

Principy práva životního prostředí v novém stavebním zákoně

Vojtěch Stejskal*

Abstrakt: V roce 2021 schválil Parlament v rámci rekodifikace veřejného stavebního práva nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. a s ním související tzv. změnový zákon č. 284/2021 Sb. Nová legislativa zavedla v oblasti práva životního prostředí značné změny, které by v případě nabytí účinnosti měly negativní dopad jak na systém práva životního prostředí, tak i na jeho praktickou aplikaci. Rekodifikace veřejného stavebního práva v původním znění z roku 2021 totiž měla potenciál oslabit možnosti prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v procesech povolování stavebních a jiných záměrů. Parlament však ještě před účinností nového stavebního zákona přijal v roce 2023 zákony, ve kterých Ministerstvo životního prostředí prosadilo koncepci zachování úpravy orgánů ochrany životního prostředí a prosazování veřejného zájmu na úseku ochrany jednotlivých složek životního prostředí, i když za cenu, že počátkem roku 2024 podstatná část individuálních rozhodovacích postupů v oblasti ochrany životního prostředí v souvislosti s uplatňováním veřejného stavebního práva dozná podstatných procesních a organizačních změn. Příspěvek si klade za cíl zamyslet se nad tím, zda a jak se promítají v rámci rekodifikace veřejného stavebního práva principy práva životního prostředí.

Klíčová slova: stavební zákon, právní principy, principy práva životního prostředí, právo životního prostředí

Úvodem

Jak stávající zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, tak zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (který v podstatných částech nabyde účinnosti od 1. ledna 2024), jsou součástí systému práva životního prostředí.¹ Jako takové by se v nich měly odrážet rovněž principy práva životního prostředí. V roce 2021 vyvrcholila „první fáze“ rekodifikace veřejného stavebního práva přijetím tzv. nového stavebního zákona, zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), reprezentovaná ale i tzv. změnovým zákonem, zák. č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Ve stručnosti připomeňme, že tyto zákony zavedly v oblasti práva životního prostředí značné změny, které kdyby nabyly účinnosti, představovaly by patrně výrazný zásah do stávajícího systému práva životního prostředí. Popřely by pravděpodobně řadu principů práva životního prostředí a fakticky oslabily či mnohde znemožnily prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, ochraně přírody a krajiny či lidského zdraví v řízeních o povolování stavebních a jiných záměrů. Konkrétně nová právní úprava měla zavést například integraci některých environmentálních agend dotčených orgánů do nového modelu státní stavební správy, nové stavební úřady se měly stát orgány

* Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., docent katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: stejskal@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8783-7190>. Tento článek byl vytvořen v rámci programu vědeckého výzkumu Univerzity Karlovy COOPERATIO – Vědní oblast Law – 6. *Environmental Law*. Autor si dovoluje poděkovat oběma neznámým recenzentům/recenzentkám za kritické, avšak inspirující podněty, díky kterým tento článek dotvořil.

¹ K systému práva životního prostředí viz např. DROBNÍK, J. Předmět a systém. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 31.

ochrany životního prostředí a především měla nová právní úprava degradovat dosavadní silné nástroje dotčených orgánů státní správy v oblasti ochrany životního prostředí, prosazující veřejný zájem na ochraně životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva, v první řadě povolení a souhlasy (vydávané formou správních rozhodnutí a závazných stanovisek) na právně nezávazná vyjádření.²

K legislativnímu procesu a rekonstrukci z materiálního pohledu se kriticky vyjadřovala celá řada odborníků či vědeckých společností³ z oblasti práva životního prostředí.

Na tomto místě je třeba uvést, že jak nový stavební zákon, tak i tzv. změnový zákon měly stanovenou odloženou účinnost. Po říjnových volbách do Poslanecké sněmovny (v roce 2021) nová vláda využila příležitosti v podobě poměrně dlouhé legisvakanční lhůty nového stavebního zákona a předložila do Parlamentu sérii zákonů, které měly zavést koncepční změny včetně vrácení proenvironmentálních nástrojů a institutů zpět do legislativy veřejného stavebního práva a práva životního prostředí. V rámci příprav návrhu změn nového stavebního zákona byla mimo jiné opuštěna koncepce státní stavební správy a stavebních úřadů jakožto orgánů ochrany životního prostředí a v návaznosti na to byl přijat zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku,⁴ a související zákon č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. V nich Ministerstvo životního prostředí udrželo koncepci zachování dosavadní úpravy orgánů ochrany životního prostředí na úseku ochrany jednotlivých složek životního prostředí jakožto dotčených orgánů státní správy, oprávněných prosazovat v řízeních o povolování stavebních a jiných záměrů veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Jedná se však o nové pojetí právních nástrojů sloužících k tomuto účelu, a to v procesně integrované podobě, která má přispět k celkovému urychlení povolovacích procesů (nejen) ve stavební oblasti.

Současně byl se zákony č. 148/2023 Sb. a č. 149/2023 Sb. schválen ještě zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony. Od 1. ledna 2024 tak nabude účinnosti rekonstruované veřejné stavební právo v revidované podobě a zároveň i zákon o jednotném environmentálním stanovisku č. 148/2023 Sb. a s ním související změnový zákon č. 149/2023 Sb. Počátkem roku 2024 tak podstatná část individuálních rozhodovacích postupů v oblasti ochrany životního prostředí dozná procesních a organizačních změn. Tento příspěvek si proto klade za cíl zamyslet se nad principy práva životního prostředí, zda a jak se promítly do nového stavebního zákona od roku 2024.

² Srovnej např. SVOBODA, P. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 62, s. 17–52.

³ FRANKOVÁ, M. Rekonstrukce veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí? *České právo životního prostředí*. 2020, roč. 20, č. 57, s. 41 an., nebo SVOBODA, P. Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR. *Ochrana přírody*. 2020, č. 1, s. 26–28, nebo Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhu změnového zákona. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 59, s. 79 an., nebo Stanovisko Komise pro životní prostředí Akademie věd ČR k vládou schválenému návrhu stavebního zákona ze dne 11. září 2020. In: *avcr.cz* [online]. Dostupné z: <<https://www.avcr.cz/content/galerie-souboru/komise-pro-zivotni-prostredi/Stanovisko-KZP-AV-CR-k-navrhu-SZ-po-schvaleni-vladou.docx>>. (Text tohoto stanoviska připravila JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR.).

⁴ Srovnej k vývoji návrhu právní úpravy obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 148/2023 Sb., sněmovní tisk 328/0, 9. volební období PSP ČR. V odborné literatuře pak např. STEJSKAL, V. Návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2022, roč. 22, č. 63, s. 155–159, či MANA, V. Jednotné environmentální stanovisko. *Ochrana přírody*. 2022, č. 2, s. 23–25.

1. Obecně k principům práva a principům práva životního prostředí

Právní principy jsou vedle právních norem nejvýznamnější částí objektivního platného práva. Jsou to vůdčí zásady, na kterých stojí právní systém vcelku a jednotlivá právní odvětví. Právní principy stanoví v té nejobecnější formě právní postup, kterým se normy (a procesy jejich tvorby, interpretace a aplikace) řídí. Z právních principů nevyplývají bezprostředně práva a povinnosti konečným adresátům právních norem. Právní principy mohou mít na rozdíl od právních norem dále kontradiktorní charakter, neplatí pro ně logické vztahy. Jednotlivé právní principy, které jsou úzce spjaty s určitými pro právo významnými hodnotami, nemusejí být vždy v plném rozsahu logicky slučitelné. Při jejich použití se proto uplatňuje buď metoda vyvažování, nebo metoda specifikace, spočívající v omezení platnosti principu pro určité případy.⁵

Právní princip patří mezi ty pojmy, které lze jen velmi obtížně definovat, ale jejichž užití nečiní v praxi zpravidla velké obtíže.⁶ Podle Z. Kühna je třeba právní principy chápat jako „*pravidla, která tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo právního řádu jako celku*“.⁷ Právním principem jsou proto podle něj jak obecné zásady právní, které jsou společné celému právnímu systému, tak principy, které se vztahují ke konkrétnímu právnímu odvětví (tj. např. k právu životního prostředí), zákonu či institutu. Rozdílem mezi nimi je podle Z. Kühna pouze dosah jejich působnosti a míra obecnosti. Ve shodě s citovaným Z. Kühnem lze tedy dle mého názoru mezi principy společné celému právnímu systému zařadit např. princip prevence a mezi principy typicky odvětvové z oblasti práva životního prostředí např. princip trvale udržitelného rozvoje.

Některé právní principy mají obsahově velmi blízko k hodnotám, jejichž jsou samy nositeli. Například A. Gerloch chápe právní principy jako nejobecnější pravidla chování, v koncentrované podobě vyjadřující obecné cíle práva, kterými jsou podle něj základní hodnoty (život, svoboda, rovnost, jistota, majetek a další, až po nejobecnější hodnotu, hodnotu spravedlnosti), k jejichž naplnění a ochraně právo směřuje.⁸ Ostatně v rámci práva životního prostředí existuje např. princip nejvyšší hodnoty, který vychází z poznání, že životní prostředí je stejně jako lidský život a zdraví nenahraditelnou hodnotou, na jehož příznivém stavu závisí nejen osud lidstva, ale i existence samotného života na planetě Zemi.⁹ Tento princip požívá vysokého stupně obecnosti a abstraktnosti.¹⁰

Právní principy včetně právních principů v oblasti systému práva životního prostředí plní řadu funkcí, přičemž nejdůležitějším účelem je jejich role v procesu tvorby práva (při sjednávání mezinárodních smluv, při vytváření právních aktů EU či vnitrostátních

⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 34–35.

⁶ V zahraniční i české odborné literatuře existuje řada pokusů o vymezení právních principů, za všechny jmenujme R. Dworkina, O. Weinbergera či J. Boguszaka nebo zmíněného A. Gerlocha.

⁷ KÜHN, Z. Pojem a role právního principu. In BOGUSZAK, J. (ed.). *Právní principy (kolokvium)*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 92.

⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*, s. 301.

⁹ DROBNÍK, J. Hlavní zásady. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, s. 50.

¹⁰ DUDOVÁ, J. Právní principy ochrany životního prostředí. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí, Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016 s. 130.

zákonů) a v procesu aplikace práva.¹¹ Zde se jedná zejména o situace, kdy aplikační orgán dotváří tzv. mezery v zákoně či v právu EU při řešení nejednoznačné interpretace určitého pojmu a při dotváření práva soudy a jinými orgány. Specifickou úlohu má v tomto ohledu např. Soudní dvůr EU v řízení dle čl. 267 Smlouvy o fungování EU.

K aplikaci právních principů soudy dochází nejen v rámci ústavního soudnictví, ale i v rámci občanskoprávního, trestního a správního soudnictví. Z pohledu práva životního prostředí se české soudy nejčastěji zabývají touto problematikou v rámci správního soudnictví. Poměrně často se této problematice věnuje Ústavní soud ČR, z mezinárodních soudů pak zejména Soudní dvůr EU. Jak uvádí V. Vomáčka, ačkoliv české správní soudy v odůvodnění svých rozhodnutí na základní právní zásady mnohdy odkazují, zásadami práva životního prostředí je argumentováno zřídka, přestože se jedná o zásady obecně uznávané. Dochází-li ke střetu zájmu na ochraně životního prostředí s jinými zájmy, pak je zohlednění tohoto zájmu samostatným a pádným argumentem, jakousi zásadou *sui generis*, typicky v oblasti účasti veřejnosti.¹²

Ústavní soud ČR dovedl, že účel a smysl zákona nelze hledat jen ve slovech a větech právního předpisu, neboť v právním předpisu jsou a musí být vždy obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy, a proto může být od doslovného znění zákona v odůvodněných případech odhlédnuto za situace, kdy to vyžaduje zachování některého z principů.¹³

Pokud jde o význam principů práva životního prostředí, jedná se o ústřední ideje pozitivněprávní úpravy ochrany životního prostředí, které odrážejí tendence dalšího žádoucího vývoje příslušné právní úpravy ochrany životního prostředí. Principy práva životního prostředí jsou obsaženy i v deklaracích a dalších pramenech mezinárodního práva životního prostředí. Např. Stockholmská deklarace z první světové konference OSN o životním prostředí z června 1972 obsahuje 25 základních principů tehdy vznikajícího mezinárodního práva životního prostředí.¹⁴ Podobné, avšak některé i nové principy byly zakotveny v Deklaraci z druhé světové konference OSN o životním prostředí a udržitelném rozvoji.¹⁵ Principy práva životního prostředí se objevily poprvé v rámci primárního práva EHS v Jednotném evropském aktu v roce 1986.¹⁶ V současné době jsou obsaženy především v čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování EU,¹⁷ avšak lze je nalézt i v jiných ustanoveních, např. princip integrace politiky životního prostředí v čl. 11 SoFEU.¹⁸

¹¹ VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. Praha: Linde, 2014, s. 19.

¹² VOMÁČKA, V. Zásady unijního práva z oblasti ochrany životního prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 2, s. 190.

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09.

¹⁴ Stěžejním byl čl. 1, ve kterém bylo uznáno právo na příznivé životní prostředí za jedno ze základních lidských práv. Jedná se ovšem jen o pramen typu *soft law*.

¹⁵ UNCED, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁶ Původně čl. 130r – 130t, později čl. 174 SES.

¹⁷ K historickému vývoji principů práva životního prostředí viz např. MILLIGAN, B. – MACRORY, R. The History and Evolution of Legal Principles Concerning the Environment. In: KRÄMER, L. – ORLANDO, E. (eds). *Principles of Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018, s. 23–37.

¹⁸ K tomu viz např. WAGNER, E. (Hrsg.). *Umwelt- und Anlagenrecht. Band I: Interdisziplinäre Grundlagen*. 2. Auflage. Wien: NWV Verlag, 2021, s. 85–111, nebo STEJSKAL, V. Komentáře k čl. 11 a čl. 191–193 SoFEU. In: TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. (eds). *Smlouva o fungování EU, Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Wolters Kluwer ČR, Praha, 2022, s. 42–45 a 670–688.

Vedle funkcí, které plní právní principy obecně, plní principy práva životního prostředí některé specifické funkce. Principy práva životního prostředí jsou základem systematizace, která umožňuje jasnější argumentaci a jednotnost správního a soudního rozhodování, a to obzvláště tam, kde se uplatní velké množství právních norem, případně normy speciální.¹⁹ Podle N. de Sadeleera je pro obor práva životního prostředí typická určitá nejistota jeho právních norem, která je způsobována měnícími se a často kontroverzními poznatky z oblasti přírodních i technických věd, ale i odbouráváním tradičních bariér mezi právními obory. Je to také oblast, kde konflikty zájmů v podstatě nelze vyřešit, kde je třeba hledat kompromisní řešení.²⁰ Právo životního prostředí musí být dostatečně pružné, aby umožnilo zvažování protichůdných zájmů. To je právě dle mého názoru typické pro oblast veřejného stavebního práva a jeho potřebné environmentalizace.

Pokud bychom se podívali do odborné literatury zemí sousedících s ČR, rakouská environmentálněprávní teorie (reprezentovaná v současné době v podstatě především dvěma univerzitními pracovišti, ve Vídni a v Linci) se zabývá následujícími principy: princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip odpovědnosti původce, princip vysoké úrovně ochrany, princip udržitelnosti, princip kooperace a princip odpovědnosti státu. Tyto jsou považovány za stěžejní.²¹ Ostatní principy jsou považovány za rozvíjející ony stěžejní principy. Rakouská právní věda samozřejmě uznává i principy vyplývající z mezinárodního a evropského unijního práva. Podobně je na tom německá environmentálněprávní teorie, s velkým důrazem především na principy vyplývající z primárních pramenů evropského unijního práva.²² Polská environmentálněprávní teorie pracuje především s principy udržitelného rozvoje, komplexnosti, prevence, předběžné opatrnosti, znečišťovatel platí, integrace politiky ochrany životního prostředí do plánů, strategií a koncepcí, informovanosti, účasti veřejnosti a odpovědnosti původce.²³ Slovenská environmentálněprávní teorie zmiňuje podobné principy, uvádí však i jiné, např. princip vymahatelnosti práv nebo princip výchovy, osvěty a vzdělávání.²⁴ Vychází však také výrazně z principů mezinárodního a evropského unijního práva.²⁵

Jelikož se však chci v následujícím textu zaměřit především na české prostředí veřejného stavebního práva z pohledu principů práva životního prostředí, nebude předmětem tohoto článku hlubší rozbor principů v oblasti mezinárodního a evropského unijního práva životního prostředí, protože to by výrazně přesahovalo rámec, koncepci a zaměření tohoto příspěvku, přičemž by si to jistě zasloužilo samostatný text.

¹⁹ GILHUIS, P. The Consequences of Introducing Environmental Law Principles in National Law. In: SHERIDAN, M. – LAVRYSEN, L. (eds). *Environmental Law Principles in Practice*. Brussels: Emile Bruylant, 2002, s. 50.

²⁰ SADELEER de, N. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*. New York: Oxford University Press, 2002, s. 250–256.

²¹ WAGNER, E. (Hrsg.). *Umwelt- und Anlagenrecht. Band I*, s. 85, nebo RASCHAUER, B. – ENNÖCKL, D. *Umweltrecht Allgemeiner Teil*. In: RASCHAUER, B. – WESSELY, W. – ENNÖCKL, D. (Hrsg.). *Handbuch Umweltrecht*. 3. Auflage. Wien: Facultas, 2019, s. 19–21.

²² KLOEPFER, M. *Umweltschutzrecht*. München: C. H. Beck, 2008, s. 61–78, nebo KAHL, W. – GARDITZ, K. F. *Umweltrecht*. 12. Auflage. München: C. H. Beck, 2021, s. 33–37.

²³ GÓRSKI, M. (red.). *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009, s. 56, nebo RADECKI, W. *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2013, s. 117.

²⁴ KOŠIČAROVÁ, S. *Právo životného prostredia. Všeobecná časť*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2022, s. 40–45, nebo CEPEK, B. a kol. *Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 28–29.

²⁵ JANKUV, J. *Environmentalizácia medzinárodného práva verejného a jej vplyv na právo Európskej unie a právny poriadok Slovenskej republiky*. Praha: Leges, 2021.

Pokud jde o českou právní teorii, obě v současné době dostupné základní oborové učebnice (pražská a brněnská) shodně uvádějí podobné principy práva životního prostředí. Mezi principy práva životního prostředí obecně řadí M. Damohorský a kol. principy nejvyšší hodnoty, princip vysoké úrovně ochrany, princip trvale udržitelného rozvoje, princip komplexní a integrované ochrany, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip odpovědnosti státu, princip sdílené odpovědnosti, princip znečišťovatel platí, princip informovanosti a účasti veřejnosti, princip ekonomické stimulace.²⁶ Pokud jde o brněnskou učebnici, I. Jančářová a kol. mezi principy práva životního prostředí obecně řadí princip nejvyšší hodnoty, princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip odpovědnosti státu, princip znečišťovatel platí, princip odpovědnosti původce, princip informovanosti a účasti veřejnosti.²⁷ Obě učebnice jsou si ve výčtu principů podobné, rozdíl je spíše v míře podrobnosti, které brněnská učebnice některým principům věnuje. Právě z těchto obecných třídění pražské a brněnské fakulty (jiné fakulty své učebnice dosud nevydaly) v následujícím rozboru principů práva životního prostředí v novém stavebním zákoně vycházím. Připouštím, že některé z nich, zejména na princip znečišťovatel platí, se v novém stavebním zákoně neodráží, jedná se o princip, který je typický spíše pro zákony z oblasti ochrany jednotlivých složek životního prostředí, a je spojen s nástroji typu poplatky za znečišťování či poplatky za využívání přírodních zdrojů.²⁸

Z dalších odborných prací upozorňuji na V. Vomáčku, který se věnoval obecným zásadám ochrany životního prostředí v evropském unijním právu.²⁹ Z odborné literatury zabývající se aktuálně otázkami změny klimatu z pohledu práva lze upozornit na pojednání H. Müllerové o principech, kde jsou výrazně přítomny prvky zejména mezinárodního práva veřejného.³⁰ Rád bych zde upozornil zejména na jí uváděný princip zákazu regrese, který znamená zákaz přijímání takových opatření, která by vedla ke zhoršení úrovně ochrany životního prostředí oproti stávajícímu stavu, a tento princip lze vztáhnout i na přijímání nové legislativy.³¹

Specificky se pak věnuje principům veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí D. Židek,³² který uvádí princip nejvyšší hodnoty, princip (trvale) udržitelného rozvoje území, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip integrace, princip informovanosti a princip účasti veřejnosti.³³ I tímto dělením se ve svém dalším textu inspiroji, avšak zabývám se i některými jinými principy, které považuji za relevantní pro oblast veřejného stavebního práva z pohledu ochrany životního prostředí.

²⁶ DROBNÍK, J. *Hlavní zásady*, s. 49–54. V této učebnici je tedy použit termín „Hlavní zásady“ práva životního prostředí.

²⁷ DUDOVÁ, J. *Právní principy ochrany životního prostředí*, s. 127–146.

²⁸ K principu znečišťovatel platí viz VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*.

²⁹ VOMÁČKA, V. *Zásady unijního práva z oblasti ochrany životního prostředí*, s. 190–200.

³⁰ MÜLLEROVÁ, H. *Právní principy v klimatickém právu*. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Academia, 2022, s. 115–136.

³¹ *Ibidem*, s. 134.

³² ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 7–12. Autor vychází částečně ze společné kapitoly s I. Průchovou o principech v rámci procesů dle stavebního práva, viz ŽIDEK, D. – PRŮCHOVÁ, I. *Zásady ochrany životního prostředí v procesech podle stavebního zákona*. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí, Obecná část*, s. 425–428.

³³ D. Židek však vychází z právní úpravy dle zákona č. 183/2006 Sb. před přijetím nového stavebního zákona. Přesto jsou jeho názory ve většině relevantní i v současné době.

2. Principy práva životního prostředí v novém stavebním zákoně

Nový stavební zákon, který v podstatných částech nabyde účinnosti od 1. 1. 2024,³⁴ je podobně jako stavební zákon č. 183/2006 Sb. součástí mimo jiné také systému práva životního prostředí.³⁵ Z tohoto důvodu by se v nich měly odrážet také principy práva životního prostředí. Přestože je nový stavební zákon právním předpisem z resortu jiného ministerstva než ministerstva životního prostředí, lze v jeho textu rozpoznat některé principy práva životního prostředí. Principy práva životního prostředí by dle mého názoru měly být mocí zákonodárnou používány jako východisko, respektive sjednocující prvek v navrhované environmentální legislativě, včetně průřezových zákonů, typicky z oblasti stavebního práva. Je ovšem třeba uvést, že minulá Poslanecká sněmovna v období od listopadu 2020 až do července 2021 projednávala a nakonec schválila (Sněmovna přehlasovala Senát) návrh nového stavebního zákona a změn souvisejících právních předpisů včetně zákonů z oblasti práva životního prostředí. Schválená znění nového stavebního zákona a doprovodného změnového zákona³⁶ dle mého názoru v řadě ustanovení popírala některé základní principy práva životního prostředí, včetně principu odpovědnosti státu či principu účasti veřejnosti.³⁷ Naopak současná Sněmovna při projednávání návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku³⁸ a souvisejícího změnového zákona³⁹ principy práva životního prostředí za hodnotové východisko přijala a při tvorbě nových zákonů je používala, respektive ctíla je.

Podívejme se tedy na projevy principů práva životního prostředí v novém stavebním zákoně.

Na prvním místě je třeba zmínit *princip odpovědnosti státu*, který je vyjádřen obecně v čl. 7 Ústavy ČR.⁴⁰ Obecně jde o povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Jelikož jde o princip vyjádřený na úrovni ústavního pořádku, z tohoto pohledu je pak možno uvažovat, zda například tento princip má v ČR jiné (vyšší) postavení mezi principy, protože je zakotven na ústavní úrovni, z čehož by vyplývala jiná míra vázanosti zákonodárce.⁴¹

Z hlediska subjektů je to především stát, kdo je odpovědný za šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství dle čl. 7 Ústavy. Obsah tohoto ustanovení je obdobou článků ústavních zákonů řady demokratických států nejen v Evropě, ale i v zámoří, které se zabývají ochranou životního prostředí. Obecně je to vždy stát, který má úlohu jakéhosi (super) garanta ochrany životního prostředí. V německy mluvících zemích

³⁴ K velmi složitému systému účinnosti nového stavebního zákona viz ŽIDEK, D. *Stavební zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon č. 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 10.

³⁵ K systému práva životního prostředí viz např. DROBNÍK, J. *Předmět a systém*, s. 31.

³⁶ Zákon č. 284/2021 Sb.

³⁷ Na druhou stranu je však třeba uvést, že dle N. de Sadeleera není imperativ zohlednit principy práva při normotvorbě běžným způsobem vynutitelný, protože jen některé principy jsou zakotveny mezinárodním *hard law*, příp. platným vnitrostátním právem, navíc i jejich postavení v rámci národního práva se může lišit dle postavení v hierarchii norem. Viz SADELEER de, N. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, s. 270.

³⁸ Zákon č. 148/2023 Sb.

³⁹ Zákon č. 149/2023 Sb.

⁴⁰ K čl. 7 Ústavy z aktuální odborné literatury viz např. STEJSKAL, V. *Princip odpovědnosti státu dle čl. 7 Ústavy po 30 letech*. In: KUDRNA, J. (ed.). *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 73–84.

⁴¹ SADELEER de, N. *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, s. 270.

se uplatňuje princip tzv. *Staatsaufgabe* či *Staatsziel*, viz např. v Německu čl. 20a Grundgesetz (odpovědnost státu k ochraně, a to i vůči budoucím generacím) nebo v rámci čl. 1 rakouského spolkového ústavního zákona o udržitelném rozvoji, ochraně zvířat a ochraně životního prostředí, č. 111/2013 BGBl. Podobně je tomu i v ústavách jednotlivých rakouských či německých spolkových zemí; často je odpovědnost za ochranu životního prostředí i na spolkových zemích (např. čl. 10 zemského ústavního zákona spolkové země Horní Rakousko).⁴² Jedná se o právní, politickou, ale i morální odpovědnost státu respektovat ochranu životního prostředí, přírody, krajiny, přírodních zdrojů jako svůj cíl, prioritu při plnění úkolů vyplývajících z ústavněprávních pramenů a politicko-strategických dokumentů.

Dle Ústavního soudu ČR „[...] ukládáním povinností, omezení a zákazů, trestáním protiprávního jednání a minimalizováním nepříznivých důsledků, či jejich kompenzací jiným přiměřeným způsobem, stát plní své povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí a přispívá k naplňování práv jednotlivců“.⁴³

Aplikováno na ustanovení nového stavebního zákona, jde zejména o otázky územního plánování jakožto společné činnosti státu a územně samosprávných celků. Již § 1 nového stavebního zákona uvádí, že „tento zákon upravuje působnost orgánů stavební správy, orgánů územního plánování a orgánů územní samosprávy v oblasti územního plánování a stavebního řádu [...] dále upravuje podmínky pro integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě [...] s tím, že účelem stavebního zákona je zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě a vytvářet podmínky pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury“. Podrobněji pak v případě otázek územního plánování rozvíjí tyto zásady v novém stavebním zákoně především § 38 až 40 (viz dále). Určitým projevem principu odpovědnosti státu může být i ustanovení § 151, které v rámci požadavků na výstavbu zdůrazňuje i požadavky na udržitelné využívání přírodních zdrojů. Promítnutí principu odpovědnosti státu do nového stavebního zákona potvrzuje i aktuální odborná literatura.⁴⁴

Dále je třeba uvést *princip udržitelného rozvoje* a *princip nejvyšší hodnoty*. Tyto dva stěžejní principy se objevily již ve stavebním zákoně z roku 2006 v § 18. V novém stavebním zákoně jsou vyjádřeny zejména v § 38.

Princip *udržitelného rozvoje* vychází z mezinárodního právního rámce zaštitěného principem č. 3 Deklarace z Ria (1992), kterému předcházela Zpráva Komise OSN pro životní prostředí a rozvoj „Naše společná budoucnost“ (*Our Common Future*, United Nations World Commission on Environment and Development – WCED).⁴⁵ Princip udržitelného rozvoje je rovněž právně zakotven v § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle

⁴² Čl. 10 odst. 1: „Země Horní Rakousko chrání životní prostředí a přírodu jako základy života lidí před škodlivými vlivy“ (překlad: Vojtěch Stejskal).

⁴³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, č. IV. ÚS 254/02.

⁴⁴ FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 217, nebo STEJSKAL, V. Změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 62, s. 90–100.

⁴⁵ Z rozsáhlé literatury k této problematice např. BARRAL, V. The Principle of Sustainable Development. In: KRÁMER, L. – ORLANDO, E. (eds) *Principles of Environmental Law*, s. 103–114, nebo CALSTER, G. The Laws of Sustainable Development. In: MAUERHOFER, V. – RUPO, D. – TARQUINIO, L. (eds). *Sustainability and Law*. Cham: Springer, 2020, s. 50–51.

§ 38 odst. 1 nového stavebního zákona cílem územního plánování je soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho plošného a prostorového uspořádání a vytvářet předpoklady pro *udržitelný rozvoj* území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí,⁴⁶ pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.⁴⁷ Podle § 38 odst. 2 územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území a za tímto účelem vyhodnocuje potenciál rozvoje území a prognózy jeho dalšího vývoje. Lze jej dovodit i v požadavcích na vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území dle § 40 nového stavebního zákona. Platí, že cíle územního plánování jsou rozkročeny mezi všemi třemi pilíři udržitelného rozvoje a je nutné vyhodnotit všechny vzájemné souvislosti. Podobné vyjádření bylo obsaženo i v § 19 stavebního zákona z roku 2006. Projev principu udržitelného rozvoje v novém stavebním zákoně jednoznačně reflektuje i odborná literatura.⁴⁸

Princip nejvyšší hodnoty se pak odráží v § 38 odst. 3 a 4. Podle odst. 3 je cílem územního plánování také zvyšovat kvalitu vystavěného prostředí sídel, rozvíjet jejich identitu a vytvářet funkční a harmonické prostředí pro každodenní život jejich obyvatel. Podle odst. 4 územní plánování chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, a přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.

Oba dva principy jsou pak přítomny i v § 39, zakotvujícím úkoly územního plánování, a velmi podrobně rozvíjejí cíle územního plánování stanovené v § 38. Územní plánování se provádí ve veřejném zájmu (viz též § 1). Dle mého názoru se však princip nejvyšší hodnoty promítá do nového stavebního zákona jen formálně. Cíle a konkrétní podoba územního plánování se objevují v jednotlivých koncepčních nástrojích územního plánování, a tam ne vždy je princip nejvyšší hodnoty respektován.⁴⁹ Pak se vnučuje otázka, do jaké míry je výslovné zmínění principu v zákoně zárukou jeho skutečné naplňování?

Pravidla vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v § 40 nového stavebního zákona naznačují také přítomnost *principu komplexnosti*. Úkolem územního plánování je totiž také posoudit vlivy územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území. Za tímto účelem se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále jen „vyhodnocení vlivů“). Vyhodnocení vlivů se zpracovává k návrhu územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu, je-li vyžadováno posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Součástí vyhodnocení vlivů je vyhodnocení vlivů na hospodářský rozvoj, soudržnost společenství obyvatel území a životní prostředí.⁵⁰

⁴⁶ Jde o zřejmý odkaz na čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (právo na příznivé životní prostředí).

⁴⁷ Vidíme, že se zde promítá i subprincip mezigenerační spravedlnosti.

⁴⁸ Např. SNOPOKOVÁ, T. Změna klimatu a územní plánování. *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 62, s. 108.

⁴⁹ Jako příklad může sloužit MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Politika územního rozvoje ČR (Úplné znění závazné od 1. 9. 2023)*. Praha – Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2023. Ta i po 6. aktualizaci obsahuje některé kontroverzní stavby, např. bod 198 (s. 86) „[v]ymezi územní rezervu pro průplavní spojení Dunaj–Odra–Labe (D–O–L) a do doby rozhodnutí vlády o dalším postupu zajistí územní ochranu.“ V tomto případě se domnívám, že nejde o naplnění principu nejvyšší hodnoty. Vláda ČR sice na návrh Ministerstva dopravy zrušila již v únoru 2023 územní rezervy pro projekt vodního koridoru Dunaj–Odra–Labe. Plní tak vládní prohlášení, ve kterém se zavázala projekt ukončit. Avšak v *Politice územního rozvoje* stále s tímto projektem počítá.

⁵⁰ Zde opět vidíme projev principu udržitelného rozvoje.

Součástí vyhodnocení vlivů na životní prostředí je i posouzení vlivů na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, je-li to vyžadováno podle jiného právního předpisu (zákonu č. 114/1992 Sb.). Komplexnost posuzování je zjevně vyjádřena zejména v § 40 odst. 3 a 4 nového stavebního zákona (posuzování vlivů na celé životní prostředí).

Princip integrace je vyjádřen obecně v již zmiňovaném § 1 odst. 2 („[...] účelem stavebního zákona je zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů [...]“) a § 1 odst. 3 („[...] účelem [...] je zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, povolování staveb a výstavbě [...]“) nového stavebního zákona. Jak uvádí M. Franková, nelze však z těchto ustanovení dovodit ani rozsah, ani způsob jeho zajištění. Zakotvení principu integrace v obecné rovině jako zásady ochrany veřejných zájmů při výstavbě ve stavebním zákoně však není důvod zpochybňovat, jeho konkretizace může mít celou řadu podob v rovině procesní, hmotněprávní i institucionální.⁵¹ Podrobněji lze pak jeho vliv na text nového stavebního zákona vyvodit z řady dalších ustanovení zákona, zejména v souvislosti s integrací tzv. jednotného environmentálního stanoviska podle zákona č. 148/2023 Sb. do řízení⁵² o povolení stavebního, případně nestavebního záměru. Stavební úřad je při svém rozhodování vázán nejen hmotněprávními ustanoveními stavebního práva, ale také hmotněprávními ustanoveními právního předpisu k ochraně integrovaného veřejného zájmu, tedy i zákonů z oblasti systému práva životního prostředí.⁵³ Obecně je integrace různých povolovacích režimů do co nejmenšího počtu jednotlivých procesních fází podle stavebního zákona prospěšná a do budoucna snad i více než žádoucí, nicméně je třeba tuto integraci provádět legislativně tak, aby byla transparentní, odůvodněná na základě odborných podkladů, a zejména tato integrace musí zajistit jak ochranu environmentálních zájmů, tak také právní jistotu všem zainteresovaným subjektům.⁵⁴ Dodávám ovšem, že toho však nemůže být dosaženo překotnými a narychlo uskutečňovanými změnami právní úpravy, jako jsme to zažili při schvalování zákonů č. 283/2021 Sb. a č. 284/2021 Sb.

Princip prevence je obecný princip právní, avšak v oblasti práva životního prostředí má své nezastupitelné místo. Princip je vyjádřen již v čl. 35 odst. 3 Listiny a rovněž v čl. 11 odst. 3 Listiny, k jeho naplňování slouží běžné zákony, včetně nového stavebního zákona. Je vyjádřen mimo jiné v § 17 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a v čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Vyzařuje i z řady principů Stockholmské deklarace 1972 i Deklarace z Ria 1992. Princip znamená včas provést potřebná opatření, která zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí a jeho jednotlivých složek, včetně lidského zdraví.⁵⁵

Uplatňování principu prevence má zjevně minimálně tři důvody: právní (při neprovedení preventivních opatření může dojít k ztrátám na životním prostředí a v důsledku toho i k uplatnění odpovědnosti vůči původci; někdy lze uplatnit odpovědnost i za neprovedení preventivních opatření bez následků na životním prostředí), věcné (neprovedení

⁵¹ FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*, s. 200.

⁵² Viz § 182–227 nového stavebního zákona.

⁵³ Franková pak v souvislosti s principem integrace v řízeních dle nového stavebního zákona zmiňuje i zásady koordinace a kontinuity. Viz FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*, s. 201 nebo 211.

⁵⁴ ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, s. 11.

⁵⁵ Srovnej DROBNÍK, J. *Hlavní zásady*, s. 52–53, či DAMOHORSKÝ, M. – SMOLEK, M. *Právo životního prostředí v Evropské unii*. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, s. 163, nebo DUDOVÁ, J. *Právní principy ochrany životního prostředí*, s. 136–139.

preventivních opatření může mít za důsledek poškození či zničení předmětu ochrany) a ekonomické (náklady na nápravná opatření bývají vyšší než na preventivní opatření, samozřejmě za předpokladu, že je vůbec možné či účelné nápravné opatření realizovat).

V procesech veřejného stavebního práva je princip prevence promítnut v institutech posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaného povolování⁵⁶ či v režimu tzv. jednotného environmentálního stanoviska.

Velmi silně je pak promítnut např. do části čtvrté nového stavebního zákona, nazvané Stavební právo hmotné, konkrétně do oddílu Požadavky na výstavbu. V § 148 jsou zakotveny požadavky na stavbu z hlediska ochrany životního prostředí, rostlin, živočichů, jejich biotopů či ochrany prostupnosti krajiny pro živočichy. Na první pohled to vypadá (i ve srovnání s předchůdcem, stavebním zákonem z roku 2006, který zásady stavebního práva hmotného z pohledu environmentálních požadavků neobsahoval) progresivně. Je ovšem otázkou, zda v rámci nového stavebního zákona bude např. v oblasti výše uvedené, tedy stavebního práva hmotného, princip prevence po 1. lednu 2024 opravdu fungovat. Ustanovení stavebního práva hmotného budou do jisté míry závislá na tzv. obecných požadavcích na výstavbu, které budou upraveny podrobně v prováděcích předpisech. Jejich podoba je doposud poměrně neznámou. Jak uvádí M. Franková,⁵⁷ životní prostředí je sice hodnotou chráněnou hmotným právem stavebním, zejména pokud jde o požadavky na výstavbu. Dostatečnost této ochrany je však sporná, ať již z pohledu zákona č. 183/2006 Sb., nebo nového stavebního zákona. Důvody spočívají v roztržičnosti a nepřehlednosti úpravy environmentálních požadavků na výstavbu. Někdy je dokonce obtížné je identifikovat. Právní úpravu lze tak hodnotit jako rozpornou s požadavkem srozumitelnosti a přehlednosti právních předpisů. V některých případech dochází dokonce k překryvu, kdy obdobný požadavek plyne jak ze stavebněprávního předpisu, tak i ze speciálního předpisu z oblasti práva životního prostředí, což může vést v některých případech k výkladovým problémům. Totéž se týká i neurčitých formulací některých požadavků na výstavbu, což může vést k pochybnostem, zda ještě norma plní svůj účel, neboť formulace požadavku při konfrontaci se skutkovým stavem vzbuzuje pochybnost ohledně obsahu požadavku.

Princip předběžné opatrnosti je principem úzce souvisejícím s principem prevence, má ale některé odlišné prvky, zejména prvek vědecké nejistoty. Podobně jako princip prevence je i on vyjádřen mimo jiné v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v zásadě č. 15 Deklarace z Ria či v čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování EU. Podle § 13 zákona č. 17/1992 Sb., lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit. Podle rakouské právní teorie jde o princip, dle kterého by měly správní úřady rozhodovat v pochybnostech ve prospěch ochrany životního prostředí, respektive jeho jednotlivých složek, *in dubio pro natura*.⁵⁸ Dít by se tak mělo i v procesech územního plánování, posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí či v rámci rozhodování o povolení

⁵⁶ Zde lze spatřit i vztah k dalšímu principu práva životního prostředí, principu vysoké úrovně ochrany, v případě povolování provozu určitých zařízení za užití nejlepších dostupných technik (BAT). K tomu viz např. DROBNÍK, J. *Hlavní zásady*, s. 52–53.

⁵⁷ FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*, s. 220.

⁵⁸ KERSCHNER, F. (Hrsg.). *Staatsziel Umweltschutz*. Wien: WUV-Universitätsverlag, 1996, s. 3.

záměrů.⁵⁹ Může jít o aplikaci principu předběžné opatrnosti při zavádění nových stavebních technologií či materiálů. V rámci nového stavebního zákona spatřuji možnost aplikace tohoto principu v oblasti environmentálních požadavků stavebního práva hmotného podle části čtvrté zákona.

Konečně poslední dvojici tvoří *princip informovanosti* a *princip účasti veřejnosti*. Někdy tyto principy bývají v odborné literatuře uváděny jako jeden princip,⁶⁰ jindy jako dva.⁶¹ Na druhou stranu je lze v procesech veřejného stavebního práva odlišit v tom ohledu, že to, že je veřejnost informována, ještě nutně neznamená, že je také na procesech účastna⁶² nebo že má automaticky právo se určitých řízení účastnit.

Princip informovanosti souvisí s ústavně zaručeným právem na informace o životním prostředí dle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Právo na informace o životním prostředí je též prvním pilířem Aarhuské úmluvy⁶³ (EHK OSN, Aarhus 1998).⁶⁴

V novém stavebním zákoně je princip informovanosti široce přítomen zejména pokud se jedná o pravidla zveřejňování návrhů koncepčních nástrojů územního plánování. Projevem tohoto principu je však třeba i veřejnoprávní smlouva podle § 153 odst. 3 ke spolupráci při předávání informací o skutečnostech, které mají vliv na stavebně technickou prevenci, majících souvislost s havárií nebo mimořádnou událostí, při nichž došlo ke ztrátám na životech, k ohrožení života osob nebo zvířat nebo ke značným škodám. Princip reflektuje i § 154, týkající se systému stavebně technické prevence.

Ustanovení § 174 upravuje poskytování předběžné informace stavebním úřadem. Ten poskytne na vyžádání tazateli předběžnou informaci o stanovených záležitostech.

Princip informovanosti je pak bohatě zastoupen v novém stavebním zákoně i prostřednictvím veřejných informačních systémů (§ 267 a násl.), např. v podobě tzv. informačního systému stavební správy. Princip informovanosti lze tedy považovat v rámci nového stavebního zákona za široce zastoupený a jeho uplatňování by nemělo činit v praxi problémy.

Naopak velmi problematický je z hlediska jeho promítnutí do nového stavebního zákona ze základních principů práva životního prostředí *princip účasti veřejnosti*.⁶⁵ Tento princip byl výrazně oslaben již ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb., kdy například zákonem č. 225/2017 Sb. byla zrušena s účinností od 1. 1. 2018 možnost spolků, jejichž hlavním předmětem činnosti dle jejich stanov je ochrana přírody a krajiny, účastnit se územního řízení a stavebního řízení, ve smyslu § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném do 1. 1. 2018.⁶⁶ Nový stavební zákon toto vyloučení převzal, respektive po zrušení územ-

⁵⁹ WAGNER, E. (Hrsg.). *Umwelt- und Anlagenrecht. Band I*, s. 75–94.

⁶⁰ DUDOVÁ, J. *Právní principy ochrany životního prostředí*, s. 143.

⁶¹ PÁNOVICS, A. Access to Information and Transparency. In: KRÁMER, L. – ORLANDO, E. (eds). *Principles of Environmental Law*, s. 353–404.

⁶² ŽIDEK, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, s. 11.

⁶³ K principu informovanosti ze široké zahraniční odborné literatury např. PÁNOVICS, A. *Access to Information and Transparency*, s. 353–365, z české pak např. HAK, J. – VÍCHA, O. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

⁶⁴ Aarhuská úmluva byla ze strany ČR podepsána a ratifikována a vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

⁶⁵ Ten je na mezinárodní úrovni vyjádřen v druhém pilíři Aarhuské úmluvy.

⁶⁶ Toto bylo potvrzeno i nálezem Ústavního soudu ČR ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Z odborné literatury k němu viz např. STEJSKAL, V. Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.). *České právo životního prostředí*. 2021, roč. 21, č. 59, s. 112–125.

ního řízení a stavebního řízení nemá úpravu účastenství environmentálních spolků ani v řízení, které obě řízení v novém stavebním zákoně nahradilo, tedy v řízení o povolení záměru (§ 182–227). Jediné dvě výjimky představuje jednak účast spolků v navazujících řízeních (tedy např. dle stavebního zákona) za splnění podmínek § 9a a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a za druhé účast spolků ve smyslu § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. ledna 2024.⁶⁷ V případě zákona č. 114/1992 Sb. však rozhodně nejde o návrat ke stavu v rozsahu právní úpravy před 1. lednem 2018.

V novém stavebním zákoně již není ani institut zástupce veřejnosti (který byl zakotven v § 23 stavebního zákona z r. 2006). Pokud jde o účast veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace, ta je možná dle § 96 nového stavebního zákona. Veřejnost má také právo uplatnit připomínky k návrhu územně plánovací dokumentace a posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území. Připomínky a námítky lze uplatnit také k návrhu opatření obecné povahy při vydávání územních opatření. Jedná se však o ústup od širšího zakotvení principu účasti veřejnosti, nežli měl stavební zákon č. 183/2006 Sb.

Závěrem

Tento článek se zabýval principy práva životního prostředí, konkrétně otázkami, zda a jak se tyto principy projevují ve veřejném stavebním právu v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona. Je třeba uvést, že oproti právní úpravě, kterou byla v roce 2021 provedena rekodifikace veřejného stavebního práva, ta současná, revidovaná v roce 2023, která nabyde účinnosti dnem 1. ledna 2024, vyjadřuje jinou koncepci, a to má rozhodně dopad i v oblasti principů práva životního prostředí. Ne všechny se v novém stavebním zákoně promítají. Ty zásadní však zcela jistě ano, i když třeba jen dílčím způsobem.

Významně posílil zejména princip integrace, pokud jde o přijetí zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, a souvisejícího zákona č. 149/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku. V nich Ministerstvo životního prostředí udrželo koncepci zachování stávající úpravy orgánů ochrany životního prostředí na úseku ochrany jednotlivých složek životního prostředí jakožto dotčených orgánů státní správy, oprávněných prosazovat v řízeních o povolování stavebních a jiných záměrů veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Jedná se však o nové pojetí právních nástrojů, sloužících k tomuto účelu, v procesně integrované podobě, která má přispět k celkovému urychlení povolovacích procesů (nejen) ve stavební oblasti. Vyšše byly vysvětleny důvody jejich přijetí. Osobně nejsem velký příznivec integrace, neboť byla částečně vynucená politickými okolnostmi přijetí nového stavebního zákona, a veřejný zájem na ochraně životního prostředí bylo možné do té doby prosazovat za použití zákonných nástrojů poměrně efektivně.

⁶⁷ Znění § 70 odst. 3 věta první zákona č. 114/1992 Sb., účinné od 1. 1. 2024: „Občanské sdružení je oprávněno za podmíněk a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona nebo řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájeno řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“

Pozitivně hodnotím i promítnutí principu odpovědnosti státu, který mohl být v původní stavebněprávní legislativě z roku 2021 oslaben, avšak tato hrozba byla prostřednictvím přijetí zákonů z roku 2023 odvrácena (například stavební úřady nakonec nebudou současně také orgány ochrany přírody dle zákona č. 114/1992 Sb.). Svůj zásadní význam si podobně jako v předchozím stavebním zákoně z roku 2006 v novém stavebním zákoně zachoval princip trvale udržitelného rozvoje, princip komplexnosti a princip informovanosti. Uplatňování principu nejvyšší hodnoty a principu prevence bude záležet na mnoha okolnostech a faktorech, teprve praxe časem ukáže, zda nejsou v novém veřejném stavebním právu přítomny jen formálně. Určitou neznámou je též uplatňování principu předběžné opatrnosti, i když v rovině teoretické by jeho uplatňování mělo být z důvodu prosazování cílů veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva více než žádoucí.

Naopak slabinou se jeví promítnutí principu účasti veřejnosti. Zde dochází k regresi, která však začala již před několika lety, konkrétně zákonem č. 225/2017 Sb. Nový stavební zákon v podstatě ve srovnání s předchozím stavebním zákonem princip účasti veřejnosti oslabuje.

Závěrem bych chtěl podotknout, že tento článek považuji za určitý první výkop v oblasti právní vědy, pokud jde o promítnutí principů práva životního prostředí do veřejného stavebního práva. Uplatňování řady principů hodnotím zatím velmi opatrně. Rozhodovací praxe a soudní judikatura po 1. lednu 2024 však ukáží, jak je na tom environmentalizace veřejného stavebního práva doopravdy.

Principles of Environmental Law in the new Construction Act

Vojtěch Stejskal (<https://orcid.org/0000-0002-8783-7190>)

Abstract: In 2021, the Czech Parliament approved a new Construction Act, No. 283/2021 Coll., and the related so-called Amendment Act, No. 284/2021 Coll., as part of the recodification of public construction law. The new legislation introduced significant changes in environmental law, which, if they were to take effect, would have a negative impact on both the environmental law system and its practical application. Indeed, the recodification of public construction law in its original wording of 2021 had the potential to weaken the ability to promote the public interest in environmental protection in the processes of permitting construction and other projects. However, even before the new Construction Law came into force, the Parliament adopted laws in 2023 in which the Ministry of the Environment enforced the concept of maintaining the regulation of environmental protection bodies and the enforcement of the public interest in protection of individual environmental components, albeit at the cost that in early 2024 a substantial part of individual decision-making procedures in environmental protection in connection with the application of the public construction law will undergo substantial procedural and organisational changes. The paper aims to reflect on whether and how the principles of environmental law are reflected in the recodification of public construction law.

Keywords: construction law, legal principles, principles of environmental law, environmental law