

Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody

Petr Svoboda

Tak jak v ČR postupuje globální změna klimatu, pokračuje náš zákonodárce v protichůdném legislativním trendu, který pod sloganem urychlení výstavby dále oslabuje klíčové nástroje v právní ochraně přírody. Nejnovějším legislativním příspěvkem v tomto směru je zákon č. 403/2020 Sb., kterým se novelizuje zákon o urychlení výstavby infrastruktury (pod novým názvem „liniový zákon“, dále též jen

První zásadní změna spočívá v zavedení **jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona** v novém § 82a ZOchrPř. V čem spočívá podstata tohoto nového institutu? V případě, kdy je k povolení určité stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury ve smyslu LinZ zapotřebí jednak závazné stanovisko EIA a jednak více závazných stanovisek nebo vyjádření podle ZOchrPř, pak příslušný orgán ochrany přírody vydá namísto jednotlivých závazných stanovisek a vyjádření jen jedno „jednotné“ závazné stanovisko. A pokud je k takové stavbě navíc nutné i povolení územní nebo druho- vé výjimky (podle § 43 nebo § 56 ZOchrPř) anebo stanovení odchýlného postupu při ochraně ptáků (podle § 5b ZOchrPř), pak orgán ochrany přírody v rámci jednotného závazného stanoviska posoudí i podmínky pro vydání těchto výjimek a odchýlných postupů. V návaznosti na to pak již jen stavební úřad ve výrokové části územního rozhodnutí nebo stavebního povolení povolí i jednotlivé výjimky a stanoví všechny podmínky podle ZOchrPř. K vydání jednotného závazného stanoviska má být příslušný zásadně krajský úřad jakožto orgán ochrany přírody. Pokud má být „stavba nebo její část“ umístěna v národním parku, má být příslušná správa národního parku. A pokud má být umístěna v chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervaci nebo národní přírodní památce, má být příslušná Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. Jednotné

závazné stanovisko má vydávat orgán ochrany přírody mimo rámec procesu EIA, a tedy nikoli jako součásti závazného stanoviska EIA, ale jako samostatné a odlišné závazné stanovisko.

Nový model jednotného závazného stanoviska tedy předpokládá, že orgány ochrany přírody již nebudou povolovat územní ani druho- vé výjimky ani stanovovat odchýlný postup při ochraně ptáků formou „rozhodnutí“ podle § 9 a 67 SprŘ, ale budou tyto věci posuzovat v degradované formě (jednotného) „závazného stanoviska“ podle § 149 SprŘ. To znamená, že o povolení výjimek ze stěžejních zákonných zákazů podle ZOchrPř (tedy například i ze zákazů v národních parcích a národních přírodních rezervacích podle § 16 a § 29 ZOchrPř) již nebude orgán ochrany přírody rozhodovat v (plnohodnotném) „správním řízení“ podle části druhé a třetí správního řádu, na němž se mohou podílet „účastníci řízení“ a v němž je přípustné samostatné odvolání k nadřízenému orgánu ochrany přírody. Ale bude uvedené otázky posuzovat ve zjednodušeném „řízení“ podle § 149 SprŘ, v němž nejsou žádní „účastníci“ a není přípustné samostatné odvolání. Díky této změně se postupu při povolování výjimek a při stanovení odchýlného postupu pro ptáky již nebudou moci účastnit ani spolky podle § 70 odst. 3 ZOchrPř, neboť toto ustanovení jim (po novele č. 225/2017 Sb.) zaručuje právo na účastenství pouze ve „správních řízeních“, a tudíž nikoli v „řízeních“ o vydání

„LinZ“) a další související zákony, mj. stavební zákon (č. 183/2006 Sb., dále též jen „StavZ“), zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb., dále též jen „ZOchrPř“) a správní řád (dále též jen „SprŘ“). Tato novela byla vyhlášena ve Sbírce zákonů dne 13. 10. 2020 a má nabýt účinnosti od 1. 1. 2021. Pojďme se podívat na dvě nejvýznamnější změny, které přinesla pro právní ochranu přírody v ČR.

závazných stanovisek podle § 149 SprŘ. Spolky, respektive dotčená veřejnost, sice budou mít v případech vydání jednotného závazného stanoviska možnost účasti (a tedy i vyjádření) v procesu EIA. Jenže příslušný úřad v procesu EIA neposuzuje zákonné aspekty pro povolování územních a druhových výjimek podle § 43 a § 56 ZOchrPř, ani pro stanovení odchýlného postupu pro ptáky podle § 5b ZOchrPř, zejména pak neprovádí klíčové vážení „jiného veřejného zájmu“ ve střetu se zájmem ochrany přírody a krajiny. Tyto otázky posuzuje až orgán ochrany přírody podle specifických hledisek ZOchrPř. Jenže podle § 82a ZOchrPř je již bude posuzovat pouze v režimu „řízení“ podle § 149 SprŘ. A v rámci tohoto „řízení“ spolky nemají zákonem zaručeno právo uplatnit svá vyjádření ani důkazní návrhy. Ve věci řešené jednotným závazným stanoviskem se budou spolky (i ostatní účastníci řízení) moci účinně vyjádřit pouze následně, a to až v odvolání proti konečnému rozhodnutí stavebního úřadu, které bude vydáno na základě jednotného závazného stanoviska. Vzhledem k tomu, že povolování územních a druhových výjimek představuje rozhodování o nejzávažnějších průlomech v ochraně nejcennějších přírodních hodnot, znamená v tomto ohledu nová zákonná úprava další zásadní omezení účasti dotčené veřejnosti na rozhodování ve věcech přírody a krajiny. Řečeno bez obalu, tunelování obsahu ustanovení § 70 ZOchrPř udělalo další velký krok.



Ilustrační foto. Přestavba silnice E442 pod Troskami v Českém ráji. Foto archiv AOPK ČR

Druhá zásadní změna pak spočívá v tom, že se zavádí **obecná fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu** (tzn. i orgánu ochrany přírody) ve všech povolovacích řízeních a postupech vedených stavebními úřady podle StavZ, tedy zejména v územních a stavebních řízeních, ale i v postupech vydání územního souhlasu či ohlášení stavby. Dotčený orgán bude mít na vydání závazného stanoviska k jakékoli stavbě lhůtu 30 dnů s možností prodloužení o dalších 30 dnů. A pokud v této lhůtě závazné stanovisko nevydá, nastoupí automatická právní konstrukce (fikce), že se závazné stanovisko „považuje ... za souhlasné a bez podmínek“ (nový § 4 odst. 9 StavZ).

Tato fikce se nebude moci uplatnit jen ve dvou skupinách případů. Za prvé, nevztahuje se na případy, ve kterých orgány ochrany přírody povolují výjimky formou rozhodnutí, tzn. zejména na zbylé případy povolování územních a druhových výjimek podle § 43 a 56 ZOchrPř. Za druhé, nepatří pro závazná stanoviska vyjmenovaná v novém § 4 odst. 12 StavZ, a sice (a) pro závazná stanoviska EIA, (b) pro všechna závazná stanoviska vydávaná orgány ochrany přírody ohledně evropsky chráněných přírodních hodnot, tj. evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a evropsky významných druhů, a konečně

ně rozšířena na všechna závazná stanoviska vydávaná ve (všech) povolovacích postupech podle stavebního zákona. Zákonodárce tak převzal fikci coby specifický a v zásadě mimořádný právní institut a zavedl ho jako obecný standard pro povolování všech staveb. Můžeme přitom jen děkovat evropským směrnicím, že pro záměry podléhající procesu EIA a pro evropsky chráněné přírodní hodnoty vyžadují skutečné posouzení od „živých“ úředníků, a tudíž nepřipouštějí umělé právní konstrukce a fiktivní souhlasy. Jinak bychom zřejmě i v těchto případech měli nyní fikce.

V čem jsou fikce souhlasných závazných stanovisek nebezpečné pro ochranu přírody?

Tzv. pozitivní fikce umožňuje „vydání“ fiktivního souhlasu se všemi záměry, s nimiž by jinak dotčený orgán podle příslušného zvláštního zákona byl povinen vyslovit nesouhlas, přičemž může jít i o záměry, které mohou představovat závažné riziko pro veřejné zájmy, a to i nejen pro ochranu přírody, ale třeba i pro požární ochranu, ochranu veřejného zdraví, ochranu před nebezpečnými odpady apod. Fikce je tedy institutem, který obecně snižuje míru ochrany zákonnosti a veřejného zájmu. Je rovněž institutem, které vytváří potenciálně korupční situace, tj. situace, kdy dotčený orgán, respektive příslušný úředník, v rozporu se zákonem záměrně ve stanovené lhůtě neučiní nic, v důsledku čehož nastoupí fikce souhlasu. Navíc, fiktivní souhlas, který neobsahuje žádné podmínky, postrádá zohlednění nezbytných individuálních okolností při regulaci konkrétního záměru v konkrétní faktické situaci. A podle judikatury je tak nepřezkoumatelný. Pozitivní fikce jako mimořádný (výjimečný) institut může být odůvodněná jen v případech, kdy je zde nějaký zvlášť naléhavý a převažující veřejný zájem na urychleném posouzení určitého specifického typu případů, a to navíc v zájmu žadatele, tedy například (snad) při povolování záměrů na výstavbu veřejné infrastruktury podle § 2 odst. 7 LinZ. Pozitivní fikce však nemůže být ospravedlnitelná (natož přiměřená), má-li být zavedena všeobecně pro všechna závazná stanoviska vydávaná pro všechny stavby obecně. Pak totiž paušálně privilejuje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů, a proto je zřejmě v rozporu s ústavním pořádkem ČR.

(c) pro jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle nového § 82a ZOchrPř. To znamená, že při vydávání všech těchto závazných stanovisek nepřichází fikce v úvahu a příslušný orgán musí vždy vydat skutečné závazné stanovisko, i když by třeba nedodržel zákonem stanovenou lhůtu. U ostatních závazných stanovisek však nastoupí fikce souhlasu.

Obecná fikce souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, která se nyní nově zavádí v § 4 odst. 9 StavZ, nám tak doplňuje **zvláštní fikci nepodmíněnosti závazným stanoviskem dotčeného orgánu**, kterou už máme nějakou dobu v § 2 odst. 7 LinZ. Tato zvláštní fikce se vztahuje pouze na záměry dopravní, vodní, energetické a telekomunikační infrastruktury, které podléhají LinZ, přičemž ani ona nepatří pro závazná stanoviska EIA a nově ani pro jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle nového § 82a ZOchrPř).

Jaký je důsledek obecné fikce souhlasného závazného stanoviska? Fikce nepodmíněnosti, která byla dosud zavedena v § 2 odst. 7 LinZ a byla v tomto zvláštním zákoně jakžtakž ospravedlnitelná zájmem na urychlení výstavby nejdůležitější veřejné infrastruktury, byla v „tvrďší“ podobě fikce souhlasu paušál-