

Novela stavebního zákona

ve vztahu k ochraně přírody a krajiny

Kateřina Dostálová a Petr Bejček

Dne 1. 1. 2013 nabude účinnosti zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Tato novela přináší řadu změn do stavebního zákona, mění však i další právní předpisy, které s problematikou stavebního zákona úzce souvisí, mezi nimi i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (ZOPK). Článek je zaměřen na nejdůležitější změny, které tato novela přináší ve vztahu k ochraně přírody a krajiny.

Účel novely

Účelem zákona č. 350/2012 Sb. (označovaného též jako tzv. velká novela stavebního zákona) je především zjednodušit a zpřesnit některé postupy a instituty územního plánování tak, aby se do budoucna zamezilo interpretačním a aplikačním problémům (např. v případě postupů při pořizování a vydávání politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace). S tím souvisí odstranění některých odchylek a duplicit ve vztahu ke správnímu řádu (např. u zveřejňování písemností či vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy) a mimo jiné také zpřesnění kompetencí orgánů územního plánování. Rovněž by měla být snížena administrativní náročnost na úseku územního plánování a v územním řízení. Toho má být dosaženo především rozšířením deregulace v případech, kdy z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení, dále zjednodušením procesu územního řízení v případě záměrů, které nevyžadují posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.) a rovněž zjednodušením procesu schvalování nevýznamných záměrů splňujících požadavky právních předpisů.

Změny stavebního zákona v souvislosti s ochranou přírody a krajiny

Novela upravuje stávající nevhodnou procesní úpravu „naturového“ posuzování dle § 45i ZOPK v případě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu). Posouzení vlivů na evrop-

sky významné lokality či ptačí oblasti (stejně jako posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb.) bude nově součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, které musí být přiloženo k návrhu politiky územního rozvoje či územně plánovací dokumentace. Pokud z posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast vyplyne významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost dané lokality, bude postupováno dle § 45i ZOPK. Kompenzační opatření budou stanovena příslušným orgánem ochrany přírody v závislosti na typu posuzovaného dokumentu formou stanoviska dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Rovněž došlo k odstranění rozporu stavebního zákona s unijním právem,¹ kdy je nově významně negativní vliv záměru či koncepce vázán na příznivý stav předmětu ochrany a celistvost evropsky významné lokality či ptačí oblasti, nikoli na jejich území.

Další změnou ve stavebním zákoně, nepochybně vedoucí ke snížení administrativní zátěže, je rozšíření okruhu staveb, které nevyžadují vydání rozhodnutí o umístění stavby ani územního souhlasu dle nového § 79 odst. 2 stavebního zákona. Na toto ustanovení navazuje novelizovaný § 103 stavebního zákona, který stanoví, že ke stavbám uvedeným v § 79 odst. 2 stavebního zákona není třeba ani stavební povolení ani ohlášení. Z pohledu ochrany přírody a krajiny lze vyzdvihnout např. oplocení lesních školek a oplocení k ochraně porostů před zvěří či výměnu vedení technické infrastruktury. Dále se jedná např. o doplňkové stavby u rodinných domů a staveb pro rodinnou rekreaci (stavby do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bazény do 40 m² zastavěné plochy) a také stavby sloužící pro hospodaření v lesích či pro výkon práva myslivosti.

Výše uvedené se ovšem nevztahuje na zá- měry, které podléhají režimu posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb.

Další významnou změnou je novelizace ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona, které stanoví, že „územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím“. Tato změna má zabránit opakovanému posuzování vlivů, kdy u konkrétních záměrů je vyžadováno posuzování na úrovni EIA již v rámci posuzování vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území. V této fázi by mělo být vyžadováno pouze posuzování na úrovni SEA. Smyslem novelizace tohoto ustanovení je rovněž to, aby v územně plánovací dokumentaci vyššího stupně obecnosti nebyla příliš konkrétní omezení, která nelze na této úrovni dostatečně projednat, zejména s ohledem na případnou újmu na právech subjektů (zejména vlastníků pozemků). Zmíněná novelizace se ovšem také výrazně dotýká požadavků orgánů ochrany přírody na podrobnosti obsahu územního plánu ve vztahu k posuzování krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK (viz dále).

Novelizace ZOPK

V souvislosti s novelou stavebního zákona bylo v ZOPK novelizováno hned několik ustanovení. První změna se váže k ustanovení § 5 odst. 1, tedy obecné ochraně druhů. Orgán ochrany přírody již nebude mít možnost přímo zakázat rušivou činnost, nadále bude oprávněn rušivou činnost pouze omezit stanovením závazných podmínek. Dojde tak k oslabení tohoto právního nástroje.

Patrně nejdůležitější změnou ve vztahu k ZOPK je novelizace § 44 odst. 2, jenž

stanoví případy, ve kterých na území chráněných krajinných oblastí (CHKO) není třeba závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (správy CHKO) dle § 44 odst. 1. Správy CHKO se nově nebudou vyjadřovat ke stavbám: a) v zastavěném území obce ve čtvrté zóně CHKO, b) v zastavěném území města, které se nachází na území CHKO. Záměrem novelizace je vyloučit z posuzování stavby nacházející se v „souvislé městské zástavbě“, tedy v územích z pohledu ochrany přírody a krajiny zpravidla nejméně cenných, a to s cílem snížit správní agendu v územích, kde je tato nadbytečná. Je vhodné zdůraznit, že § 44 odst. 2 vylučuje aplikaci § 44 odst. 1 pouze ve vztahu ke stavbám ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona² (ohlášení stavby, stavební povolení, územní rozhodnutí, územní souhlas, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, a povolení k odstranění stavby), nikoli však k ostatním činnostem, které se stavbami nesouvisejí (povolení k provedení terénních úprav, povolení k nakládání s vodami atd.). Ke správnému pochopení, o která území se dle § 44 odst. 2 ZOPK vlastně jedná, je třeba vyložit pojmy „zastavěné území“ a „město“. Zastavěné území je definováno ve stavebním zákoně, konkrétně v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) jako „území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona (§ 59 stavebního zákona – pozn. autorů); nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí“. Město je definováno v ustanovení § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Městem je obec, která a) má alespoň 3 000 obyvatel a na její návrh ji stanoví městem předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády, b) byla městem před dnem 17. května 1954 a na její žádost tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny.³ Za území města je třeba považovat celý správní obvod města, zahrnující všechna jeho katastrální území včetně někdejších obcí, které se k městu později přidružily.⁴ Na územích, kde v důsledku novely nebude možné vydávat závazná stanoviska podle § 44 odst. 1 ZOPK, by měla být ochrana zájmů přírody (a zejména) krajiny zajištěna prostřednictvím ochrany krajinného rázu, tedy možností správ CHKO rozhodovat formou souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK. Odstavec 4 citovaného ustanovení však stanoví, že se „krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody“. Významný výkladový problém však činí zejména poslední, značně obecná a právně neurčitá část citovaného

ustanovení: „podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody“. Z pohledu ochrany hodnot v krajinářsky a urbanisticky cenných územích lze považovat za dostatečné podmínky ochrany krajinného rázu odpovídající svou podrobností obsahu regulačního plánu.⁵ V praxi však regulační plán jako typ územně plánovací dokumentace není příliš využíván. V případě schválení územních plánů se zapracovaným stanoviskem orgánu ochrany přírody (ať už je jeho podoba, či rozsah jakýkoli) jsou požadavky § 12 odst. 4 ZOPK na předmětných pozemcích často automaticky považovány za naplněné, a tedy zde orgány ochrany přírody již nevydávají souhlasy k zásahům do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK. To je však z pohledu ochrany krajinného rázu ve většině případů naprosto nedostatečné. Orgány ochrany přírody dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. nemají v některých cenných územích možnost vyjadřovat se k návrhům územních plánů z hlediska ochrany krajinného rázu natolik podrobně, aby mohl být naplněn smysl a cíl právní úpravy obsažené v § 12 odst. 2 a 4 ZOPK. Tuto situaci navíc nově jednoznačně upravuje výše zmiňované novelizované znění § 43 odst. 3 stavebního zákona. Dle názoru autorů v případech, kdy je třeba stanovit podmínky ochrany krajinného rázu ve větší podrobnosti, nelze ust. § 12 odst. 4 ZOPK aplikovat. Z § 43 odst. 3 stavebního zákona totiž vyplývá, že orgány ochrany přírody v procesu schvalování územních plánů *de facto* nemají prostor k „dohodě o podmínkách ochrany krajinného rázu“, jak předpokládá § 12 odst. 4 ZOPK, neboť tyto podmínky svým charakterem splňují ve většině případů požadavky na obsah regulačního plánu ve smyslu vyhlášky

č. 500/2006 Sb. Otázkou zůstává, jak se bude postupovat v praxi. Je však silně žádoucí, aby bylo orgánům ochrany přírody umožněno vyjadřovat se k zásahům do krajinného rázu na úseku územního plánování ve větší podrobnosti, nebo je nechat rozhodovat kauzálně tam, kde se v rámci územního plánování nemohly vyjádřit z pohledu ochrany přírody a krajiny dostatečným způsobem.

Novela dále významným způsobem mění ustanovení § 66 ZOPK. Aktuální znění § 66 obsahuje velmi účinný preventivní nástroj ochrany přírody a krajiny. Umožňuje orgánu ochrany přírody omezit, či dokonce zakázat činnost jinak dovolenou, ze které vyplývá hrozba poškození obecné i zvláštní části přírody. Rozhodnutí orgánu ochrany přírody dle § 66 ZOPK obsahuje buď omezení potenciálně škodlivé činnosti v podobě stanovení podmínek pro výkon této činnosti, nebo úplný zákaz této činnosti. Při rozhodování je uplatňován princip proporcionality, kdy povinný subjekt může být rozhodnutím omezen pouze v co nejmenší možné míře tak, aby bylo dosaženo preventivní ochrany předmětné části přírody. Judikatura⁶ vztahující se k současné právní úpravě umožňuje omezit či zakázat i činnost dříve dovolenou rozhodnutím jiného správního orgánu. Novela však nově neumožňuje uplatnit tento postup v případě již vydaného pravomocného rozhodnutí (např. v případě, že ke stavbě bude vydána pravomocná výjimka dle § 56 ZOPK, nebude již možné zakázat stavbu rodinného domu rozhodnutím dle § 66 z důvodu ochrany zvláště chráněných druhů). Novelou dojde k výraznému posílení právní jistoty soukromých subjektů, ochrana přírody však bude v některých případech značně oslabena, neboť orgány ochrany



Roztroušená zástavba v CHKO Žďárské vrchy

Foto Vladimír Mikeš

přírody přijdou o možnost pružně a rychle reagovat na možná ohrožení zájmů ochrany přírody a krajiny. Zda je tato změna krok správným směrem, zřejmě ukáže až praxe.

Novela stavebního zákona přináší změnu i v oblasti posuzování vlivů koncepcí na lokality soustavy Natura 2000 v ZOPK. Současná úprava v § 45i odst. 1 ZOPK stanoví, že koncepce se předkládají v podobě jejich návrhu. V případě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, které taktéž spadají mezi koncepce, však zpracování návrhu předchází vytvoření jejich zadání nebo zpracování zprávy o jejich uplatňování. Proto se v souladu s postupy, které do stavebního zákona zavádí novela, v § 45i odst. 1 ZOPK doplňuje věta stanoví, že v případě těchto koncepcí se orgánu ochrany přírody předkládá zpráva o jejich uplatňování nebo jejich zadání. Koncepce pořizované dle stavebního zákona se na rozdíl od obecné úpravy posuzování vlivů na území Natura 2000 (která odkazuje na zákon č. 100/2001 Sb.) řídí zvláštní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně. Proto i § 45i odst. 2 ZOPK obsahuje v případě posuzování územně plánovací dokumentace odkaz na stavební zákon. Novela pouze upřesňuje odkaz doplněním o politiku územního rozvoje.

Slovo závěrem

Novela přináší zjednodušení a ujasnění některých postupů a sjednocení dosavadní poněkud rozříštěné právní úpravy, zejména v oblasti územního plánování. Některé změny se nemalým dílem dotýkají také zájmů ochrany přírody a krajiny. Je zřejmé, že v některých případech došlo k omezení kompetencí orgánů ochrany přírody, zároveň

Stěžejní zákonná ustanovení

Zákon č. 183/2006 Sb.

§ 43 odst. 3 věta druhá

Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Zákon č. 114/1992 Sb.

§ 44 odst. 2

Závazné stanovisko podle odstavce 1 se nevydává, jde-li o stavby

- a) v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti,
- b) v zastavěném území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti.

§ 66 odst. 1

Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.

§ 66 odst. 2

Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.

Zákon č. 128/2000 Sb.

§ 3 odst. 1

Obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

§ 3 odst. 3

Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předseda Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.

však také ke snížení jejich administrativní zátěže. Rovněž lze pozitivně hodnotit snahu o zpřesnění a vyjasnění některých doposud nejasných a s unijním právem nekonformních ustanovení, týkajících se posuzování vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Přínos novely stavebního zákona

v kontextu změn souvisejících zákonů patrně ukáže až nastávající praxe.

K. Dostálová a P. Bejček pracují na ředitelství AOPK ČR v Referátu právní podpory státní správy

1 Konkrétně článek 6 odst. 2 a 3 směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

2 Za stavbu bude nově považován také výrobek plnicí funkce stavby.

3 Městem tak mohou být i obce se značně nižším počtem obyvatel než 3000.

4 Správní obvod města tedy zahrnuje nejen katastrální území nesoucí název města, ale i další katastrální území.

5 Viz § 61 a násl. stavebního zákona ve spojení s § 19 odst. 1 a přílohou č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

6 Viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č.j. 9 As 8/2008-80.

SUMMARY

Dostálová K. & Bejček P.: Amendments to the Building Code Related to Nature Conservation and Landscape Protection

On January 1, 2013, Act No. 350/2012 Gazette, the so-called great amendment to the Building Code shall enter into force. It shall also change other regulations related to the Building Code, *inter alia*, Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later. The amendment aims at making territorial/land use planning procedures more simple and precise to avoid problems in interpretation and application of the Code in the future and to make building issues more effective. In nature conservation and landscape

protection, the amendment newly defines a procedure on assessment of possible significant effects on the European Union's Natura 2000 network. It extends a body of the buildings/structures, for which neither planning approval, nor decision on the location of the building/structure is needed. At the same time, in continuously built-up area of a municipality in the fourth zone of a Protected Landscape Area (PLA) as well in built-up area in towns and cities within a PLA, issuing the binding expert opinion pursuant Article 44 of Act No. 114/1992 Gazette is not anymore needed. The amendment shall significantly reduce the power for providing limitations and prohibitions, pursuant to Article 66, paragraph 1 of Act No. 114/1992 Gazette. The authors suggest that only future practice will show whether the amendment has been a step in the right direction.