

denou zákonem č. 225/2017 Sb., došlo k zásahu do ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, čímž bylo s účinností od 1. 1. 2018 zcela a bez náhrady zrušeno právo environmentálních spolků na účastenství ve všech správních řízeních, ve kterých rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a krajiny, ale nepodléhají procesu EIA (typicky právě řízení podle stavebního zákona).⁴ Jinými slovy, veřejnost byla vyloučena z řízení o stavebních záměrech, které nepodléhají posouzení vlivů na životní prostředí, tedy zejména o tzv. středních záměrech.

Z pohledu ochrany přírody a krajiny a účasti veřejnosti na ní jsou velmi důležitá i řízení, která řízení podle stavebního zákona předcházejí. Jsou jimi zejména řízení o výjimkách ze zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK či řízení o povolení ke kácení dřevin podle § 8 ZOPK. Na rozdíl od řízení o povolení ke kácení dřevin vedených z důvodu umístění stavby, které bylo novelou integrováno do stavebního řízení v podobě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, se veřejnost v současné době může řízení o výjimce podle § 56 ZOPK stále účastnit. Bez kladného rozhodnutí o výjimce není možné stavební záměr realizovat a stavebník je nucen stavební záměr upravit nebo od záměru stavby odstoupit.

Úprava účasti veřejnosti v návrhu nového stavebního práva

Z hlavního úhlu pohledu nový stavební zákon ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny nezlepšuje. Zejména tím, že integruje nyní samostatná správní řízení týkající se zájmů ochrany přírody a krajiny do řízení stavebního (např. uvedené řízení podle § 56 ZOPK) a současně integruje většinu dosavadních dotčených orgánů, které dosud vydávaly závazná stanoviska podléhající samostatným přezkumům. Výjimku tvoří některá závazná stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny ČR pro stavební záměry ve zvláště chráněných územích.

Uvedené znamená, že stavební úřady doplní dosavadní soustavu orgánů ochrany přírody, čímž dojde současně k rozšíření jejich působnosti i do oblasti doposud vyhrazené výhradně orgánům s příslušným odborným

aparátem. Pro realizaci stavebního záměru nebude stavební úřad po stavebníkovi vyžadovat závazná stanoviska dotčených orgánů, jako je tomu v současnosti, ale sám bude posuzovat splnění podmínek pro vydání tohoto aktu a stanovovat podmínky pro ochranu veřejných zájmů.

Bude to tedy stavební úřad, který bude v případě rozporu více veřejných zájmů povinen v odůvodnění rozhodnutí uvést, které rozporné veřejné zájmy byly zjištěny, jak byl jejich rozpor posouzen a proč některý veřejný zájem převážil nad jiným. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že touto změnou nebudou nijak dotčeny požadavky na ochranu vymezených veřejných zájmů ani zákonné podmínky realizace zásahu. Jak však bude konkrétně posuzování probíhat, resp. zda tak budou činit odborníci v současnosti působící v orgánech ochrany přírody, není zatím zřejmé. Jejich přesun na stavební úřady je však pro fungování celého modelu nové státní stavební správy a především pro ochranu veřejných zájmů naprosto klíčový.

Z pohledu účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny je však podstatně důležitější změna zmíněného ustanovení § 70 ZOPK. Jeho novelou by mělo dojít k navrácení účasti veřejnosti i do jiných správních řízení, ve kterých mohou být zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny dotčeny.

Podle návrhu novely ustanovení § 70 ZOPK je právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost (tedy environmentální spolky), účastníkem řízení, pokud písemně oznámí svou účast v řízení orgánu ochrany přírody.

Odstavec 4 uvedeného ustanovení nově vymezuje, že pokud je řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, vedeno podle jiného právního předpisu (např. právě podle stavebního zákona), je podmínkou účastenství právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví⁵ (dále také jen „environmentální spolky“), rovněž splnění podmínek pro dotčenou veřej-

nost podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Těmi jsou podle § 3 písm. i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí existence spolku alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o řízení nebo podpora nejméně 200 osob. Zavedení uvedených podmínek vyžaduje od spolků jistou „relevantnost“.

Důvodová zpráva ke změně ustanovení § 70 ZOPK uvádí, že novelou dochází ke sjednocení požadavků na účastenství uvedených osob s dalšími předpisy na úseku ochrany životního prostředí po vzoru zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dodává, že rozsah námitek, které mohou uvedené osoby na základě účastenství podle § 70 ZOPK v jednotlivých řízeních uplatňovat, je dán vymezením předmětu ochrany zákona o ochraně přírody a krajiny, v úvahu připadajícím přímým i nepřímým dotčením chráněných zájmů a rovněž zaměřením právnické osoby.

Počítá se i se změnou soudního řádu správního, která stanovuje nové podmínky soudního přezkumu vydaných stavebních rozhodnutí v podobě zavedení speciálních důvodů pro nepřipustnost žaloby v případě „zjevného zneužití práva“. Navrhuje se i změna v příslušnosti správních soudů u stavebních věcí. Ty by měly rozhodovat pouze Krajské soudy v Plzni, Praze, Hradci Králové a Ostravě, nikoliv všechny krajské soudy, jak je upraveno nyní.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí

Změny se mají podstatně dotknout i posuzování vlivů na životní prostředí. Tento proces i nadále zůstane důležitou součástí environmentálního práva a jedním z nejvýznamnějších preventivních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí. Novela zákona se promítne zejména v institucionální rovině.

Příslušnými úřady pro posuzování vlivů na životní prostředí se stanou krajské stavební úřady na úkor krajských úřadů a Ministerstva životního prostředí. Stavební úřad po podání návrhu provede posouzení vlivů na životní prostředí v rámci řízení o povolení záměru postupem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh stavebního zákona proto mezi účastníky povoloovacího řízení s posouzením vlivů řadí též environmentální

spolky za splnění stávajících podmínek zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Pouze na okraj je třeba uvést, že pro povolení záměru, u kterého dochází k posouzení vlivů na životní prostředí, je stavebnímu úřadu stanovena závazná lhůta pro vydání rozhodnutí v délce 60 dnů, resp. 120 dnů v případě lhůty prodloužené. Nerozhodne-li stavební úřad před uplynutím lhůty nebo řízení nepřeruší, informační systém automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby (uvedené platí pro všechna rozhodnutí o povolení stavby). Pokud některý z účastníků nepodá proti automaticky vygenerovanému rozhodnutí odvolání, provede nadřízený orgán vždy přezkumné řízení v případě stavby podléhající posouzení vlivu na životní prostředí, zákona o integrované prevenci, odnětí zemědělské či lesní půdy. V odvolacím i v přezkumném řízení musí nadřízený orgán o žádosti s konečnou platností rozhodnout.

Územní plánování

V současnosti je územní plánování upraveno velmi podobně a s účastí veřejnosti se v tomto procesu počítá hned na několika místech. Veřejnost má možnost ve fázi návrhu zadání územního plánu nebo zásad územního rozvoje uplatnit připomínky. Proti návrhu územního plánu mohou námitky podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Ostatní veřejnost může uplatnit pouze připomínky, které mají ovšem menší právní váhu než námitky.

Zmocnění zástupce veřejnosti je silným nástrojem k tomu, aby za takto sdružené občany jednal, komunikoval s úředníky a podával za ně věcně shodné připomínky. Zástupce veřejnosti je rovněž oprávněn podat podnět k přezkumu rozhodnutí o námitkách a také správní žalobu proti přijatému územnímu plánu.

Podle návrhu paragrafového znění stavebního zákona by měly být nově všechny druhy územně plánovací dokumentace vydávány formou právního předpisu. Uvedené znamená, že se touto změnou snižuje standard procesních práv při projednávání právního předpisu (obecně závazné vyhlášky, nařízení vlády), neboť již nebude rozhodováno o námitkách dotčených vlastníků a zanikne také institut zástupce veřejnost. Každý bude k návrhu zadání územně plánovací dokumentace



Každá stavba do určité míry ovlivňuje své okolí, některá více, jiná méně. Ilustrační foto archiv AOPK ČR

oprávněn podávat pouze podněty a k návrhu územně plánovací dokumentace písemné připomínky, které musí být následně vyhodnoceny v důvodové zprávě.

Soudní přezkum zákonnosti a proporcionality územně plánovací dokumentace bude možný u Nejvyššího správního soudu, a to za splnění určitých podmínek i na návrh spolku, jehož hlavním předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví.

Závěr

Efektivní ochrana životního prostředí může fungovat pouze za předpokladu, že se do tohoto procesu zapojí široké spektrum subjektů. Kladně lze proto přivítat změny, ve kterých návrh navrácí právo veřejnosti účastnit se všech stavebních řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.⁶ Ostatní navrhované změny však nelze označit jako jednoznačně pozitivní. To se týká především nové úpravy územního plánování a vzniku jakési dvojkolejnosti výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny v důsledku zařazení stavebních úřadů mezi orgány ochrany přírody.

Také není nijak zaručen přesun současných odborníků z odborných pracovišť ochrany přírody a rovněž není zaručeno, že tito odborníci nebudou v povolovacím procesu odsunuti pouze do role pozorovatelů. Navržená

právní úprava nijak neřeší procesy „uvnitř“ stavebních úřadů a jen obtížně si lze představit, jakým způsobem by mohla být zakotvena neovlivnitelnost a zajištěna systémová nepodjatost úředníků hájících veřejné zájmy (nejen v oblasti ochrany přírody a krajiny) uvnitř stavebního úřadu.

Poznámky

- Ochrana přírody č. 3/2018, dostupný online z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/pravda-o-ucasti-verejnosti-na-rozhodovani-ve-spravnich-rizenich/>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, srov. dále náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14
- Novela je nyní předmětem posouzení ústavnosti ze strany Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti podané dne 22. 8. 2017, vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17. V době přípravy tohoto článku stále nebylo ve výše zmíněné věci rozhodnuto. Text návrhu je dostupný online z <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>
- Přesněji se jedná o právnickou osobu soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, může požádat orgán ochrany přírody. Může se tedy jednat nejen o spolek, ale rovněž i nově o např. ústav.
- POTOČNIK, J. "The fish cannot go to Court" – the environment is a public good that must be supported by a public voice. European Commissioner for Environment. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-856_en.htm