 a § 35b odst. 4 stavebního zákona.

<sup>37</sup> Ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny.

mohou environmentální spolky účastnit pouze správních řízení vedených podle tohoto zákona).<sup>38</sup> Začlenění správních rozhodnutí do jednotného závazného stanoviska je tedy velice kontroverzní.

Institut jednotného závazného stanoviska v sobě odráží širší tendenci zákonodárce integrovat po formální stránce jednotlivá správní řízení a postupy. Do současného stavebního zákona byly zavedeny integrované formy územního řízení se stavebním řízením a/nebo EIA.<sup>39</sup> Nový stavební zákon integruje územní a stavební řízení zcela a předpokládá i možnost integrace EIA do řízení o povolení záměru. Současně by mělo dojít také k rozsáhlé integraci agendy dalších dotčených orgánů do státní stavební správy.<sup>40</sup> Také formální integrace některých řízení a postupů může být podle mého názoru užitečná, musí k ní však být přistupováno s rozmyslem. Řešení obsažené v novém stavebním zákoně vytváří podle mého názoru nezanedbatelné riziko, že záměry nebudou dostatečně posouzeny a že dotčeným veřejným zájmům nebude poskytnuta odpovídající míra ochrany. Toto nebezpečí dále prohlubují lhůty stanovené pro rozhodnutí stavebního úřadu a fikce souhlasu dotčeného orgánu převzatá ze současné právní úpravy.

Osobně se domnívám, že v tomto ohledu je nový stavební zákon až příliš ambiciózní. Pozitivní změnu by přineslo i pouhé zpřehlednění právní úpravy, zjednodušení povolenacích procesů a další dílčí změny některých problematických aspektů současné právní úpravy. V důsledku velkých změn v koncepci stavební správy a také v rozsahu agendy, o které mají stavební úřady do budoucna rozhodovat, však nyní panují obavy o to, jaké dopady bude nová právní úprava jako celek mít. Zcela chybí širší společenská shoda na obsahu nového zákona, což může vést k tomu, že bude podobně jako současný stavební zákon často měněn.

## 9. NAVAZUJÍCÍ POZNATKY OBECNĚJŠÍHO CHARAKTERU

V obecnější rovině bylo v disertační práci zjištěno, že závažné problémy při umisťování staveb pozemních komunikací vznikají v případech, kdy jednotlivé (výše naznačené) kroky neprobíhají v předpokládaném pořadí. Je zejména důležité, aby se předcházelo vzniku situací, kdy je stavba povolována v navazujících fázích právem předpokládaného procesu, zatímco ještě nebyly vyřešeny problémy související s fázemi předešlými (například pokud je provedena EIA dříve, než jsou vyřešeny spory týkající se umístění koridoru v územně plánovací dokumentaci, nebo pokud probíhají stavební řízení, aniž by byly dořešeny problémy týkající se územního rozhodnutí pro příslušný

<sup>38</sup> Tytéž závěry lze vztáhnout také na zvláštní postup podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, který již od roku 2018 umožňuje za určitých okolností povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů ve formě závazného stanoviska.

<sup>39</sup> Ustanovení § 94a a násl. stavebního zákona.

<sup>40</sup> Integrace se týká také agendy orgánů ochrany přírody. Zvláště upozornit je třeba na to, že za určitých okolností má být příslušnost k vydání správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska ve věcech týkajících se činností na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a lokalit soustavy Natura 2000 odebrána i speciálním orgánům ochrany přírody (Správy národních parků, AOPK). Blíže srov. Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 59, č. 1, s. 79–80.



úsek pozemní komunikace).<sup>41</sup> Chaotický postup při umisťování stavby může způsobit, že ve výsledku zvolené řešení nebude nejlepší možné, a také může dojít k extrémnímu zpoždění realizace záměru v důsledku táhlých soudních sporů.

Další problémy pak vznikají také v důsledku změn právní úpravy. Plánování a umisťování staveb pozemních komunikací obecně vyžaduje delší dobu, proto se v jejich případech zvláště výrazně projevují problémy pramenící z častých změn relevantní právní úpravy. Časté změny právní úpravy vnášejí nejistotu do procesů přípravy staveb a negativně se odráží i v rozhodovací činnosti správních orgánů. Největším přínosem by proto byla již výše zmiňovaná stabilita a předvídatelnost právní úpravy. Z toho vyplývá zejména požadavek na důkladné zvažování dalších změn právní úpravy a na zhotovení odpovídajících podkladů a studií zdůvodňujících potřebu i očekávané přínosy změn. Současně by přijaté změny měly být zpracovávány natolik kvalitně, aby se nová právní úprava nemusela brzy zase měnit, popřípadě aby problémy s ní spojené nemusely být řešeny až výkladem ze strany soudů.

## 10. INTEGRACE POŽADAVKŮ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY (VÝZKUMNÁ OTÁZKA)

V disertační práci byly stanoveny dvě výzkumné otázky, přičemž v rámci první z nich bylo zkoumáno, nakolik (a zda vůbec) jsou v procesech plánování a umisťování staveb pozemních komunikací v ČR integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny. V této souvislosti je především nutné rozlišovat mezi integrací formální a integrací materiální. V podmínkách ČR se o integraci často hovoří právě jen ve formálním smyslu, tj. jako o procesní integraci různých správních řízení či postupů. První výzkumná otázka se ovšem soustředí na integraci v materiálním smyslu, tj. na „začlenění“ environmentálních požadavků do rozhodovacích procesů. Pozornost je však ve výsledku nezbytné věnovat oběma těmto integracím.

Pokud jde o materiální integraci, lze říci, že požadavek na začlenění environmentálních požadavků do procesů územního plánování a do navazujících rozhodovacích procesů vyplývá z řady dokumentů přijatých na mezinárodní i unijní úrovni. V českém právu k tomuto začlenění skutečně dochází, a to zejména prostřednictvím příslušných územně analytických podkladů, odborných podkladů a studií, procesů SEA a EIA, naturového posouzení, rozhodnutí, závazných stanovisek a stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody, vyjádření veřejnosti atd.

Největší problémy s integrací požadavků na ochranu přírody a krajiny do rozhodovacích procesů vznikají na strategické úrovni (Dopravní politika ČR, Dopravní sektorové strategie, PÚR ČR). Na této úrovni je sice největší prostor pro zvážení otázky, zda je stavbu pozemní komunikace vhodné realizovat, současně je však k dispozici nejméně informací o jejích budoucích vlivech na přírodu a krajinu, protože dosud není vymezen její koridor v území. Ve vztahu k Dopravním sektorovým strategiím je proto

<sup>41</sup> S druhým zmiňovaným problémem souvisí zejména potřeba, aby soudy přiznávaly odkladný účinek žalobám proti vydaným územním rozhodnutím v případech, kdy hrozí, že v době řízení bude povolena a zahájena stavba.



nutné zvážit, jaká environmentální kritéria lze zahrnout do multikriteriální analýzy, na jejímž základě je sestavován harmonogram staveb doporučených k realizaci. Ve vztahu k PÚR ČR je třeba zajistit, aby byla umožněna dodatečná změna vymezeného koridoru nebo i jeho úplné vypuštění z PÚR ČR, pokud by se při pořizování navazující územně plánovací dokumentace ukázalo, že vedení koridoru, které bylo schematicky naznačeno v PÚR ČR, není s ohledem na ochranu přírody a krajiny možné.

Významnou změnu má v tomto ohledu přinést zavedení ÚRP do procesů územního plánování. ÚRP má dosahovat vyšší míry podrobnosti, lze tedy očekávat podrobnější posouzení předpokládaných vlivů této koncepce na životní prostředí (včetně přírody a krajiny) a také možnost zvážení variant na celostátní úrovni. V podobě, v jaké je ÚRP začleněn do nového stavebního zákona, by na této úrovni mělo dojít také k vymezení nadregionálního ÚSES, který představuje „zelený“ protipól vymezované šedé infrastruktury, což lze považovat za pozitivní.<sup>42</sup> Jak již však bylo naznačeno výše, s ohledem na míru podrobnosti i význam tohoto nástroje je třeba dbát na to, aby byly příslušné požadavky na ochranu přírody a krajiny na této úrovni skutečně zohledněny a také aby byla zajištěna odpovídající účast veřejnosti při jeho pořizování.

Co se formální integrace týče, tak ta je sice v poslední době čím dál tím více prosazována, má však své limity. Určitá racionalizace co do počtu probíhajících správních řízení a s nimi souvisejících postupů může být užitečná. Příliš ambiciózní formální integrace však podle mého názoru může vést k narušení integrace materiální, tj. pokud bude jeden orgán odpovědný za vedení rozsáhlého integrovaného řízení, může v jeho rámci „přehlédnout“ některé požadavky týkající se ochrany přírody a krajiny (zjednodušeně řečeno). Toto nebezpečí je prohloubeno v případě, kdy jsou stanoveny krátké lhůty pro rozhodnutí a kdy je z řízení vyloučena veřejnost, která jinak může upozornit na některé významné skutečnosti.

Zejména je třeba zohlednit, že formální integrace sama o sobě sice přináší procesní zjednodušení, nedotýká se však věcné podstaty řízení. Klade proto větší požadavky jak na žadatele (stavebníka), který musí připravit související dokumentaci, tak na příslušný orgán, který v dané věci rozhoduje. Není tedy nereálná (za určitých okolností může být i prospěšná), je při ní však nutné počítat s rozsahem posuzovaných skutečností. Tomu by měly odpovídat lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí (musí-li vůbec být stanoveny), personální obsazení příslušného orgánu (co do počtu i odbornosti pracovníků), zkušenosti příslušného orgánu s vedením řízení takového typu, záruky pro zajištění ochrany všech dotčených zájmů atd.

## 11. HLEDÁNÍ NEJLEPŠÍHO MOŽNÉHO ŘEŠENÍ UMÍSTĚNÍ STAVBY (VÝZKUMNÁ OTÁZKA)

V návaznosti na výše uvedené se disertační práce dále zaměřila na otázku, nakolik (a zda vůbec) odpovídá současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní

<sup>42</sup> Ustanovení § 74 odst. 2 písm. d) zákona č. 283/2021 Sb.

komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo řečeno, materiální integrace představuje pouze první předpoklad efektivní ochrany přírody a krajiny v rozhodovacích procesech. Teprve na jejím základě je rozhodováno ve věci, což zpravidla obsahuje prvek spočívající v poměrování dvou veřejných zájmů – zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace a zájmu na ochraně přírody a krajiny. Pokud je stavba pozemní komunikace považována za potřebnou a jsou-li současně splněny podmínky vyplývající z příslušné právní úpravy, pak zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí jiným veřejným zájmům souvisejícím s realizací stavby. Právě v takovém případě je však nutné pečlivě zhodnotit možnosti vedení její trasy a navrhnout vhodná opatření, která omezí její negativní vliv na přírodu a krajinu.

S tímto požadavkem souvisí řada právních nástrojů a postupů, z nichž mnohé byly v poslední době změněny. Nedávné změny právní úpravy jsou odůvodňovány zejména potřebou urychlení a usnadnění povolenacích procesů pro stavby pozemních komunikací i pro jiné stavby. Připomenout lze, že mnohé z nich přinášejí v kontextu současné právní úpravy výkladové problémy nebo jsou odbornou veřejností považovány za nevhodné, nepřijatelné, či dokonce za protiústavní. Jedná se především o fikci souhlasu zakotvenou v § 4 odst. 9 stavebního zákona, o možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a o omezení účasti spolků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle jiných zákonů.<sup>43</sup>

Podobné dopady do dosavadního režimu ochrany má také fikce nepodmíněný rozhodnutí závazným stanoviskem zakotvená v § 2 odst. 7 liniového zákona a začlenění povolování výjimek podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a stanovování odchylného postupu při ochraně ptáků podle § 5b téhož zákona do jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny. Všechny tyto instituty mohou snížit míru ochrany veřejného zájmu, protože tlačí na dotčené orgány, aby rozhodly rychle nebo vůbec, a vylučují z rozhodování dotčenou veřejnost, která by mohla přispět významnými informacemi o území. To vše probíhá na pozadí již výše zmíněných snah o co největší formální integraci souvisejících řízení.

Na tento trend navazuje nový stavební zákon. Koncept integrace agendy v oblasti ochrany přírody a krajiny do státní stavební správy, který je zakotven v doprovodném změnovém zákoně, představuje podle mého názoru zcela zásadní nebezpečí pro budoucí ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Neexistují žádné záruky, že stavební úřady budou rozhodovat s ohledem na dotčené veřejné zájmy a že stanoví vhodné podmínky pro provedení záměru (to vše navíc ve lhůtě pro rozhodnutí o povolení záměru). Za podstatně vhodnější koncept považuji jednotné závazné stanovisko k zásahu do

<sup>43</sup> Srov. například následující: Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [...] [online]. 15. 5. 2017 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old\\_files/1404055622.pdf](https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404055622.pdf); Nález Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17; STEJSKAL, V. Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 10–11; SVOBODA, P. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. *Ochrana přírody* [online]. 2020, č. 5 [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-urychlovaciho-zakona-dalsi-deregulace-vystavby-na-ukor-ochrany-prirody/>.

přírody a krajiny, které bylo zavedeno do zákona o ochraně přírody a krajiny již k 1. 1. 2021 (byť s výše zmiňovanými výhradami týkajícími se formy povolování výjimek a odchylného postupu).

Za povšimnutí stojí, že bez významnějších změn zůstávají ty části právní úpravy, které vyplývají přímo ze směrnice SEA, směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Je vidět, že kontrola ze strany EU má v tomto ohledu svůj nezastupitelný význam. Současně však lze připomenout, že unijní legislativa má reprezentovat pouze minimální standard ochrany, který by měl být vhodně doplněn dalšími požadavky vyplývajícími z národní legislativy. Pozitivní změny české právní úpravy mají však jen dílčí charakter. Jedná se zejména o začlenění biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců do databáze územně analytických podkladů.<sup>44</sup> V novém stavebním zákoně lze pak ocenit zejména užší propojení územně plánovací dokumentace s ÚSES a začlenění ochrany migračních tras živočichů do § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. do režimu obecné ochrany živočichů).<sup>45</sup>

V obecnější rovině lze proto uzavřít, že současný vývoj právní úpravy zcela neodpovídá požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Umístění stavby pozemní komunikace vyžaduje v celé délce příprav a povolování dostatečný prostor pro zvážení všech vlivů, variant a opatření, přičemž je nezbytná spolupráce odborníků ze všech dotčených oborů. V takové situaci se výše rozebrané trendy (rozsáhlé formální integrace řízení, zavádění lhůt a fikcí, omezování účasti veřejnosti apod.) jeví jako nevhodné, směřující sice možná k domnělému cíli rychleji zahájené výstavby, ovšem bez ohledu na to, zda zvolené řešení bude skutečně to nejvhodnější. Rychlost řízení by však neměla být považována za důležitější, než je kvalita rozhodnutí. Je proto podle mého názoru namístě přehodnotit východiska současného legislativního vývoje a obnovit snahy o nalezení takového řešení, které usnadní povolovací proces, aniž by snižovalo úroveň ochrany přírody a krajiny (i dalších veřejných zájmů).

## 12. DOPORUČENÍ A ÚVAHY *DE LEGE FERENDA*

Na základě zjištění obsažených v disertační práci bylo formulováno několik doporučení týkajících se budoucího vývoje právní úpravy i její aplikace a interpretace.

Pokud jde o vývoj právní úpravy, analýza provedená v disertační práci především ukázala, že v relativně krátké době proběhlo velké množství legislativních změn, přičemž některé z nich lze (samostatně i ve vzájemné kombinaci) považovat za více či méně problematické. Jedním z prvních obecných doporučení formulovaných v závěrech disertační práce proto je, že při jakýchkoli následujících změnách právní úpravy by mělo být postupováno s rozmyslem tak, aby přijaté změny byly v rámci možností

<sup>44</sup> Příloha č. 1, část A vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (číslo jevu 36b).

<sup>45</sup> Ustanovení § 74 odst. 2 písm. d), § 77 odst. 2 písm. d) a e) a § 80 odst. 2 písm. e) zákona č. 283/2021 Sb.; a část sedmá, článek XII, bod 10 zákona č. 284/2021 Sb.

stabilní (brzy se zase neměnily), co nejvíce nesporné a aby nepřinášely další výkladové potíže. Respektovány by přitom měly být základní principy práva životního prostředí, mezi které patří mimo jiné i princip trvale udržitelného rozvoje, principy prevence a předběžné opatrnosti, princip komplexní a integrované ochrany a princip informovanosti a účasti veřejnosti na rozhodování.<sup>46</sup>

Další doporučení formulovaná v závěrech disertační práce se týkají již konkrétních aspektů právní úpravy a její aplikace v procesech plánování a umisťování staveb pozemních komunikací. V první řadě je konstatováno, že na strategické a nejvyšší koncepční úrovni (tj. při plánování těchto staveb) by měla být přítomna úvaha o možnostech převedení silniční dopravy na jiný (z environmentálního pohledu šetrnější) způsob dopravy. Tento požadavek lze navázat zejména na posouzení variant v rámci procesu SEA týkajícího se Dopravních sektorových strategií, PÚR ČR a/nebo ÚRP. Proto v tomto případě není nutná změna právní úpravy, spíše by bylo vhodné, kdyby tento požadavek uplatňoval příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (v rámci *scopingu*).

Pokud jde o koncepční fázi územního plánování, odkázat lze v první řadě na již výše uvedená doporučení týkající se způsobu přebírání koridorů staveb z PÚR ČR do ZÚR. Problémy související s tímto vztahem však do budoucna pravděpodobně „vyřeší“ ÚRP, proto se zde hodí zaměřit se spíše na něj. Nová právní úprava týkající se ÚRP vykazuje podle mého názoru dílčí nedostatky ve vztahu k účasti veřejnosti, které zakládají zcela neodůvodněné rozdíly oproti procesům pořizování jiné územně plánovací dokumentace. Především se domnívám, že by v procesu pořizování ÚRP měla být dána možnost zástupci veřejnosti, dotčeným obcím a oprávněnému investorovi podat námítky obdobně, jako je tomu při pořizování ZÚR. Hodí se také upozornit, že v návaznosti na zavedení ÚRP do stavebního zákona nedošlo k žádné změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního, která by to reflektovala v tom smyslu, že by zajistila obcím a krajům zvláštní aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného ze strany MMR. Taková úprava by přitom jistě byla namístě.

Nový stavební zákon tyto rozdíly „odstraňuje“ tím, že zcela ruší institut zástupce veřejnosti a vylučuje možnost podávání námitek při pořizování veškeré územně plánovací dokumentace. Veřejnost tedy bude moci podávat pouze připomínky a k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a soudního řádu správního nebude moci využít zástupce veřejnosti. Nedojde-li v tomto ohledu k žádné změně, pak bude důležité jednak, aby docházelo k řádnému vypořádání připomínek již při pořizování územně plánovací dokumentace, a také aby soudy postupovaly vstřícně při dovozování aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze strany obcí (nedojde-li k výše doporučené změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního), jednotlivců a spolků.

Na koncepční úrovni by dále bylo vhodné zaměřit se více na problematiku sekundární zástavby v území, do kterého je stavba pozemní komunikace umisťována. Tento problém lze zohlednit v první řadě již v rámci procesu SEA při pořizování územně plánovací dokumentace (zde tedy bude opět záviset především na příslušném úřadu,

<sup>46</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49–54.

zda uplatní s tím související požadavky).<sup>47</sup> V návaznosti na to lze však znovu upozornit i na možnost ochrany dotčeného území před nevhodnou sekundární zástavbou v ÚP obcí. Významné je to zejména ve vztahu k migračním trasám volně žijících živočichů, které navazují na migrační objekty realizované na pozemní komunikaci. Uplatnění tohoto doporučení bude v praxi záviset především na dohodě se zástupci místní samosprávy.

Dále se s ohledem na analýzu provedenou v této práci domnívám, že splnění podmínek pro povolení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ, které jsou stanoveny v § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, by mělo být posuzováno již na koncepční úrovni (při pořizování územně plánovací dokumentace, která vymezuje koridor stavby pozemní komunikace ve ZCHÚ). Tento postup by zejména umožnil zvážení „potřebnosti“ vedení stavby přes ZCHÚ již ve fázi umisťování jejího koridoru a také s tím související zvažování v úvahu připadajících variant. Ve své nejjednodušší podobě by se tento postup mohl realizovat prostřednictvím řádně odůvodněného stanoviska orgánu ochrany přírody, ve kterém budou podmínky podle § 43 posouzeny (včetně zvážení existence potenciálně vhodnějšího koncepčního řešení), a s ohledem na to bude vyjádřen souhlas či nesouhlas s navrhovaným řešením. Toto stanovisko musí být pro obsah územně plánovací dokumentace závazné (obdobně jako rozhodnutí o povolení výjimky je předpokladem pro vydání územního rozhodnutí).

Pokud jde o ochranu ZCHD živočichů a rostlin při umisťování staveb pozemních komunikací (a obdobně i jiných staveb), domnívám se, že podmínky pro povolení výjimky z jejich základních ochranných podmínek stanovené v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny by se neměly rozlišovat podle toho, zda se jedná o druhy chráněné podle práva EU, či nikoli (jen ve vztahu k druhům chráněným podle práva EU je výslovně stanoven požadavek na to, aby byla prokázána neexistence jiného uspokojivého řešení). Naopak by měly být odvozeny od kategorie ohroženosti jednotlivých dotčených druhů. Bohužel však jakákoli reorganizace v tomto směru by byla velice obtížná, protože druhy chráněné podle práva EU se nacházejí ve všech kategoriích ohroženosti a současně mnoho druhů chráněných „pouze“ podle českého práva je zařazeno do kategorie kriticky či silně ohrožených druhů.<sup>48</sup> Přesto však podle mého názoru není současný přístup zcela správný, a do budoucna by proto mohla být zvážena jeho změna.

Ve vztahu k problematice fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací bych ráda doporučila začlenění právní úpravy týkající se ochrany migračních tras volně žijících živočichů do zákona o ochraně přírody a krajiny. S touto změnou počítá nový stavební zákon (resp. změnový zákon, který jej doprovází), ovšem kdyby k tomu byla příležitost, mohla by být příslušná změna zákona o ochraně přírody a krajiny provedena

<sup>47</sup> V případě hierarchicky vyšších druhů územně plánovací dokumentace lze však v této souvislosti narazit na nemožnost posouzení záležitostí, které svou povahou náleží nižší územně plánovací dokumentaci. Srov. zejména ustanovení § 35a odst. 4 a § 36 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>48</sup> Seznam zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin s vyznačením druhů chráněných podle práva EU lze srovnat na: Ministerstvo životního prostředí. *Seznam zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění* [online]. [cit. 2021-09-30]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zvlaste\\_chranene\\_druhy/\\$FILE/OP-seznam\\_ZCHD-20150527.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zvlaste_chranene_druhy/$FILE/OP-seznam_ZCHD-20150527.pdf).

i dříve (účinnost změny je stanovena až na 1. 7. 2023, což je s ohledem na její dlíčí charakter zbytečně dlouhá doba). Velmi podobné doporučení lze vztáhnout také k začlenění nadregionálního ÚSES do ÚRP, ke kterému by podle mého názoru mělo dojít již při přijetí prvního ÚRP (pokud bude první ÚRP na základě současného stavebního zákona vůbec přijat a nebude se čekat až na účinnost nové právní úpravy).

Rada dalších doporučení by se dále mohla týkat odstraňování nedávných změn právní úpravy, které byly v disertační práci podrobeny kritice. Jedná se především o omezení účasti environmentálních spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle jiných právních předpisů, o právní fikce stanovené v § 4 odst. 9 stavebního zákona a § 2 odst. 7 liniového zákona, o možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a o zahrnutí povolování výjimek ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů a území a povolování odchylného postupu při ochraně ptáků do jednotného závazného stanoviska. Jakákoli doporučení ohledně těchto změn však samozřejmě naráží na výše uvedené doporučení týkající se stability právní úpravy. Omezím se proto na konstatování, že by podle mého názoru bylo namístě zvážit společné působení všech těchto změn a v návaznosti na to také možnost jejich zpětné změny.

Z obdobných důvodů je problematické formulovat jakákoli doporučení ve vztahu k novému stavebnímu zákonu, který byl přijat jen krátce před uzavřením rukopisu disertační práce. Tato doporučení by předpokládala buď velmi rozsáhlé změny nového stavebního zákona i změnového zákona ještě předtím, než nabydou účinnosti, nebo v krajním případě úplné zrušení těchto dvou předpisů. Zejména k druhé možnosti bych se však stavěla opatrně, protože rekodifikace v oblasti stavebního práva byla potřebná a její znovuzahájení od úplného počátku by znamenalo odklad jakýchkoli změn o dalších mnoho let. Změnu před nabytím účinnosti však podle mého názoru zvážit lze. Pokud by k ní došlo, domnívám se především, že by měl být opuštěn nebo významně upraven koncept integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy. Za podstatně vhodnější nástroj považuji koordinaci závazných stanovisek, popř. jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.

V rovině teoretické se také domnívám, že problematika povolování dopravních staveb (popř. obecněji liniových staveb) si zaslouží komplexnější zvláštní úpravu, která může být začleněna buď do zvláštního zákona, nebo do zvláštní části stavebního zákona. Tato právní úprava by neměla pouze stanovovat výjimky z obecné právní úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Měla by být vytvořena s ohledem na specifika těchto záměrů a měla by směřovat k zajištění racionální a efektivní integrace požadavků na ochranu všech souvisejících veřejných a soukromých zájmů do rozhodování o nich. Také tento návrh jde však momentálně zcela mimo koncept zvolený zákonodárcem v novém stavebním zákoně, který nadále využívá dlíčích odchylek od standardního režimu povolování staveb. Šlo by jej tedy zvážit až v případě, že by se v budoucnosti chystaly další větší změny příslušné právní úpravy.

### 13. ZÁVĚR

Výše uvedená doporučení vyplývají z velice rozsáhlé analýzy, kterou lze srovnat přímo v textu disertační práce. Rozsah této analýzy přitom sám o sobě vede k zamyšlení nad tím, jak moc je problematika týkající se vztahu mezi realizací pozemních komunikací a ochranou přírody a krajiny rozsáhlá, a to jak po věcné, tak po procesní stránce. Osobně bych proto na tomto místě ráda dodala, že si nedovedu představit procesní řešení, které by zajistilo rychlé umístění stavby pozemní komunikace při současném odpovídajícím zohlednění všech souvisejících veřejných a soukromých zájmů. Je správné zamýšlet se nad tím, jak tento proces co nejvíce zefektivnit. Na druhé straně je však podle mého názoru nezbytné počítat s tím, že rozsah problematiky odůvodňuje delší dobu strávenou přípravami a povolováním stavby.

Ve vztahu k případným zpožděním, která vzniknou z důvodů souvisejících s ochranou přírody a krajiny, je pak nezbytné znova a znova opakovat, že se jedná o ochranu důležitého veřejného zájmu. Tuto skutečnost nelze v očích veřejnosti donekonečna bagatelizovat. Přírodě a krajině je třeba dlouhodobě věnovat pozornost, která odpovídá jejímu významu v oblasti poskytování ekosystémových služeb i hodnotě, kterou má sama o sobě. Domnívám se, že v tomto ohledu je nezbytné myslet podstatně více dopředu než jen v horizontu času „ztraceného“ diskusemi o umístění koridoru stavby v územně plánovací dokumentaci nebo při přezkumu územního rozhodnutí ze strany správního soudu. Jak již bylo uvedeno výše, věřím, že kvalita přijatého řešení by měla být považována za důležitější hodnotu, než je rychlost jeho přijetí.

JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D.  
Právnická fakulta, Univerzita Karlova  
chaloual@prf.cuni.cz