

# NÁVRH ZMĚN ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY V SOUVISLOSTI S REKODIFIKACÍ STAVEBNÍHO PRÁVA

PETR HAVEL

Mgr. PETR HAVEL

Vedoucí oddělení soustavy Natura 2000  
na Ministerstvu životního prostředí.

Zabývá se zejména odbornými  
a legislativními východisky provádění  
naturového posouzení a dalšími otázkami  
souvisejícími s implementací evropských  
směrnic na ochranu přírody.

Myšlenka nového, lepšího stavebního zákona není záležitostí, kterou by asi bylo třeba nutně od počátku rozporovat. Ačkoli podle mého názoru zejména v oblasti územního plánování existují nástroje, které jsou veskrze logické a dobře postavené (za všechny například upřesňování záměrů v rámci jednotlivých hierarchií územně plánovací dokumentace či propojení jejího pořizování s posuzováním vlivů na životní prostředí), stavební zákon obsahuje řadu institutů a režimů, jejichž uplatňování je komplikované, či se ještě více zkomplikovalo v důsledku předchozích novelizací – paradoxně mnohdy vedených snahou tyto komplikace odstranit. Zjednodušení a zpřehlednění stavebního zákona při zachování možnosti vyváženě hájit a koordinovat rozmanité veřejné zájmy v území je proto úkolem – ač jednoznačně obtížným – patrně bohulibým. Zásadní je však forma uchopení takového procesu.

Územní plánování a stavební řád (povolování staveb) má v porovnání s jinými právními předpisy zřejmě nesrovnatelný dopad do kompetencí a zájmů snad všech rezortů, a koncepční změny v této oblasti by proto měly být připravovány s vysokou odborností, v dialogu veřejné správy, s pokorou a s chladnou hlavou. A při akceptování faktu, že „to prostě bude nějakou dobu trvat“, má-li se jednat o funkční model, jakkoliv na interpretaci této skutečnosti směrem k veřejnosti bezpochyby nelze politické body nijak nahnat. Celá věc není totiž pouze o přepsání stavebního zákona, ale i o důsledné analýze dopadů těchto změn do tzv. složkových právních předpisů, bez jejichž změn, které by měly být zcela komplementární stavebnímu zákonu, není možné proces důkladně dotáhnout

do konce. Tato změna by měla v ideálním případě navazovat na konsenzuálně přijaté znění samotné právní úpravy na úseku územního plánování a povolování staveb a za její přípravu by měla být odpovědná primárně gesční ministerstva.

Tolik k možná ideálnímu stavu. Byť do (jak jsme se mohli často v médiích dozvědět) zjevně ospalého, rigidního, legislativními pravidly a jinými konvencemi svázaného, ne-li jimi snad i postiženého světa vtrhla se značkou „ihned“ jako uragán rekodifikace stavebního práva. O té nemá smysl zevrubněji pojednávat jako o celku – tedy z hlediska toho, kdo a hlavně proč do ní byl zapojen či zda vstoupí do historie jako možná nejambicióznější útok na zájmy zachování příznivého životního prostředí. Toho už bylo na mnoha místech napsáno dost. Pohled v tomto článku bude zaměřen na jeden z předpisů, které rekodifikace kreativně označuje jako „okolí stavebního zákona“ (netušíc, že povolování staveb zdaleka není jediná věc, kterou tento zákon řeší a okolo čeho se svět točí) – zákon o ochraně přírody a krajiny. Jeho ucelenou alternativní verzi předložilo Ministerstvo životního prostředí v rámci mezirezortního připomínkového řízení (MPŘ) k novému stavebnímu zákonu jako reakci na návrh změn učiněných předkladatelem. Ať už to je kdokoli.

Již dřívější materiály, zabývající se rekodifikací stavebního práva a zejména podklad v podobě jeho věcného záměru, relativně jasně nastínily, jakým směrem bude třeba zákon o ochraně přírody a krajiny na tuto změnu adaptovat (jistě, za normálních okolností se adaptujeme na nařízení jakožto akt sekundárního unijního práva, nicméně zde je využití tohoto slovesa re-

lativně vhodné) na připravované změny. Neznamená to samozřejmě, že již věcný záměr stavebního zákona nebyla snaha ze strany MŽP významně ovlivnit, a to zejména v klíčových kapitolách, týkajících se převedení všech agend více či méně souvisejících s povolováním staveb pod stavební úřad, nezávažnost vyjadřování (vč. vydávání výjimek ze zákonných zákazů), namítaného problému tzv. systémové podjatosti, která byla důvodem vypuštění postavení samospráv jako orgánů hájících určité zájmy v přenesené působnosti (tedy též jako orgány ochrany přírody) a obecně zrušení dotčených orgánů, automatického povolení stavby, fikce souhlasů a další. Přestože mnohá ministerstva se ve výhradách vůči těmto i dalším záležitostem v zásadě shodla, návrhy zůstaly gestorem zákona (pro upřesnění či odstranění pochybností se dle kompetenčního zákona jedná o Ministerstvo pro místní rozvoj) buď zcela nevyšly, nebo bylo jejich řešení odsunuto na fázi konstrukce paragrafového znění (a ani tam většinou nedopadly na třídu ochrany zemědělského půdního fondu č. 1 – která jistě také nebude z nové právní úpravy nadšena).

Zákon o ochraně přírody a krajiny je vládou schváleným věcným záměrem vázán též a rámec jím stanovený platí i pro změny, které je v souvislosti s rekodifikací třeba udělat i v tomto právním předpise. Zde je situace rezortu životního prostředí takřka schizofrenní, neboť pro takové změny, které by byly preferovány MŽP, neposkytuje věcný záměr častokrát prostor. A tak bylo v rámci návrhu uplatněného v MPŘ nutné zvolit právě přístup „adaptace“.

Za prvé se ukázalo jako nezbytné zpochybnit návrh změnového zákona, který připravil předkladatel. V části, ve které byla řešena související změna zákona o ochraně přírody a krajiny, bylo několik těžko pochopitelných úprav souvisejících zejména se snahou o kompletní převod kompetencí v rozhodování o stavbách na Nejvyšší stavební úřad. Pojetí neznámého autora bylo v podstatě minimalistické – do věcných ustanovení bylo vesměs vtěleno, že na jedné straně se příslušný limit či zákaz bez ohledu na právní formu (např. vydávání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku či výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů) neuplatní, zároveň ale bylo uvedeno, že podmínky pro jeho prolomení posoudí

v rámci řízení o povolení stavby stavební úřad. Nejen směřování hmotněprávních, procesních a kompetenčních ustanovení, ale právě i rezignace na snahu odlišit formy správních aktů a opomenutí dalších klíčových ustanovení s přímým vlivem na stavební zákon vedlo MŽP k závěru, že snaha upravovat tento návrh není cestou, kterou je možné se vydat – i proto byl připraven vlastní komplexní návrh novely zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl v rámci MPŘ uplatněn. Pro zajímavost – v rámci znění předloženého do MPŘ nezůstala nit suchá ani na ustanovení § 70 týkajícího se účasti veřejnosti, ve kterém bylo navrženo zpřísnění účasti spolků v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. zpřísnění kritérií z hlediska předmětu činnosti spolku, doby jeho existence (po dobu nejméně tří let) a počtu jeho podporovatelů (200 osob). Ani tento návrh však MŽP nepodpořilo.

Práce na vlastním návrhu změn zákona o ochraně přírody a krajiny měla zásadní limit – nebylo k dispozici „spolehlivé“ paragrafované znění stavebního zákona – u něj totiž bylo zjevné, že bude vyžadovat značné množství úprav, neboť v mnoha ohledech bylo v rozporu se samotným věcným záměrem. Úkolem tedy bylo připravit v bezmála třech týdnech kvalitní změnu zákona, která bude komplementární k dosud ne úplně jasné právní úpravě na úseku územního plánování a stavebního řádu. Kdo říká, že je úřednická práce nudná a nekreativní?

Rámcem pro formulaci textu byla samozřejmě logická snaha o maximální možné zachování míry hájení veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a snížení dosažené míry implementace evropského práva v souvislosti s novým stavebním zákonem (takový požadavek dokonce vznesla sama předsedkyně Legislativní rady vlády ve svém stanovisku k věcnému záměru – a bylo dobře, že tak učinila). Při respektování věcného záměru rekodifikace, textu vypořádání připomínek k němu a dohod z navazujících jednání přistoupilo MŽP k práci na několika okruzích změn v zákoně – z těch významnějších se jedná o specifikaci vymezení mantinelů správní úvahy v rámci vydávání jednotlivých správních aktů, posílení nástrojů územního plánování v ochraně přírody a krajiny, změny v oblasti udělování autorizací a jejich režimu a především zachování kompetencí speciální

státní správy v ochraně přírody v chráněných územích (tedy zakotvení jednotného rozhodování orgány ochrany přírody na úrovni správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR). Součástí textu změn zákona jsou též dílčí či legislativně technické změny v oblastech, které se stavebním zákonem souvisejí, a které v souladu s cíli rekodifikace mají zjednodušit povolovací procesy a jejich podmínky (zde zejména zpřehledněním právní úpravy a posílením jejich vnitřních vazeb s cílem mj. odstranit výkladové nejasnosti), úprava kompetenčních ustanovení a stanovení náležitostí žádosti.

Dále představím změny zjevně většího rozsahu, přestože za nevýznamné nelze označit ani úpravy, které jsem výše označil za spíše minoritního charakteru, jako například upřesnění nebo doplnění dílčích ochranných podmínek v zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech. Obecně bylo mnoho úprav realizováno s ohledem na jeden ze základních cílů MŽP – ponechat si „doma“ (resp. nepředávat je stavební správě) přinejmenším veškeré kompetence ve všech chráněných územích, tedy jak těch zvláště chráněných, tak v lokalitách soustavy Natura 2000, ve kterých by o všem měl rozhodovat jeden orgán (a to buď správa národního parku, nebo Agentura ochrany přírody a krajiny). Napříč částí třetí a čtvrtou zákona tak došlo mj. k zavedení nového aktu ze strany orgánu ochrany přírody, kdy tento musí prostřednictvím svého stanoviska souhlasit se stanovením nové zastavitelné plochy obce, se změnou využití nebo změnou plošných nebo prostorových regulativů plochy nebo koridoru v územně plánovací dokumentaci anebo s vymezením zastavěného území obce. Cílem je tímto nástrojem posílit roli orgánu ochrany přírody v procesu územního plánování v chráněných územích tak, aby k zohlednění limitů vyplývajících ze zákona docházelo tam, kde je to možné, již v co nejranějších fázích a nebylo nutné je řešit až během projektové přípravy.

U evropsky významných lokalit a ptačích oblastí došlo k jedné podstatné změně, a to zřetelnějšímu zákonnému uchopení cílů ochrany a jejich vazbě na souhrny doporučených opatření, ve kterých jsou tyto cíle zpravidla detailněji vyjádřeny. Neohrožení těchto cílů by se mělo stát jedním z kritérií správních úvah v rámci úvahy orgánu, který rozhoduje o prolomení některé z ochran-

ných podmínek (zákaz poškozování evropsky významné lokality v základní ochraně, souhlas k činnostem v ptačí oblasti aj.). Část čtvrtá je též místem jedné z nejzásadnějších navrhovaných změn, a to v ustanovení § 45i zákona (tzv. naturové posouzení) včetně malé rekodifikace úpravy udílení autorizací (a to i ve vztahu k takové novodobé enigmě, tedy hodnocení podle § 67 zákona). Především došlo k oddělení věcně-procesních aspektů samotného provádění naturového posouzení od procesu udělování, prodlužování a odnímání autorizací. Druhá jmenovaná úprava přitom dostala samostatný odstavec, do kterého bylo nutné zanést některé záležitosti, které se týkají práv fyzických osob při řízeních s autorizacemi souvisejících (včetně jejího odnímání) a jejichž úprava ve vyhlášce, tedy podzákoněm předpise, je spíše nysystematická. Do ustanovení byla např. zanesena též povinnost autorizovaných osob zpracovávat posouzení nebo hodnocení odborně, objektivně, v plném rozsahu a při dodržení právních předpisů souvisejících s výkonem její činnosti – taková povinnost je přitom analogická s tou, která je obsažena v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí pro osoby autorizované podle tohoto zákona. Celkově vedou provedené změny v oblasti posuzování vlivů na zájmy podle zákona o ochraně přírody a krajiny k posílení právní úpravy a ke zvýšení právní jistoty jak na straně úřadů, tak investorů. Dalším velkým tématem je otázka kompetencí. Předně bylo navrženo zrušení obcí a pověřených obcí jako orgánů ochrany přírody, a to především s cílem koncentrovat rozhodování na jiné orgány. Skutečně významnou změnou, s níž se samozřejmě pojí jistá kontroverze (nicméně ta nevyhnutelně vyplývá z věcného záměru, a tudíž je v zásadě závazná) je zakotvení stavebního úřadu jako orgánu ochrany přírody (zjednodušeně) ve vztahu k povolování stavebních záměrů ve volné krajině, ale i v zastavěných územích obcí a na zastavitelných plochách obcí v chráněných územích (v druhém jmenovaném případě stavební úřad rozhoduje na základě stanoviska Agentury či správy národního parku). V chráněných územích mimo zastavěná území a zastavitelné plochy v obcích má být přitom orgánem ochrany přírody vždy Agentura či správa, bez ohledu na povahu

(stavební / nestavební) záměru. Ve volné krajině potom de facto zůstávají kompetence pro nestavební záměry s drobnými výjimkami (a bez obcí a pověřených obcí) v relativně obdobné podobě jako je tomu dnes. Skutečně nechtěnou, ale nevyhnutelnou ztrátou potom bylo vyloučení působnosti krajských úřadů ze správy chráněných území. Ač MŽP podporuje zachování kompetencí krajů v chráněných územích mimo národní parky, chráněné krajinné oblasti a národní kategorie zvláště chráněných území (tato praxe je dobře zavedena, kraje vykonávají své kompetence odborně a na základě znalosti území, s jehož správou mají mnohaleté zkušenosti), věcný záměr pro takové řešení z důvodu namítané systémové podjatosti neponechával prostor. Lze nicméně doufat, že tato problematika stále není uzavřena a kraje se snad stanou jedním z (pravděpodobně) tří orgánů typů ochrany přírody, které budou rozhodovat, ale i pečovat o chráněná území. Pro úplnost je třeba dodat, že ani správná forma, kterou bude moci příslušný orgán ochrany přírody hájit dotčené zájmy v souvislosti se stavbami, není jasná. MŽP od začátku prosazuje formu rozhodnutí (zejména z důvodu, že součástí chráněných zájmů je mnohdy rozhodování o výjimkách ze zákonných zákazů, tedy o možnosti založit právo takový zákaz prolomit, což je možné jen formou rozhodnutí, ale i proto, že vydávání závazného stanoviska by procesem povolování v důsledku administrativní náročnosti přesunu meritorního rozhodování až do odvolacího stupně významně prodloužil), ale i zde stále probíhají mezirezortní jednání.

Změna zákona o ochraně přírody a krajiny s sebou přináší i takovou malou revoluci – poprvé byly formulovány náležitosti (obsah) žádosti v řízení ve věcech ochrany přírody (§ 83a návrhu). K tomu bylo přistoupeno zejména proto, aby nedocházelo k nežádoucímu „ping-pongu“ mezi orgánem ochrany přírody a žadatelem ohledně potřebných podkladů rozhodnutí – a aby bylo jasné, na základě čeho bude rozhodováno a co je tedy třeba doložit.

Výše uvedený popis není zdaleka vyčerpávající. Návrh „novely“ zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje i mnoho dalších změn, které vesměs sdílejí cíl vyjasnit, přehlednit, konkretizovat či upřesnit stávající stav v reakci na změny stavebního zákona.

Mnoho z představených, ale i zde nezdůrazněných návrhů však nebylo ze strany Ministerstva pro místní rozvoj akceptováno a jednání o dílčích tématech stále probíhají. Stavební zákon se mění velmi rychle, zasílány jsou různé verze s žádostí o vyjádření v řádu dnů. Jakkoliv je zároveň mnoho z navrhovaných změn v zákoně o ochraně přírody a krajiny spíše nevyhnutelných (jedná se zejména o přesun kompetencí v druhové a obecné ochraně přírody, ale i zmíněná ztráta krajských úřadů jako partnerů v územní ochraně) a MŽP by k nim z vlastní iniciativy nepřistoupilo, je z mého pohledu možné konstatovat, že návrh zákona je postaven logicky, kvalitně a v některých částech je jistě lepší, než zákon současný. Tam, kde tomu tak není, je potřebné na řešení dále pracovat – do jaké míry bude možné zvrátit některá rozhodnutí učiněná ve fázi věcného záměru, významně ovlivňující nynější manévrovací prostor, ukáží nejbližší měsíce. A poté, co vláda návrh stavebního a změny dalších zákonů schválí, jistě bude nutné základní cíle nadále obhajovat i v jámě Lvové, tedy v obou parlamentních komorách – i tam se jistě bude jednat o úkol nadmíru obtížný.

