

KOMENTÁŘ K PŘIPRAVOVANÉ REKODIFIKACI STAVEBNÍHO PRÁVA ... A ZDŮVODNĚNÍ JEJÍ POTŘEBNOSTI Z POHLEDU VEŘEJNÉHO ZÁJMU OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY

JAROSLAV OBERMAJER

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER
Ředitel regionálního pracoviště
AOPK ČR Střední Čechy, které
vykonává pravomoci orgánu ochrany
přírody ve čtyřech chráněných
krajinných oblastech - Brdy,
Blaník, Český kras a Křivoklátsko
a v Národních přírodních rezervacích
a památkách na území hl. města Prahy
a na většině území Středočeského
kraje.

Při psaní tohoto komentáře vycházím z mnoha konkrétních situací, ve kterých se veřejné zájmy na ochraně přírody a krajiny, i v širším pojetí na ochraně životního prostředí, uplatňují v řízeních spjatých se stavebním zákonem. Protože stavební zákon obsahuje část věnovanou územnímu plánování a rozhodování o využití území, je zcela pochopitelné, že regulace činností v území (jinak řečeno v našem životním prostředí) z důvodu ochrany tohoto prostředí musí být v konečné podobě ve formě rozhodnutí – povolení činnosti právě podle stavebního práva. Požadavky společnosti na ochranu přírody vycházejí z potřeby lidí regulovat činnosti, které ničí přírodu, legislativa pak nastavuje meze toho, jak je možno přírodu využívat tak, aby to bylo únosné. Je pak odrazem kulturní a politické vyspělosti společnosti, jak legislativní regulace fungují, či případně, zda jsou opravdu potřeba ve velké míře podrobnosti stanovovat.

Před rokem 1990 jsme měli poměrně dobře nastavena pravidla ochrany prostředí, a to včetně pravidel ve stavebním zákoně, ale vymáhání těchto pravidel bylo velmi formální a často se obcházela různými výjimkami, nebo v podstatě věcně nezákonnými rozhodnutími, která byla formálně správná. Už z této praxe lze vysledovat jeden z důvodů, proč dnes hodnotíme praxi výkonu stavebního práva jako nevyhovující, a to je zdlouhavost procesu povolování staveb. Důraz na **formálnost povolovacího procesu** ze strany odvolacích orgánů, případně i správních soudů, vede k neustálému zdržování celého procesu vracením řízení nižším orgánům k novému projednání, často bez vyslovení se k věcnému obsahu rozhodování. U složitých staveb, kde je pochopitelně mnoho požadavků různých předpisů, které hájí důležité veřejné zájmy, je zapotřebí tyto zájmy projednat tak, aby mohla být taková stavba bezpečně povolena. To probíhá buď

v samostatných řízeních dle zákonů na ochranu jednotlivých částí životního prostředí, nebo dnes ve formě závazných stanovisek, jejichž zavedení bylo cíleno na to, aby se právě zefektivnil postup při odvolacích řízeních. To se v praxi ale příliš nenaplnilo. Aby mohlo být přezkoumáno nesouhlasné závazné stanovisko, musí být vydáno navazující nesouhlasné rozhodnutí podle stavebního zákona. Napsat takové rozhodnutí není úplně triviální věc. Z pohledu úředníka stavebního řízení je takové rozhodnutí vlastně zbytečná věc, protože po vyřízení odvolání proti nesouhlasnému závaznému stanovisku bude muset vydat znovu obdobné rozhodnutí. Proto se stavební úřady snaží žadatele směřovat primárně k tomu, aby dosáhl vydání souhlasného závazného stanoviska a celý proces se tak vlastně natahuje a komplikuje.

JAK SE VLASTNĚ PŘEDPOKLÁDALO, ŽE BUDE PROCES PROBÍHAT

Představme si ideální model: žadatel přinese základní dokumentaci ke stavbě na stavební úřad, ten si ji zkontroluje a dožádá si od dotčených orgánů závazná stanoviska, zároveň rozesílá podanou dokumentaci, která musí mít takové náležitosti, aby mohla být posouzena podle jednotlivých předpisů. Dotčené úřady na základě svých znalostí vydají závazná stanoviska, stavební úřad je zapracuje do rozhodnutí. V digitálním věku by samozřejmě vše mohlo být urychleno digitálními nástroji. Dokumentace dnes jsou tvořeny v digitální formě – mohou být podány elektronicky a zaslány datovou schránkou (doručovací čas se zkrátí), úřady svá stanoviska rovněž zasílají datovými schránkami. K využití jsou rovněž elektronické podpisy. Vše navíc šetří kromě času i papír, barvu na tisk dokumentů, benzín za rozvážení dopisů. Co by však tento ideální model vyžadoval? Určitě odpovídající personální vybavení úřadů

lidmi s dovedností využívat digitální nástroje, dostatečnou techniku - IT včetně software, kapacitní datové komunikační kanály.

JAKÁ JE REALITA?

Od ideálního modelu značně vzdálená: žadatel na úřad nenosí jen dokumentaci pro stavbu, ale k formuláři pro podání žádosti dostane seznam všech stanovisek nejen dotčených orgánů veřejné správy, ale také mnoha dalších institucí. Pak tato stanoviska týdně shání, aby konečně podal žádost. Vše donese často hezky svázané v mnohastránkové dokumentaci a dokladové části vytištěné, elektronicky zpravidla nic. Stavební úřad pak znovu rozešle oznámení dotčeným orgánům, že zahajuje řízení, tyto úřady stráví pak zbytečně čas tím, že hledají, jestli se ke stavbě už vyjádřily, případně i tím, že takové oznámení zakládají. Pečliví si ještě kontrolují, zda stavební úřad převzal správně obsah závazného stanoviska. Tyto úkony, se kterými ideální model nepočítá, pak úředníky zdržují od vyřizování dalších žádostí a lhůty se opět natahují. Závazná stanoviska, byť jsou vytvářena digitálně, tak žadatelům se často vydávají ve formě listiny. Zde rovněž využívání digitálních technologií značně pokulhá. Systémy orgánů veřejné správy nejsou kompatibilní a například pro odvolací orgán se ještě spisy tisknou a posílají v balíku, místo toho, aby byl celý elektronický spis předán a pak opět vrácen. Financování stavebních úřadů je často z velké části na bedrech malých samospráv s malým rozpočtem a podle toho také vybavení úřadů vypadá. Zastupitelnost úředníků na stavebních úřadech je téměř nulová, prostor pro jejich odborný růst také minimální.

Ve státní správě a její efektivní organizaci se nedobře projevila také reforma veřejné správy na konci minulého století. V jejím důsledku vypadly z celého správního procesu úřady spravující území okresů. Okres byl totiž v naší zemi tradiční správní jednotkou takové velikosti, že úřad už mohl mít dostatečnou odbornost úředníků i místní znalost prostředí. Pokud dnes rozhodují jako odvolací orgány ve stavebním právu kraje, tak sice odbornost zaměstnanců může být také na dobré úrovni, ale o místní znalosti se opravdu mluvit nedá, a to opět podporuje zdlouhavost celého řízení (nedostatečná kapacita na krajských úřadech, z místní neznalosti pramenící převaha formální stránky procesu nad věcnou). U obcí s rozšířenou působností zase velikost úřadu odpovídající spádovému území většinou neumožňuje kvalitní zastoupení jednotlivých

odborností nebo naopak využití odborníků na neodborné práce – například vysokoškolsky vzdělaný ochranář pak vydává rybářské lístky nebo se zabývá poplatky za psy. To, že řekneme, že máme jen třístupňovou státní správu (z toho první dva stupně se vykonávají zpravidla jen v přenesené působnosti samosprávami) na první pohled vypadá racionálně a logicky. Ve skutečnosti to však neznamená zpravidla žádné ušetření financí a dokonce ani zrychlení. Důsledkem je pouze větší centralizace a kdejaká malichernost pak doputuje v rámci rozkladů a přezkumů až na stůl ministra, který by se měl z hlediska efektivity zabývat jinými věcmi.

Celý proces povolování staveb a rozhodování o využití území má obecný charakter a v podstatě ignoruje to, že ne každá stavba generuje potřebu posoudit dotčeným orgánem. Bylo by však správně nastavit, aby byly posouzeny veškeré podstatné otázky a zároveň, aby se každou stavbou zabýval dotčený orgán, jak tomu v realitě dnes je. Klíčovou úlohu zde mohou hrát odborná data o území. Že to jde, ukazují například přes internet vydávaná stanoviska například některých správců inženýrských sítí – vyřídíte poměrně snadno přes internet. Rovněž v životním prostředí a v ochraně přírody speciálně, existuje velké množství dat o území – např. hranice chráněných území, lokality výskytu zvláště chráněných druhů, vymapované biotopy, systémy ekologické stability, migrační koridory atd. Všechna tato odborná data mohou mít formu územně analytických podkladů a dotčený orgán pak na základě těchto dat je schopen chránit zájmy ochrany přírody a krajiny v rámci vyjádření a stanovisek k územním plánům. Pokud budou územní plány kvalitní a budou rovnou definovat územní limity, pak může odpadnout řada činností v rámci povolování staveb. Ze zkušeností v počtu závazných stanovisek v ochraně přírody a krajiny velmi významně převažuje množství nevýznamných případů nad těmi, kde jsou skutečně ohroženy zájmy ochrany přírody a krajiny.

Jedním z důvodů pomalosti stavebních řízení je nedobrá **stav územního plánování**. Stačí se jen podívat, kolikrát bylo odloženo zrušení platnosti starých nevyhovujících územních plánů za dobu účinnosti současného stavebního zákona. Motivace k rychlejší nápravě nedostatků v územním plánování tak neexistuje a důsledkem jsou pak táhnoucí se řízení, ve kterých jde o umístování staveb. Cestou k menšímu množství komplikací a zdržení v přípravě staveb by jistě bylo, kdyby se řádně

naplňoval systém schvalování a projednávání územních plánů, aby pro územní plány byl vytvořen závazný standard, aby výstupy pro využití jednotlivých ploch byly srovnatelné v rámci celé ČR. S tím souvisí také finanční podpora zpracování územních plánů, protože obzvláště v menších obcích se starosta vážně zamýšlí, zda z obecního rozpočtu do územního plánování může nebo má dát relativně velký objem peněz. Pro jeho vůli často přináší územní plán spíš omezení, a proto kvalitní územní plány vznikají buď tam, kde jsou osvětlení zastupitelé, nebo také tam, kde už území přestává pro občany plnit dostatečně své funkce. Územní plánování je spojeno v jednom zákoně se stavebním řádem, ve skutečnosti má však územní plánování daleko širší význam a pro životní prostředí a jeho kvalitu je zásadní a určující. Proto by bylo daleko lepší ty dva procesy od sebe oddělit zřetelněji, například samostatným zákonem o územním plánování. Toto oddělení by mělo být rovněž na úrovni organizace státní správy. Jako jednu z velkých slabín stavebního práva lze spatřovat jeho minimální vymahatelnost, vlastně přímo ve stavebním zákoně je upraven postup pro ty, kteří zákon nedodrží – dodatečné povolování staveb. Pokuty za přestupky jsou ve srovnání s reálnými náklady spojenými s povolováním stavby nízké. To pak vede k úmyslnému stavění na černo.

Jako zjednodušující pohled na přílišnou složitost stavebního řízení se ze strany investorů často projevuje jejich vztah k účasti veřejnosti na řízení. Z praxe mohu uvést zkušenosti ze dvou velkých staveb – jedné realizované, druhé nerealizované. První je stavba dálnice D8 přes České středohoří. Kdyby zde stát respektoval svůj vlastní deklarovaný zájem na ochraně krajiny, tak by jistě nepřipravoval stavbu dálnice v území, kde to zákon zakazuje. Těžko pak dávat za vinu nevládním organizacím, že chtějí po státu, aby tento zákaz respektoval. Svádět pak vinu za zdržení dopravní stavby, kterou všichni potřebují, aby mohli rychle jezdit z Prahy do Drážďan na „ekologické organizace“, které využily obstrukční jednání v procesech územního a stavebního řízení k prosazení tohoto zákazu, je jednoduché a populistické. Druhou takovou stavbou je plavební stupeň v Děčíně. Z mnoha jednání okolo této stavby lze dovodit, že investor nedokázal během přípravy nikdy jednoznačně deklarovat veřejnou potřebnost takové stavby a převahu veřejného zájmu nad zničením jednoho z mála poměrně zachovaných krajinných úseku s větší řekou. Investoři se naopak snažili

vždy bagatelizovat zájmy ochrany přírody a krajiny, využívat politického tlaku, hledat účelová řešení. Zatím se jim stavbu nepodařilo prosadit a tak jistě není náhoda, že jeden z politiků - výrazných zastánců této stavby, se dlouhodobě snaží - a částečně úspěšně - omezit účast veřejnosti pro jistotu na všech stavebních řízeních. Oba tyto případy pak jen potvrzují, že vlastní chyby v přípravě staveb se investoři snaží ve společnosti deklarovat jako činnost odpůrců z řad samozvané veřejnosti. Na druhou stranu je třeba přiznat, že zájmy ochrany přírody, byly vlastně jednou z mála cest, jak se veřejnost může zapojit do procesu rozhodování o tom, co se v území děje, a to včetně stavební činnosti. Poměrně velmi jednoduchá pravidla pro zapojení veřejnosti pak v některých případech využily jisté spolky až k vyděračským a korupčním postupům. Důvody uváděné oficiálně k rekodifikaci stavebního práva vypadají často na první pohled logicky, proto lze celkem očekávat populis-

tické přijetí těchto důvodů. Obzvláště mezi lidmi, pro které je jakákoliv regulace stavební činnosti nepřijemná, nebo mají osobní zkušenosti, že vydání stavebního povolení trvalo příliš dlouho, lze hledat příznivce pro rekodifikaci. Důvody špatného fungování povolování staveb jsou však jinde:

- *Převaha formalismu nad věcným posuzováním při povolování staveb a rozhodování o území.*
- *Špatná organizace veřejné správy a jejího zabezpečení.*
- *Velmi malý pokrok ve využívání digitálních technologií a elektronického oběhu dokumentů v oblasti státní správy.*
- *Špatná rozhodnutí investorů při přípravě staveb.*
- *Stav územního plánování a využívání dat o území.*
- *Provázanost procesů územního plánování sestavebním řádem a jeho organizací.*

Kam by tedy měla mířit pozornost těch, kteří chtějí urychlit a zjednodušit povolování staveb?

- *Důsledná digitalizace a elektronizace státní správy.*
- *Zlepšování stávajícího modelu založeného na vztazích orgánů územního plánování - dotčené orgány v území - stavební úřad místo vytváření stavebních úřadů s integrovanými orgány jiných oblastí státní správy.*
- *Navzdory přáním samospráv na ovládnutí 1. a 2. stupně stavebních úřadů tyto vyčlenit jako samostatné státní úřady.*
- *Vytvořit paralelně samostatné orgány územního plánování a přenastavit vztah se samosprávami v procesech územního plánování. Pro činnost orgánů územního plánování využívat vybrané závazné jevy v územně analytických podkladech.*

