

JEŠTĚ K (NE)ÚČASTI SPOLKŮ PŘI OCHRANĚ PŘÍRODY V ÚZEMNÍM A STAVEBNÍM ŘÍZENÍ

Jan Mareček

Zákon č. 225/2017 Sb., který v souvislosti s novelou stavebního zákona novelizoval mimo jiné ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů vyvolal řadu odmítavých reakcí a také návrh skupiny senátorů Ústavnímu soudu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále také jen „ústavní stížnost“). V čísle 2/2018 tohoto časopisu byl k uvedené problematice publikován článek JUDr. Terezy Snopkové, Ph.D. z Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy. V návaznosti na něj je nezbytné v rámci objektivní a nestranné chápání účasti spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení učinit několik poznámek a přispět tak k navození žádoucí odborné diskuse jako podkladu pro novou právní úpravu.

Úvodem si dovoluji předeslat, že s provedenou novelizací ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. nesouhlasím a považuji ji za nesystémovou již jen z hlediska návaznosti na další novelizovaná ustanovení tohoto zákona (např. § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK). Chápu ji spíše jako emotivní reakci jejich autorů na nepřijatelnou praxi účasti spolků, blokujících bez zjevných věcných důvodů územní a stavební řízení pro významné investice (například v případech již vydaných pravomocných „druhových“ výjimek podle zákona č. 114/1992 Sb., konkrétně v případě „NEXEN“ v průmyslové zóně „Triangl“). V tom se lze shodnout s autorkou výše uvedeného článku. Jenže tato „zpackaná“ novela poukázala na dlouholeté závažné problémy nejen právní úpravy, ale zejména aplikační praxe. Je nepochybné, že sporné ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. je aplikováno i v případech, kdy se zjevně o ochranu přírody a krajiny nejedná ve smyslu ustanovení § 2 citovaného zákona, ale jde o požadavky na „účast veřejnosti“ v územním a stavebním řízení v případech zejména stavebních záměrů, na které se jinak nevztahuje posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. V tom je jádro celého problému a lze proto uvádět argumenty na podporu takové účasti veřejnosti, potažmo spolků v územním a stavebním řízení pro stavby „bez EIA“, jejichž předmětem je ochrana přírody a krajiny, nebo proti ní, ať již jsou povahy přírodovědecké (ekologické) nebo právní. Nicméně ani zastánci této účasti uvedenou motivaci nepopírají, což lze parafrázovat slo-

vy „když se nemůže veřejnost (spolky) účastnit územního a stavebního řízení, neboť nejde o případy staveb EIA, ale jsou z hlediska jejich lokálního dopadu významné, nezbyvá než založit účast spolků na ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.“. Taková argumentace je ale zkresleným výkladem zákona. Stejně jako je zkreslený často uváděný přínos spolků pro ochranu zájmů životního prostředí. K objektivním závěrům tohoto typu totiž chybí seriózní analýzy. Akademicky lze tvrdit, že nově přijatá podoba ustanovení § 70 ZOPK je ústupkem oproti nabytému standardu, který byl v rámci konceptu zákona č. 114/1992 Sb. „úspěšně naplňován více než dvě desetiletí let účinnosti zákona“. Polemické je však tvrzení, že „rolí spolků jako nevládních organizací lze vnímat též v podobě hlídání kvality výkonu státní správy“. Kéž by tomu tak bylo. Již z rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá přesvědčení, že v případě spolků „smyslem a účelem účasti ve stavebním řízení není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod. hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52)“. Nic jiného by si investoři a také správní orgány nepřáli, ale praxe je jiná. Často proklamovaným cílem úpravy účastenství spolků podle ustanovení § 70 ZOPK je „jednoznačně ochrana veřejného zájmu“,

což vzhledem k výsledkům aplikační praxe je v mnoha případech velmi diskutabilní a za nepřijatelné pak považují tvrzení, že spolky jsou „nosieli veřejných zájmů“ v daném případě na úseku ochrany přírody a krajiny.

Sami navrhovatelé „ústavní stížnosti“ rozvíjejí argumentaci založenou na předpokladu, že „novelizovaná zákonná úprava bez náhrady ruší právo dotčené veřejnosti (spolků) na účastenství ve všech správních řízeních, ve kterých rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny a jejichž předmětem jsou záměry, jež se sice dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale nepodléhají (plněmu) posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Lze je pracovně označit jako „středně velké záměry“. Středně velké záměry představují více než 90 procent z množiny všech záměrů, které jsou povolovány ve správním řízení a v nějakém ohledu se dotýkají ochrany přírody a krajiny v České republice. Podíl záměrů projednávaných v (plném) procesu posuzování vlivů na životní prostředí představuje z uvedené množiny jen několik málo jednotek procent. Lze jen poznamenat, že pokud jde o pojem „středně velký záměr“, je chápán tak, že jde o záměry nepodléhající posuzování vlivů na životní prostředí, s tím, že jde o více než 90 procent záměrů, jedná se však pouze o odhad navrhovatelů „ústavní stížnosti“ nedoložený žádnými statistikami či studii. Na druhé straně to dokládá, jaký rozsah účasti si spolky nárokují.

Je třeba opakovaně zdůraznit, že ochranou přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb. se rozumí vymezená péče státu a fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Bez spojení s předmětem ochrany přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb. tak dochází a v minulosti i docházelo, k extenzivnímu výkladu podmínek pro účast spolků podle tohoto zákona a právě k nárokování účastenství v řízeních podle stavebního zákona u „středně velkých záměrů“, u kterých ale z hlediska zákona nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. To znamená vlastně určité suplování úpravy „dotčené veřejnosti“, na kterou se nevztahuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů („zákon EIA“).

Úvahy a porovnání vymezení předmětu ochrany a krajiny podle § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a definice životního prostředí podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, která obsahuje slovo „zpravidla“, což znamená vždy, vytváří „šedou“ zónu, která pojmově umožňuje vkládat do předmětu ochrany přírody a krajiny více než bylo úmyslem zákonodávce. Tato argumentace pak bývá vyjadřována následovně: „V důsledku toho obecně (tzn. v zásadě) platí tato dvě dílčí empirická pravidla. Za prvé, že záměr dotýkající se přírody a krajiny se zpravidla dotýká i prostředí, které „vytváří přirozené podmínky existence člověka“, potažmo dotýká se i člověka jako takového. A za druhé, že záměr dotýkající se životního prostředí se zpravidla dotýká i přírody a krajiny.“ S uvedenou premisou nelze bez výhrad souhlasit. Vzhledem k institutům obecné a zvláštní ochrany přírody a krajiny jsou zjevné diference mezi obecným a zvláštním a lze nalézt přesně vymezená kritéria pro určení předmětu ochrany přírody a krajiny. Nejsou s tím problémy u zvláště chráněných území a u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin (ale i u památných stromů a nerostů). Otázky

vznikají u institutů obecné ochrany přírody a krajiny, typicky u ochrany krajinného rázu, kdy mimo jiné v důsledku nedotažené právní úpravy (prováděcí předpis nebyl ani po 25 letech vydán) a extenzivního výkladu v zastavěném území a kolize s právní úpravou stavebního zákona vzniká prostor pro uplatňování nároků na účast spolků v povolenacích řízeních, které nemají s faktickou ochranou přírody a krajiny nic společného. Přitom i judikatura si klade pro posuzování krajinného rázu dvě podmínky, a to že stavba „svou charakteristikou může krajinný ráz ovlivnit a je umístována v krajinně krajinným rázem charakterizované“. Nelze tedy pojem krajinný ráz vykládat zjevně extenzivním, účel zákona přesahujícím způsobem (viz rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2009, č. j. 5 As 53/2008-243 a ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57).

Při akceptování uvedené premisy, že „vše souvisí se vším“, pak s přihlédnutím k 90 procentům „středně velkých záměrů“ ze všech povolených případů vzniká v rozhodovací praxi neúnosná situace prakticky neomezené účasti spolků téměř ve všech řízeních podle stavebního zákona. Spolky systémově využívají všech procesních možností k obstrukcím včetně v poslední době populárních námitek „systémové podjatosti“ v takové míře, že Ministerstvo pro místní rozvoj muselo tuto otázku řešit na základě úkolu z usnesení vlády č. 587 ze dne 27. 6. 2016. Přes přijatou novelu ustanovení § 14 správního řádu to představuje vzhledem k poslání a úkolům veřejné správy v rámci spojeného modelu vážná rizika. Obce a kraje mají na jedné straně zajišťovat fungování veřejné dopravní a často také technické infrastruktury a pečovat o všestranný rozvoj svého území, vytvářet podmínky pro ekonomický a sociální rozvoj, včetně zaměstnanosti. Na druhé straně mají krajské úřady a obecní úřady rozhodovat o věcech ve správním řízení, které naplňují tyto úkoly. Dosavadní aplikace tzv. systémové podjatosti je pak důvodem pro neefektivní změny místní příslušnosti a představuje vážnou hrozbu pro funkčnost státní správy na daném úseku a právní jistotu stavebníků.

V kontextu podmínek pro účastenství spolků je třeba připomenout, že Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 6. 5. 2003 sp. zn. IV. ÚS 75/01, kterým odmítl ústavní stížnost proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích jako neopodstatněnou, nezpochybnil argumentaci krajského soudu, že „účastenství žalobce nezakládá pouze splnění jedné z podmínek, kterou je skutečnost, že se jedná o občanské sdružení, které si klade za cíl ochranu životního prostředí, ale je současně vyžadováno splnění druhé podmínky, kterou je existence zásahu či zahajovaného řízení, při kterém může dojít k dotčení zájmu ochrany přírody a krajiny.“

Z důvodové zprávy k § 70 návrhu zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl jako sněmovní tisk č. 497 z roku 1992 projednáván v České národní radě, ani náznakem nevyplývá, že smyslem účasti občanských sdružení (dnes spolků) ve správních řízeních má být ochrana majetkových nebo závazkových práv osob, které jsou jejich členy. Tato ochrana je těmto subjektům zcela dostatečně poskytována prostřednictvím soukromého práva, nikoliv práva veřejného. Prostřednictvím těchto sdružení se má realizovat účast občanů na výkonu ochrany přírody a krajiny tak, jak ji pak přijatý zákon definoval v ustanovení § 2. Z důvodové zprávy k Sněmovnímu tisku ČNR č. 497 z r. 1992 k vládnímu návrhu zákona o ochraně přírody a krajiny k § 70 a 71 (zvláštní část) lze uvést: „Ustanovení o účasti občanů na výkonu ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona jednak navazuje na některé osvědčené instituty předchozích právních norem (např. aktivity ochrany přírody při orgánech státní ochrany přírody), jednak zavádí zcela nový prvek v možnosti, aby se občanská sdružení organizovaná v oblasti ochrany přírody stala za určitých podmínek účastníkem správních řízení. Využívá se tak znění § 14 odstavce 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení: 'Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává' “. Dále také pak mimo jiné: „Těmito organizacemi jsou např. Český svaz ochránců přírody, myslivecký nebo rybářský svaz, TIS, Brontosaurus, Děti země, Greenpeace apod. "Místní" příslušností se

nerozumí vždy jen místní organizace, ale místu dotčenému řízením v katastru příslušné obce ta nejbližší organizační jednotka zájmového sdružení, která působí zpravidla v nějakém regionálním (okresním, obvodním, republikovém) měřítku. Z toho ovšem plyne, že příslušné zájmové sdružení může vždy zastupovat jedna její organizační jednotka (např. Český svaz ochránců přírody jeho místní organizace; pokud neexistuje v dané obci, pak např. její okresní výbor; pokud neexistuje, pak ústřední orgány). Požadavek, aby zaměřením příslušného zájmového sdružení byla ochrana přírody a krajiny, neplní zpravidla ty organizace, které jsou především výchovné (Skaut, Junák), sportovní (s výjimkou turistických), ženské, dětské apod. Smyslem účastenství dříve občanských sdružení (spolků) bylo podle zákona o ochraně přírody a krajiny umožnit participaci na ochraně veřejného zájmu na úseku ochrany přírody a krajiny spolu s příslušnými dotčenými orgány, kterým zákon svěřuje výkon veřejné správy na daném úseku.“

V rozporu s tím jsou pak v „ústavní stížnosti“ uváděny argumenty, že „ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. tak pro správní řízení o „středně velkých záměrech“ podle stavebního zákona zaručovalo soulad s ústavními principy podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny, pokud jde o ochranu práv dotčených nájemců a jiných uživatelů nemovitostí a rezidentů.“ Stejně tak o jiném úmyslu a „použití“ ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny svědčí tvrzení v „ústavní stížnosti“: „V důsledku toho všichni lidé, kteří (i) žijí v bezprostředním okolí budoucího „středně velkého záměru“ dotýkajícího se přírody v místě jejich bydliště, (ii) mají subjektivní právní vztah k dotčenému místu, ale (iii) nemají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám, zcela a bezvýhradně ztrácejí jakoukoli procesně právní možnost ovlivnit rozhodování stavebního úřadu o umístění a povolání takového záměru.“ Vzmeme-li v potaz tvrzení, že se jedná u „středně velkých záměrů“ o 90 procent z množství všech povolovaných záměrů a realitu „ovlivňování“ průběhu povolova-

cích řízení v důsledku účasti spolků, jedná se o podstatné „ovlivnění“ povolovacích řízení s negativními důsledky pro přípravu staveb.

V rámci úvah o podmínkách účasti dotčené veřejnosti spolků v povolovacích řízeních podle stavebního zákona a podmínek jejich účasti, nelze opominout zpříšňující úpravu zákona EIA v návaznosti na směrnici EIA, která dává rozsáhlý prostor pro jejich účast v tzv. navazujících řízeních. Současně však je upravena účast dotčené veřejnosti včetně spolků, a to již ve zjišťovacích řízeních, a pokud je vydáno negativní rozhodnutí, že záměr nebude posuzován, mají možnost v případě jejich nesouhlasu se proti tomuto rozhodnutí odvolat.

Zákonodárce má řadu alternativních účinných legislativních způsobů, jak upravit účast spolků v povolovacích řízeních podle stavebního zákona, hájících subjektivní práva svých členů mimo předmět zákona o ochraně přírody a krajiny, ale ne způsobem, který by zneužíval instituty tohoto zákona.

Nelze například pominout, že zásadní otázky ochrany přírody a krajiny jsou řešeny v územně plánovací dokumentaci. Nehledě na obligatorně pořizované krajské dokumenty – zásady územního rozvoje, má z celkového počtu 6 258 obcí v současné době 5 661 obcí platný územní plán. Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy po všestranném opakovaném veřejném projednání s povinným reflektováním připomínek veřejnosti. Podle judikatury Ústavního soudu pak mohou spolky, ačkoli neměly plná procesní práva dotčených osob, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo na zrušení jeho části. Při pořizování územně plánovací dokumentace je vyhodnocován její vliv na udržitelný rozvoj území, včetně vlivu na životní prostředí – SEA (zahrnující i vliv na ochranu přírody a krajiny, typicky na krajinný ráz, který se v případech schválení podmínek jeho ochrany v územním plánu již dále neposuzuje).

Zásadně nelze souhlasit s často uváděným důvodem pro účast spolků v povolovacích řízeních založeným na kontro-

le dodržování podmínek podkladových závazných stanovisek dotčených orgánů, kterou by prioritně měly zajišťovat tyto dotčené orgány. K informování dotčené veřejnosti včetně spolků by měly sloužit jiné instituty pro poskytování informací, zejména na daném úseku podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Argumenty, že spolky musí mít postavení účastníka správních řízení, aby mohly „suplovat“ neexistující kontrolní orgán, který by stál vně systému státní správy a zastupoval organizovanou ochranu veřejného zájmu a případně, že jejich účast v řízení má čelit tzv. riziku systematické podjatosti, jsou nepřijatelné.

Závěrem je třeba položit si základní otázku, zda práva spolků na spravedlivý proces jsou spojena s jejich předmětem činnosti podle § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo zda prostřednictvím tohoto zákona jsou naplňovány jiné, byť Ústavou a zákony aprobované, cíle a realizována jiná práva, než tento zákon stanoví. Ochrana životního prostředí (přírodního bohatství, nerostného bohatství, zdrojů a surovin) nabývá podoby politického cíle či ústavního principu a (příznivě) životní prostředí ústavně chráněné hodnoty – veřejného statku (v objektivním smyslu slova), za jejichž garanci a naplňování (i v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje) nese primární odpovědnost stát (veřejná moc). Životní prostředí je jedním ze součástí sociálního standardu, mezi které náleží ekonomický rozvoj, sociální blahobyt a příznivé životní prostředí, proti němuž stojí poměrování veřejných zájmů (v rámci územního plánování, v dohodovacích řízeních o závazných stanoviscích dotčených správních orgánů apod.). Mělo by být vždy na posouzení orgánů veřejné moci v mezích daných zákonem, který zájem má v daném konkrétním případě přednost. Veřejnou moc nemůže suplovat neomezená účast spolků zabývajících se ochranou životního prostředí ve všech typech správních řízení.

JUDr. Jan Mareček
Česká společnost pro stavební právo

ENGLISH ABSTRACT

Once more on the participation (or non-participation) of associations for environmental protection in spatial and pre-construction proceedings, by Jan Mareček

Negative reactions to Act 225/2017, amending §70 of Act 114/1992 on Nature and Landscape Protection, have been numerous. Dr. Tereza Snopková of the Faculty of Law, Charles University, published an article on this matter in the 2/2018 issue of this journal. A necessary follow-up to her contribution are a few remarks in terms of unbiased and impartial understanding of the participation of environmental associations in spatial and pre-construction proceedings. A professional debate as a foundation for new legislation should follow.