

Novela stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny

Svatava Havelková

Dne 1. 1. 2018 nabude účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a další související zákony (dále jen novela stavebního zákona). Tento zákon kromě stavebního zákona novelizuje v souvislosti se změnami stavebního zákona ještě dalších čtyřicet čtyři zákonů, a to

včetně zákona o ochraně přírody a krajiny. Cílem tohoto článku je seznámit čtenáře s nejpodstatnějšími změnami stavebního zákona, zejména s těmi, které mají vazbu na postavení orgánu ochrany přírody jako dotčeného orgánu, a dále čtenáře seznámit se změnami zákona o ochraně přírody a krajiny.

Změny stavebního zákona

Hlavní deklarovanou změnou, kterou má přinést novela stavebního zákona, má být zjednodušení a urychlení povolenacích procesů v oblasti územního rozhodování i stavebního řádu. Toho má být docíleno jednak rozšířením okruhu stavebních záměrů, pro které lze použít zjednodušující postupy (územní souhlas, ohlášení stavby) a jednak sloučením různých povolenacích procesů do jednoho řízení. Jde o společné územní a stavební řízení, kdy se pro realizaci záměru vydává společné povolení, a dále o integraci posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) do územního nebo do společného řízení. Společné a integrované postupy nejsou obligatorní, závisí na stavebníkovi, zda si takový koordinovaný postup zvolí, či nikoli. Je věcí stavebníka, jakou žádost podá, a tomu pak odpovídá i odlišná dokumentace, kterou musí současně s žádostí předložit. Spojit územní a stavební řízení lze i tehdy, když o povolení stavby rozhodují speciální stavební úřady. Doposud o umístění stavby např. vodního díla rozhodoval obecný stavební úřad a o jejím povolení rozhodoval vodoprávní úřad jako speciální stavební úřad. Po novele je možné i v těchto případech vydat společné povolení. Dojde k přenosu působnosti v rozhodování o umístění stavby z obecných stavebních úřadů na speciální stavební úřady.

Soulad stavebního záměru s územním plánem doposud posuzoval stavební úřad v rámci územního řízení. Nově bude orgán územního plánování (ORP a v případě sta-

veb ve správním obvodu více obcí krajský úřad) vydávat závazné stanovisko k souladu stavby s územním plánem a s úkoly a cíli územního plánování. Obsahem závazného stanoviska je stavební úřad vázán. Toto závazné stanovisko umožní koordinovat zájmy v území i tehdy, jestliže bude společné povolení vydávat speciální stavební úřad.

Závazná stanoviska dotčených orgánů

Za velmi závažnou změnu stavebního zákona je třeba posuzovat do zákona nově vložená ustanovení § 4 odst. 9 až 11. Úprava se týká omezení možnosti přezkoumávání závazných stanovisek dotčených orgánů, tedy i orgánu ochrany přírody a krajiny. Podle § 149 správního řádu je závazné stanovisko úkonem dotčeného orgánu, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí povolujícího správního orgánu. Jestliže tedy vydá orgán ochrany přírody jako dotčený orgán nesouhlasné závazné stanovisko podle ZOPK, nelze žádosti o umístění (případně povolení) stavby vyhovět. Orgán ochrany přírody může též v závazném stanovisku svůj souhlas vázat na splnění důvodných podmínek, které směřují k minimalizaci škodlivosti záměru na chráněné části přírody. V důsledku pozměňovacích návrhů předložených v průběhu legislativního procesu došlo k podstatným změnám oproti vládnímu návrhu novely stavebního zákona právě v postavení dotčených orgánů. Výsledné znění mění obecná pravidla stanovená v § 149 SpŘ

a redukuje možnost uplatňování veřejných zájmů dotčenými orgány.

O jaké změny jde:

a) Důvod změny (zrušení) vydaného závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení probíhajícího o záměru je omezen pouze na nezákonnost závazného stanoviska. Správní orgán nadřízený orgánu ochrany přírody, který závazné stanovisko vydal, jej tedy může změnit či zrušit jen pro nezákonnost, a to postupem přiměřeným pro přezkumné řízení. Jde tedy o postup odchylný od obecné úpravy obsažené v § 149 odst. 4 správního řádu. Orgán ochrany přírody nadřízený orgánu, který závazné stanovisko vydal, již nebude moci toto závazné stanovisko v rámci odvolacího řízení proti „hlavnímu“ rozhodnutí měnit z důvodu věcné nesprávnosti, nýbrž pro změnu závazného stanoviska bude muset konstatovat jeho nezákonnost. Pokud neshledá nezákonnost v aplikaci ZOPK, lze zpravidla konstatovat rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů (např. pro rozpor se zásadou, že přijaté řešení není v souladu s veřejným zájmem podle § 2 odst. 3 SpŘ). Pochybné také je, ve kterých případech by mělo dojít při přezkoumání závazného stanoviska k jeho zrušení – snad jen tehdy, jestliže závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nemělo být vůbec vydáno.

b) Nezákonné závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu, tedy toho orgánu, kte-

rý je nadřízen dotčenému orgánu ochrany přírody, lze změnit nebo zrušit v přezkumném řízení postupem přiměřeným pro přezkumné řízení, a to ve lhůtě jednoho roku. Lhůta běží od vydání závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu.

- c) Zrušení či změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu ochrany přírody v případech, že již bylo vydáno povolující rozhodnutí stavebního úřadu, které je pravomocné, není důvodem obnovy řízení. Jde tak o protikladnou úpravu oproti obecné úpravě obsažené v § 149 odst. 6 správního řádu. Novela stavebního zákona tak v případech, kdy rozhodnutí je podmíněno vydáním závazného stanoviska, jednostranně upřednostnila zájem na právní jistotě stavebníka, o jehož žádosti již bylo pravomocně rozhodnuto, před ochranou veřejných zájmů.

Změny v postavení dotčených orgánů, které hájí veřejné zájmy v řízeních vedených stavebním úřadem, by bylo vhodné rozbrat podrobněji, ovšem je to nad rámec možností tohoto informativního článku. V každém případě jde o úpravu, která omezuje možnosti ochrany všech veřejných zájmů v řízeních vedených stavebními úřady, v našem případě jde o redukci možnosti ochrany veřejného zájmu ochrany přírody a krajiny. Lze mít důvodné pochybnosti o ústavnosti této nové úpravy; návrh na zrušení těchto ustanovení již skupina senátorů v srpnu 2017 k Ústavnímu soudu ČR podala.

Novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny

Zákonem č. 225/2017 Sb. dochází též k poměrně podstatným změnám zákona o ochraně přírody a krajiny.

1. V § 8 ZOPK je doplněn odstavec 6, který stanoví, že ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení (ve společném řízení) vydávají orgány ochrany přírody příslušné k povolení kácení dřevin závazné stanovisko. O vlastním povolení kácení a o případném uložení náhradní výsadby včetně následné péče rozhoduje stavební úřad ve výrokové části územního rozhodnutí (případně v územním rozhodnutí s posouzením vlivů či ve společném povolení). Jedná se o rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem dotčeného orgánu a obsahem závazného stanoviska je stavební úřad vázán. Chci zdůraznit, že tento postup se uplatní pouze tehdy, pokud o stavebním záměru bude vedeno územní řízení (územní řízení s integrovaným posuzováním vlivů, společné území a stavební řízení) a netýká se staveb, které se neumisťují, ani staveb, u kterých postačí územní



Apartmánová výstavba v Horních Mísečkách nemá osobitou krkonošskou atmosféru. Foto Zdeněk Patzelt

souhlas. V těchto případech bude orgán ochrany přírody povolovat kácení dřevin samostatným správním rozhodnutím podle § 8 odst. 1 ZOPK jako doposud.

Vzhledem k výše popsaným omezením možností pro přezkoumávání závazných stanovisek dotčených orgánů (§ 4 odst. 9 až 11 StavZ) režim povolování kácení dřevin v územním rozhodnutí ohrožuje obecnou ochranu dřevin rostoucích mimo les a zároveň znemožní účast ekologických spolků na rozhodování. Také zvyšuje nároky na úroveň výkonu státní správy ochrany přírody na tom nejnižším stupni, na obecních úřadech.

2. V § 45i ZOPK bylo upraveno znění odstavce 1 a 2 a 8 až 11 a vloženy nové odstavce 12 a 13. Některé z uvedených změn byly vyvolány tím, že i tzv. naturové posouzení může probíhat souběžně s územním řízením (společným územním a stavebním řízením). Podstatnější změna se týká kompenzačních opatření (§ 45i odst. 11 ZOPK), kdy pro účely záměru zákon upravuje nejen jejich ukládání, ale i vyhodnocení jejich zajištění před vlastní realizací záměru. Skutečnost, zda realizovaná opatření jsou funkční, potvrdí orgán ochrany přírody vyjádřením. Funkčnosti některých kompenzačních opatření bude docíleno až po delší době. Na orgánu ochrany přírody je, aby posoudil, zda je zde důvodná záruka, že funkčnost kompenzačních opatření bude v přiměřené době zajištěna.

3. Za kontroverzní lze považovat novelizaci § 56 ZOPK s nově vloženým odstavcem 6, který stanoví, že pokud se zjistí konflikt stavebního záměru s ochranou zvláště chráněných druhů, tedy stavební záměr je v rozporu se základními ochrannými podmínkami stanovenými v § 49 a § 50 ZOPK, až po zahájení územního řízení (územního řízení s integrovaným posuzováním EIA či společného územního a stavebního řízení) či až po zahájení stavebního řízení a tato skutečnost nebyla známa před zahájením tohoto řízení, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných

druhů. Znamená to, že při dodatečném zjištění výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů až v průběhu územního řízení či až v průběhu stavebního řízení, nebude orgán ochrany přírody povolovat výjimku ze zákonných zákazů podle § 56 odst. 1 ZOPK, nýbrž bude ve věci vydávat pouze závazné stanovisko. Výjimka včetně stanovení podmínek je pak povolena až ve výrokové části územního rozhodnutí (územního rozhodnutí integrovaného s posuzováním vlivů, společného povolení) nebo až ve stavebním povolení. Orgán ochrany přírody tedy v těchto případech nemůže vést samostatné povolovací řízení s prováděním dokazování. Nová úprava se jeví jako nesystémová a ryze účelová a povolení výjimky ze zákonných zákazů. Tímto postupem je rovněž vyloučena účast dalších subjektů na rozhodovacím procesu (obcí a ekologických spolků). Ustanovení je problematické též ve vazbě na omezení možností přezkoumání závazných stanovisek (§ 4 odst. 9 až 11 StavZ), jak o tom bylo pojednáno výše.

4. Novelizované znění § 67 ZOPK přináší zcela nové pojetí povinnosti uložené investorům v případě zamýšlených závazných zásahů učiněných při užívání krajiny. Oproti dosavadní právní úpravě biologického hodnocení, která byla omezena na zjištění a vyhodnocení vlivů na rostliny a živočichy, nová úprava se týká hodnocení vlivů zamýšleného zásahu na všechny zájmy chráněné částí druhou, třetí a pátou zákona. Hodnocení je povinen investor zajistit předem a na své náklady, přičemž jde o povinnost ze zákona. Znamená to, že orgán ochrany přírody již nebude povinnost provést hodnocení ukládat případ od případu svým rozhodnutím. Hodnocení vlivu zamýšleného zásahu slouží nejen jako podklad pro správní rozhodnutí orgánu ochrany přírody, ale i pro vydání závazného stanoviska. Proto zákon stanoví, že investor předloží toto hodnocení vlivu zamýšleného zásahu již při podání žádosti o vydání povolení, udělení souhlasu či vydání závazného stanoviska. S ohledem na to, že novela rozšiřuje okruh otázek řešených závazným stanoviskem (§ 8 odst. 6, § 56 odst. 6 ZOPK), kdy má orgán ochrany přírody omezenou možnost zjišťovat skutečný

stav věci, neboť dokazování se neprovádí, bude toto hodnocení důležitým odborným podkladem. Skutečnost, že hodnocení musí zpracovat autorizovaná osoba, vyplývá z § 45i odst. 3 ZOPK, současně se však jeví jako nutnost novelizovat vyhl. č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách.

Součástí hodnocení vlivu zamýšleného zásahu je i návrh opatření k vyloučení nebo alespoň zmírnění negativního vlivu na obecně nebo zvláště chráněné části přírody anebo návrh náhradních opatření ke kompenzaci ekologické újmy. Obsah hodnocení musí být stanoven prováděcí vyhláškou; současná úprava obsažená v § 18 vyhl. č. 395/1992 Sb. je z hlediska nového pojetí hodnocení nepoužitelná.

V praxi v řadě případů vyvstane otázka, zda záměr investora představuje závažný zásah do zákonem chráněných zájmů. Proto zákon stanoví, že v případě pochybností může investor předem požádat orgán ochrany přírody o stanovisko k závažnosti zásahu do přírodního prostředí, tedy stanovisko k tomu, zda je či není povinen hodnocení zajistit. Orgán ochrany přírody je povinen odůvodněné stanovisko k závažnosti zamýšleného zásahu vydat do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Toto stanovisko je vyjádřením podle části čtvrté správního řádu.

5. Změně § 70 odst. 3 ZOPK, která znemožní účast ekologických spolků na správních řízeních vedených podle jiného zákona než ZOPK, se věnoval článek Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v předchozím čísle časopisu.

Použitá literatura:

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely

Akademické stanovisko k novele stavebního zákona in České právo životního prostředí č. 1/2017 (43)

Návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 225/2017 Sb. a zrušení ustanovení § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění zákona č. 225/2017 Sb. – dostupné na: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/>