

Půl roku praxe s novelou liniového zákona

Tereza Begić, Eva Mazancová

S účinností od 1. ledna 2021 vstoupila v účinnost novela liniového zákona, která s sebou přinesla řadu zásadních změn jak do procesů povolování liniových staveb, tak i do „běžné“ stavební agendy. Ušetřen nezůstal ani zákon o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), jak už nastínil ve svém článku publikovaném v čísle 5/2020 Petr Svoboda. Při uvádění novely v aplikační praxi však s ohledem na nedostatky textového znění novely vyvsta-

la řada nejasností a nesrovnalostí, se kterými se aplikační praxe musela vyrovnat prostřednictvím výkladů. Cílem tohoto článku je seznámit čtenáře s těmito výklady a posunem aplikační praxe dopadajících na orgány ochrany přírody nad rámec prezentace změn uvedených již v článku Petra Svobody – pro případný úvod do problematiky, resp. osvěžení základní koncepce změn v novele odkazujeme na tento článek.

Jednotné závazné stanovisko

Zásadní změnou v novele je tzv. jednotné závazné stanovisko, které pro účely povolování liniových staveb, pro které se vydává závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, má ambici výrazně snížit objem správních aktů vydávaných dle ZOPK k takovému záměru. V praxi však minimálně po dobu prvního půlroku účinnosti novely přineslo pro všechny zúčastněné spíše chaos, neboť nebylo jasné ani to, zda se jedná o postup fakultativní, či obligatorní, když ust. § 82a odst. 1 ZOPK hovoří o procesu „na základě žádosti investora“, což může značit fakultativnost anebo pouze akcentovat návrhovost takového postupu.⁵ Toto představovalo zásadní problém v praxi Agentury pro investory, kteří chtěli postupovat „původním“ postupem. S ohledem na koncepci některých procesů při povolování liniových staveb nakonec byl Ministerstvem životního prostředí (dále jen „MŽP“) preferován výklad, že postup formou Jednotného závazného stanoviska je investorovi dán na výběr.

Dikce § 82a ZOPK byla rovněž nejasná z hlediska kompetenčního, neboť ryze z gramatického pohledu není jasné, zda se k jedné liniové stavbě vydává pouze jediné jednotné závazné stanovisko, nebo zda jednotných závazných stanovisek může být více. Zejména dikci § 82a odst. 4 ZOPK lze totiž ryze gramaticky chápat jak jako princip „vyšší bere vše“, tak i jako období § 78 odst. 1 a 2 ZOPK.

Upřednostnění prvního uvedeného výkladu bez dalších změn v územní působnosti, jakož i bez personálního navýšení některých orgánů ochrany přírody, by však mělo za následek zásadní snížení ochrany přírody v lokalitách, které nejsou v ostatní agendě svěřeny do kompetencí toho kterého orgánu ochrany přírody nyní vydávajícího jednotné závazné stanovisko, jelikož jde o území, které tento v zásadě ani nezná. Výkladové stanovisko MŽP (po dohodě s Ministerstvem dopravy) se tak nutně přiklonilo k tomu, že účelem kompetenčních ustanovení obsažených v § 82a odst. 4 až 6 ZOPK bylo sjednocení všech procesů podle tohoto zákona u jednoho orgánu ochrany přírody, nikoliv změna jejich územní působnosti. Tzn. že pro liniovou stavbu, která bude umístěna na území zasahujícím do územní působnosti více orgánů ochrany přírody, bude vydáno více jednotných závazných stanovisek.⁶

Zásadní důsledek novely v otázkách jednotného závazného stanoviska je pak dopad do aplikace § 84 ZOPK na výjimky ze zvláštní územní či druhové ochrany povolené přes Jednotné závazné stanovisko. Je jasné, že změna Jednotného závazného stanoviska z titulů uvedených v § 84 odst. 1 ZOPK není možná, neboť § 84 ZOPK jasně hovoří o rozhodnutí. Bohužel tento postup však nebude možný ani v případě výjimek jinak vydávaných formou rozhodnutí, protože § 82a odst. 2 ZOPK předpokládá vydání těchto výjimek stavebním úřadem ve stavebním řízení⁷ a §

84 ZOPK se vztahuje pouze k rozhodnutím vydaným orgány ochrany přírody. Tato změna je z hlediska zájmu ochrany přírody negativní, nicméně v případě nového výskytu zvláště chráněného druhu v místě záměru je situace naštěstí řešitelná postupem dle § 66 ZOPK, kdy lze činnost omezit či zakázat až do momentu, kdy si stavebník opatří druhovou výjimku pro tento nově se vyskytující druh.

Často zmiňovanou otázkou je také dopad novely do postavení ekologických spolků, kdy se lze setkat s názory, že postavení spolků bylo novelou zhoršeno. To nicméně není pravdou, možnost účasti spolků je v § 70 odst. 3 ZOPK vztahována k řízením „podle tohoto zákona“ vedených „příslušnými správními orgány“, tj. nikoliv pouze orgány ochrany přírody. Práva založená spolkům v § 70 ZOPK tak platí i v případě řízení s jednotným závazným stanoviskem, neboť navazující řízení vedené stavebním úřadem, ve kterém jsou vydávány výjimky ze zákazů stanovených ZOPK, resp. stanoven odchýlný postup u ptáků nebo povolováno kácení dřevin, je dle výkladu MŽP řízením podle ZOPK.

Fikce souhlasu

Fikce souhlasných závazných stanovisek jak v agendě povolování liniových staveb, tak obecně v agendě stavební je největší novinkou obsaženou v novele a také zásadním zásahem do zákonných možností ochrany přírody a krajiny. V zájmu urychlení procesů povolujících stavby se tímto institutem apeluje

na dotčené orgány, aby se vyjadřovaly v často poměrně krátkých (viz níže) zákonných lhůtách, a to pod pohrůžkou zániku možnosti vyjádřit se k záměru a vzniku domnělého souhlasu s ním. Zavedení fikce (souhlasného a bezpodmínečného) závazného stanoviska jakožto podkladového správního aktu pro veškeré záměry povolované či jinak aprobované podle stavebního zákona (§ 4 odst. 9 stavebního zákona) je jednou z nejspornějších změn obsažených v novele liniového zákona.

Zásadní otázkou, se kterou se praxe musela vyrovnat, je vztah § 4 odst. 9, resp. 12 stavebního zákona a § 2 odst. 7 a § 2c odst. 4, resp. 5 liniového zákona, kdy všechna tato ustanovení stanoví výjimky z fikce souhlasu, aniž by řešila vzájemnou vazbu, která je zejména v otázce možné speciality § 2c odst. 4 vůči § 2 odst. 7 liniového zákona a zásadního dopadu na otázku (ne)možnosti fikce souhlasu u jednotného závazného stanoviska. Výkladem MŽP bylo v otázce fikcí dle liniového zákona na základě zásady *lex posterior derogat legi priori* dovozeno, že absence zmínky o jednotném závazném stanovisku v rámci § 2c odst. 5 liniového zákona je legislativní chybou (mj. s ohledem na to, že fikce souhlasu by v případě např. druhové výjimky pro evropské ZCHD byla problematická z hlediska právních předpisů EU). Otázka vztahu § 2 odst. 7 liniového zákona a § 4 odst. 9 stavebního zákona zůstává poněkud nejasná, nicméně s ohledem na povinnost výkladu v souladu s evropským právem, by ust. § 4 odst. 9 stavebního zákona mající za cíl chránit zejména evropské předměty ochrany, nemůže být vztah těchto ustanovení vykládán jinak, než že se výjimky z fikce uplatní současně, a tedy i pro běžná závazná stanoviska vydávaná pro liniové stavby, by se fikce neměla uplatnit v případech spadajících do § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Fikce závazného stanoviska ke kácení dřevin – ano, či ne?

Rizika uplatnění fikce nejen pro ochranu přírody dostatečně popsal P. Svoboda v článku publikovaném v Ochrana přírody 5/2020. V následujícím čísle Ochrany přírody 6/2020 vyslovila J. Jelínková názor, že fikce se nemůže týkat závazných stanovisek ke kácení dřevin vydávaných podle § 8 odst. 6 ZOPK, a to přesto, že tato závazná stanoviska nejsou zahrnuta v taxativním výčtu výjimek



Stamiliony za novou krajinu Českého ráje – vylepšení bezproblémového křížení silnice s železnicí u Ktové. O „výhodnosti“ investice svědčí, že zároveň se chystá přeložka této silnice úplně jinam a vytěžená zemina „posloužila“ k zavezení blízkých mokřadů. Foto Zdeněk Patzelt

uvedených v § 4 odst. 12 stavebního zákona⁸. Důvodem je podle autorky jejich odlišná povaha od ostatních závazných stanovisek, zejm. skutečnost, že ke kácení je nadále vyžadováno povolení na základě materiálních kritérií uvedených v § 8 odst. 1 ZOPK.

Je zřejmé, že konstrukce, podle níž povolení ke kácení vydává stavební úřad na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody [který je zde v pozici dotčeného orgánu ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], vyvolává některé procesní otázky. Nicméně ani takto neobvyklá konstrukce podle našeho názoru sama o sobě nevyjímá závazná stanoviska ke kácení z právní úpravy fikce nově založené stavebním zákonem. Pokud bude stavebním úřadem vydáno povolení podle stavebního zákona, obsahující rovněž výrok o povolení ke kácení na základě fiktivního závazného stanoviska (§ 8 odst. 6 ZOPK), nelze bez dalšího na takové rozhodnutí nahlížet jako na nezákonné.

O to důsledněji musí orgány ochrany přírody všech stupňů využít veškeré nástroje pro naplnění kritérií zákonem požadovaných pro povolení ke kácení dřevin. Pouze tak bude užití fikce v praxi umožněno jen mimořádně a nestane se obecným standardem (a to nejen v případě závazných stanovisek ke kácení).

V prvé řadě platí, že orgán ochrany přírody, který obdrží žádost o vydání závazného stanoviska ke kácení dřevin, je povinen tuto žádost vyřídit řádně a včas, tedy ve lhůtách pro vydání závazného stanoviska nově stanovených v § 149 odst. 4 správního řádu.⁹ Orgán ochrany přírody musí u každé žádosti o vydání závazného stanoviska vyhodnotit funkční a estetický význam dřevin a závažnost důvodů pro kácení a musí posoudit podmínky pro uložení náhradní výsadby. Případy, kdy tak orgán ochrany přírody neučiní (a tedy vytvoří prostor pro uplatnění fikce souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska), musí být zcela výjimečné a tímto orgánem zdůvodnitelné.

Orgán ochrany přírody je oprávněn vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti¹⁰ (§ 149 odst. 5 správního řádu). U rozsáhlejších kácení představujících závažný zásah do dřevin, která mají být doprovázena odpovídající náhradní výsadbou, lze po žadateli požadovat předložení hodnocení podle § 67 odst. 1 ZOPK, včetně identifikace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin a návrhu na zajištění náhradní výsadby¹¹. Zásadní skutečností je, že po dobu odstraňování vad žádosti lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží.

Pokud by závazné stanovisko nebylo ve lhůtě vydáno, a stavební úřad by tudíž měl vydat rozhodnutí obsahující i výrok ohledně povolení

ke kácení na základě fikce závazného stanoviska podle § 4 odst. 9 stavebního zákona, bude o tom orgán ochrany přírody, který měl závazné stanovisko vydat, informován stavebním úřadem v oznámení o zahájení řízení podle stavebního zákona. I v této fázi řízení má prvostupňový orgán ochrany přírody v rámci součinnosti se stavebním úřadem¹² možnost upozornit stavební úřad na to, že nejsou naplněny podmínky pro vydání povolení podle § 8 odst. 1 ZOPK.

Další možnost, jak zabránit vydání rozhodnutí na základě fikce souhlasného a bezpodmínečného závazného stanoviska, má nadřízený orgán ochrany přírody v rámci postupu podle § 4 odst. 10 stavebního zákona. Nadřízený správní orgán vydá v případě, kdy nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, nové závazné stanovisko, kterým se „fiktivní“ závazné stanovisko zruší. Impulzem může být podnět od samotného dotčeného orgánu, od stavebního úřadu nebo i od žadatele. Nadřízený správní orgán posoudí, zda jsou v konkrétním případě splněny zákonem stanovené podmínky pro vydání kladného povolení ke kácení dřevin v žadatelem zamýšleném rozsahu a zda není nezbytné uložit náhradní výsadbu. Shledá-li, že souhlasné a bezpodmínečné závazné stanovisko ke kácení dřevin mohlo být v daném případě vydáno, nemusí „náhradní“ závazné stanovisko vydat. Pokud nové závazné stanovisko vydá, nevztahuje se na něj fikce podle § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Náprava závazného stanoviska ke kácení je následně možná i v rámci odvolacího řízení, namítne-li takovou vadu některý z účastníků řízení (jak je uvedeno výše, účastníkem řízení zahájeného stavebním úřadem může být i ekologický spolek). V případě odvolání proti rozhodnutí vydanému stavebním úřadem, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska ke kácení dřevin a uložení náhradní výsadby, se postupuje podle ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu – odvolací správní orgán si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Podmínky pro zrušení nebo změnu závazného stanoviska v odvolacím a přezkumném řízení, resp. v rámci obnovy řízení, nově upravuje § 149 odst. 7 až 9 správního řádu, resp. § 4 odst. 11 stavebního zákona.

Ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu bylo nově doplněno o lhůtu, ve které je správní orgán nadřízený dotčenému orgánu povinen reagovat na žádost odvolacího orgánu o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska, proti kterému odvolání směřovalo. Lhůta je nově stanovena na 30 dnů, s možností prodloužení až o dalších 30 dnů, je-li třeba ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem¹³.

Budou-li orgány ochrany přírody využívat všechny výše uvedené možnosti pro řádné posouzení veřejného zájmu na ochraně dřevin, neměla by prakticky nastat situace, kdy k vydání rozhodnutí stavebního úřadu dojde na základě fikce souhlasného závazného stanoviska, aniž by přitom vůbec nebyl posouzen funkční a estetický význam dřevin a závažnost důvodu pro kácení.

Změny dopadající obecně na závazná stanoviska

Liniová novela nepřinesla pouze změny do povolování liniových staveb, jak se na první pohled může zdát – prostřednictvím modifikace některých ustanovení správního řádu a stavebního zákona došlo ke změnám dopadajícím na celou řadu agend orgánů ochrany přírody, ve kterých se vydávají závazná stanoviska.

Zásadní změnou je ust. § 149 odst. 4 správního řádu, kde byla stanovena obecná lhůta pro vydání závazného stanoviska. Tato skutečnost však nebyla reflektována v § 83 odst. 3 ZOPK, kde se u speciálních lhůt pro řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny pojednává pouze o „rozhodnutí“, ačkoliv s ohledem na skutečnost, že tato dikce zůstává víceméně nedotčena již od prvního znění ZOPK – tedy od doby, kdy správní právo institut závazného stanoviska vůbec neznalo, bylo toto ustanovení roky vykládáno jako speciální ustanovení lhůt i pro vydávání závazných stanovisek dle ZOPK (mj. i s ohledem na to, že složitost věci je stejná, a často v případě složitějších stavebních záměrů i složitější než v případě správních řízení). Novela toto však nereflektuje, a tak je třeba přiklonit se spíše k výkladu, že novelou došlo i ke změně lhůt pro vydání závazných stanovisek dle ZOPK, a to na základě zásady *lex posterior derogat legi priori*.

Naopak pozitivní změnou je výslovné zakotvení procesu odstraňování vad žádosti v § 149 odst. 5 správního řádu, což v minulosti byl v praxi problém zejména u hodnocení dle § 67 ZOPK ve vztahu zejména k některým stavebním záměrům (viz výše). V praxi je pozitivní změnou i uvolnění striktních pravidel přezkumu závazných stanovisek, která pro stavební agendu platila od r. 2018 a kterými se zabýval také Ústavní soud¹⁴. Nově bude možný přezkum všech závazných stanovisek jak v rámci odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení, tak v rámci samostatného přezkumného řízení v souladu s § 149 odst. 8 správního řádu. Tato změna je zásadní zejména s ohledem na fikci souhlasu, neboť alespoň částečně zmírňuje její negativní následky, když umožňuje přezkum naplnění podmínek souhlasu, a tedy zákonnost vzniku fikce souhlasu.

Poznámky

¹ Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

² Zákon č. 416/2009 Sb., liniový zákon, v platném znění

³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění

⁴ SVOBODA, Petr. Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody. [online] Ochrana přírody. 2020, 2020(5). [cit. 24.5.2021]

⁵ Srov. § 56 odst. 1 ZOPK, kam byla návrhová žádost v návaznosti na výkladové spory již výslovně zapracována v rámci dřívější novely.

⁶ Např. v případě záměru situovaného v části na území CHKO, a ve zbytku ve volné krajině budou tedy vydána 2 jednotná závazná stanoviska, a to Agenturou a Krajským úřadem.

⁷ Důvodová zpráva k novele jasně uvádí, že cílem novely není založit stavebním úřadům postavení orgánu ochrany přírody, čemuž odpovídá i ponechání dosavadního znění § 75 odst. 1 ZOPK.

⁸ Fikce závazného stanoviska ke kácení dřevin nemůže nastat, je-li součástí jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona, neboť zde je fikce ustanovením § 4 odst. 12 písm. b) bod 5 stavebního zákona výslovně vyloučena.

⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

¹⁰ Náležitosti žádosti o závazné stanovisko ke kácení dřevin upravuje § 4 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Náležitosti hodnocení vlivu závazného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny upravuje § 7 vyhlášky č. 142/2018 Sb., o náležitostech posouzení vlivu záměru a koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a o náležitostech hodnocení vlivu závazného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny.

¹² Viz rovněž informační povinnost stanovená dotčeným orgánům v § 136 odst. 3 správního řádu

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 241/2014 – 30 ze dne 19. 02. 2015.

¹⁴ Nález Ústavního soudu č. j. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021

„Jak stavět v CHKO:“ Od předpisu k praxi

Cyril Říha, Zdeněk Konopásek, Jindřich Prach a Jaroslav Obermajer

Posláním chráněných krajinných oblastí je nejen chránit přírodu, ale také uchovávat hodnoty krajiny. Krajinu velmi ovlivňuje vzhled sídel. Jde tedy o usměrňování staveb a vývoje struktury obcí tak, aby byly respektovány lokální historické a kulturní zvyklosti. Krajina by zkrátka měla držet místní ráz a příjemně působit jak na obyvatele, tak návštěvníky (obr. 1). Otázkou zůstává,

jak tento veřejný zájem naplňovat co nejúčinněji a zároveň tak, aby usměrňování výstavby bylo vnímáno jako vítaná služba státu. Článek představuje první fázi projektu aplikovaného výzkumu, ve které nás, tým sociologů, urbanistů, architektů a ochranářů, mj. zajímá „jak se dělá rozhodování“, tedy jaká je cesta od předpisu k jeho užití v praxi, a jak současný stav vylepšit.

Při posuzování krajinného rázu jsou důležité dominanty, polohy na horizontu a volný nezastavěný prostor. Branná na okraji CHKO Jeseníky. Foto Jindřich Prach

