

Závazná stanoviska ke kácení dřevin pro účely stavebních záměrů

Jitka Jelínková

V předchozích dvou číslech časopisu se S. Havelková věnovala představení nejpodstatnějších změn, které přináší tzv. velká novela stavebního zákona spojená s novelou zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon či ZOPK) a dalších souvisejících zákonů (zákon č. 225/2017 Sb. účinný od 1. 1. 2018). Tento příspěvek je věnován podrobnějšímu rozboru změny povolování kácení a ukládání náhradní výsadby pro účely stavebních záměrů povolovaných (umísťovaných)

Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody namísto správního rozhodnutí o povolení kácení a uložení náhradní výsadby

To, že o povolení kácení dřevin a uložení náhradní výsadby rozhodují orgány ochrany přírody (dále též OOP) formou správního rozhodnutí v samostatných řízeních s možnostmi účasti ekologických spolků, příp. dalších osob, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny (např. vlastníci sousedních nemovitostí), patřilo k dlouholetým pilířům práva ochrany dřevin a přírody vůbec. Novela ZOPK ruší samostatné řízení o povolení kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného, přesněji řečeno umístovaného, případně umístovaného a povolovaného, ve vyjmenovaných druzích řízení vedených stavebním úřadem podle stavebního zákona a nahrazuje dosud samostatné správní rozhodnutí o povolení kácení dřevin a uložení náhradní výsadby pouze závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody.

O vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu se nevede žádné správní řízení, což však neznamená, že by na postup správního orgánu a obsah, formu a další náležitosti závazného stanoviska nebyly klade-ny žádné právní nároky, právě naopak. Novela správního řádu rovněž připojená k velké novele stavebního zákona ostatně do § 149 správního řádu vkládá nový odst. 2, který vý-

v řízeních podle stavebního zákona uvedených v novém § 8 odst. 6 ZOPK. Spolu se zásadní změnou § 70 odst. 3 ZOPK omezující práva ekologických spolků jen na účast v řízeních před orgány ochrany přírody a s novými odst. 9 až 11 § 4 stavebního zákona zásadně omezujícími přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů pro účely řízení podle stavebního zákona je nahrazení samostatného řízení o povolení kácení před orgánem ochrany přírody „pouhým“ jeho závazným stanoviskem velmi závažné.

slovně stanoví nároky na závazné stanovisko, v dosavadní praxi vyvozované judikaturou správních soudů.

I formou závazného stanoviska vyjadřuje dotčený orgán zmocněný k jeho vydání závazným způsobem svůj právní názor s ohledem na zájem, který podle příslušného zákona chrání.

Vzhledem k určitým pochybnostem, které jsem zaznamenala na straně některých stavebních úřadů s ohledem na formulaci § 8 odst. 6 ZOPK (viz níže), je třeba hned v úvodu zdůraznit, že zákonný základ pro uplatnění pravomoci (vydávat závazné stanovisko) má nadále OOP příslušný k povolení kácení dřevin. To stanoví přímo § 8 odst. 6, třebaže v kompetenční části ZOPK, tj. § 76 odst. 1, je zmíněno pouze povolování kácení podle § 8 odst. 1 a ukládání náhradní výsadby podle § 9.

Nový § 8 odst. 6 ZOPK a jeho zdůvodnění

Do § 8 ZOPK byl doplněn nový odst. 6, který zní:

„(6) Ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné

stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanoveno, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně.“

Důvodová zpráva k němu uvádí:

„S ohledem na požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů povolovaných v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí se vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nahrazuje vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko bude podkladem pro tato řízení a obsah závazného stanoviska bude povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části povolujícího rozhodnutí. Zákonně podmínky pro vydání závazného stanoviska budou totožné jako pro vydávání povolení ke kácení.“

Kdy bude ke kácení pro účely stavebního záměru nutné rozhodnutí o povolení podle § 8 odst. 1 ZOPK a kdy závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK

Je třeba odlišit kácení pro účely stavebního záměru, které bude nadále vyžadovat vedení samostatného řízení před orgánem ochrany přírody a rozhodnutí o povolení kácení podle § 8 odst. 1 ZOPK, od kácení pro účely stavebního záměru, k němuž bude orgán ochrany přírody vydávat závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK.

Ust. § 8 odst. 6 ZOPK je nutné vykládat přesně tak, jak je napsáno, tj. povolení kácení na základě závazného stanoviska OOP je možné jen v rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Ve všech ostatních případech se nadále povede samostatné řízení a bude vydávat rozhodnutí OOP podle § 8 odst. 1 ZOPK. Půjde o stavby, u kterých postačí územní souhlas, a stavby, které nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas (viz § 79 odst. 2 stavebního zákona), případy dříve vydaných územních rozhodnutí, když se po 1. 1. 2018 zjistí, že je potřeba před realizací stavby vyřešit kácení dřevin, které jsou v konfliktu se stavebním záměrem, a dosud nebylo vydáno povolení ke kácení, apod.

Podle přechodného ustanovení platí, že „*správní řízení o povolení kácení dřevin zahájena předem dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“.

Ve které fázi je nutné vyřešit kolizi stavebního záměru s dřevinami

Závazné stanovisko ze své podstaty musí předcházet vydání rozhodnutí, které podmínuje (pro jehož výrokovou část je jeho obsah závazný). Bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 ZOPK tak nepůjde umístit stavbu kolidující s dřevinami.

Dosavadní judikatura, která vyvodila, že „závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve



Historické stavby umístěné v souladu s okolní přírodou v Českém ráji. Foto Archiv AOPK ČR



Náměstí v Úštěku. I osamocený strom obklopený zástavbou má významnou funkci. Foto archiv AOPK ČR

v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny“¹, „je nutné, aby bylo před vydáním povolení ke kácení dřevin najisto postaveno (podle rozhodnutí o umístění stavby), u kterých dřevin

je dán důvod pro kácení spočívající v jejich kolizi s jednoznačně definovanou stavbou“², tak vzhledem ke změně správního rozhodnutí na závazné stanovisko nutně přestává být relevantní, pokud jde o fázi, ve které orgán ochrany přírody svůj závazný právní názor na přípustnost kácení dřevin a potřebu ná-

1 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č.j. 4 As 20/2008–84.

2 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č.j. 3 As 94/2013–45.

hradní výsadby vyjadřuje. Měla by ovšem být nadále vodítkem, pokud jde o to, že závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK se ve fázi územního řízení může týkat jen dřevin jednoznačně kolidujících se stavebním záměrem.

Náležitosti žádosti o vydání závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK

Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, která v § 4 odst. 1 stanovuje náležitosti žádosti o povolení kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona), novelizována nebyla. Ztotožňuji se s výkladem obsaženým v upravené Metodické instrukci odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a 9 ZOPK (Věstník MŽP prosinec 2017, částka 11), podle nějž „*Žádost o závazné stanovisko OOP podle § 8 odst. 6*

ZOPK musí splňovat náležitosti žádosti o povolení kácení dřevin vyplývající z § 4 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Oprávněnost postupu dle § 8 odst. 6 a důvod ke kácení dřevin dokládá žadatel projektovou dokumentací záměru“.

Je nepochybné, že při „žádosti“ o vydání závazného stanoviska podle § 8 odst. 6 ZOPK bude muset orgán ochrany přírody věnovat zvýšenou pozornost zejména specifikaci dřevin, které mají být káceny.

Nároky na obsah a další náležitosti závazného stanoviska

S ohledem na dosavadní „*právně rozvolněnou*“ praxi vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů je jistě přínosem, že nový

odst. 2 § 149 správního řádu výslovně stanoví, že „*Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen“.*

Samotný § 8 odst. 6 ZOPK pak v poslední větě stanoví, že odstavce 1 až 5 (tj. odstavce § 8) a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolaného v ří-

zeních podle věty první obdobně. Tato věta je klíčová z hlediska ochrany zájmů dřevin. Vyplývá z ní, že zejména požadavky § 8 odst. 1 ZOPK na vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a správní uvážení o existenci či neexistenci závažných důvodů pro povolení kácení se i při vydávání závazného stanoviska OOP podle § 8 odst. 6 ZOPK uplatní obdobně.

Stejně tak není důvod cokoli měnit na dosavadních výkladech MŽP obsažených ve zmíněné Metodické instrukci k aplikaci § 8 a 9 ZOPK k otázce náhradní výsadby, tj. vznikne-li kácením ekologická újma, má být součástí závazného stanoviska i uložení přiměřené náhradní výsadby včetně následné péče o dřeviny.

Přezkum závazného stanoviska ke kácení a náhradní výsadbě

Bude-li odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu v územním řízení, případně jiném řízení podle stavebního zákona uvedeném v § 8 odst. 6 ZOPK, směřovat proti obsahu závazného stanoviska ke kácení a uložení náhradní výsadby, musí stavební úřad postupovat jako u jiných závazných stanovisek, tj. podle § 149 odst. 5 (před 1. 1. 2018 šlo § 149 odst. 4) správního řádu. Podle toho ustanovení si odvolací správní orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tzn., že se odvolací stavební úřad obrátí na nadřízený orgán ochrany přírody (např. na krajský úřad jako správní orgán nadřízený obecnímu úřadu, který jako orgán ochrany přírody závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 ZOPK vydal).

Novela stavebního zákona upravila v § 4 odst. 9 až 11 zvláštní omezující podmínky pro zrušení a změnu závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Např. je vyloučen přezkum zákonnosti závazných stanovisek dotčených orgánů ze strany jejich nadřízených orgánů z moci úřední (tj. přezkum podle § 149 odst. 6, dříve odst. 5 správního řádu). Ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona byla nejen napadena zmíněným návrhem skupiny senátorů na jejich zrušení Ústavním soudem, ale krajně sporný je i jejich výklad ve vztahu k obecné úpra-



Zástavba proluky na náměstí v Krásné Lípě. Foto archiv AOPK ČR

vě přezkumu závazných stanovisek v § 149 správního řádu.

Kontrola dodržování podmínek závazného stanoviska, přestupky, nutnost součinnosti orgánů ochrany přírody a stavebních úřadů

Významné jsou otázky kontroly plnění podmínek závazného stanoviska OOP podle § 8 odst. 6 ZOPK, např. podmínky odkládající vznik práva kácet na nabytí právní moci stavebního povolení, resp. jiný způsob získání práva stavět, „nejdříve x dnů před započatím stavebních prací...“ apod., a zejména pak provedení náhradní výsadby a zajištění následné péče o dřeviny v souladu s § 9 odst. 1 ZOPK. S tím se pojí otázka vymáhání a potíhu přestupků spočívajících v kácení mimo podmínky povolení (tj. bez povolení) a neprovedení náhradní výsadby.

Podle § 4 odst. 6 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 platí, že „stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování; stavební úřad poskytne součinnost potřebnou ke kontrole těchto podmínek“.

Metodická instrukce MŽP dále uvádí, že „*při zjištění nedodržování podmínek jím vydané-*

ho závazného stanoviska podá OOP podnět orgánu ochrany přírody příslušnému k projednání přestupků podle ZOPK, které takovým jednáním mohly být spáchány (zejména přestupek kácení dřeviny bez povolení podle § 87 odst. 2 písm. e), § 87 odst. 3 písm. d), resp. § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK, nebo přestupek nesplnění povinnosti náhradní výsadby podle § 87 odst. 1 písm. g) ZOPK, resp. § 88 odst. 1 písm. h) ZOPK), pokud sám není orgánem příslušným k jejich projednání“.

S tímto výkladem se ztotožňuji, a to s ohledem na okruh vztahů, které upravuje stavební zákon a které upravuje ZOPK, a tedy i na to, k jakému účelu jsou svěřeny pravomoci stavebnímu úřadu a k jakému orgánu ochrany přírody (srov. základní zásada činnosti správních orgánů § 2 odst. 2 správního řádu). Nevykládám ovšem, že vedle přestupků podle ZOPK by nerespektováním závazného stanoviska OOP podle § 8 odst. 6 ZOPK mohl být v konkrétním případě v souběhu spáchán přestupek podle stavebního zákona.

Závěr

Závěrem nelze než dodat, že v praxi orgánů ochrany přírody a stavebních úřadů se v souvislosti s novou právní úpravou nepochybně objeví další sporné otázky, na něž může podrobněji odpovědět některý z budoucích příspěvků.



Mozaika zeleně v městské zástavbě Mikulova hraje klíčovou roli. Foto Archiv AOPK ČR