

NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON Z POHLEDU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JAROSLAV DROBNÍK

Od počátku roku 2007 je v účinnosti nový stavební zákon, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Byl dlouho připravovaný a zvažovaný zejména také proto, že již v prvních námětech na jeho podobu a obsah se objevily nové přístupy a netradiční řešení pro úpravu vztahů v této oblasti. V nich se vyskytovaly i náměty, které měly přinést výrazné změny v právní úpravě ochrany životního prostředí, spjaté s územním plánováním a s územním a stavebním řízením. Změny do zákona nakonec prosazené si kladou za cíl především zjednodušit dosavadní administrativní procesy, čehož má být dosaženo zásadním snížením preventivní kontroly veřejných zájmů, prováděné orgány státní správy.¹ Jde o proces označovaný též jako liberalizace územního plánování a stavebního řízení.

Ochrana životního prostředí, která je založena na principu prevence, posíleném principem předběžné opatrnosti, vyžaduje naopak zpřísnění kontroly orgány státní správy, a to rovněž a zejména v oblasti, kde se vytváří představy a rozhoduje se o budoucím využití území a většinou i o nevratných změnách v životním prostředí. Při tvorbě nového stavebního zákona proto hrozilo nebezpečí, že proklamované záměry a cíle se dostanou do střetu se zájmy životního prostředí, že pro jejich uplatnění nebude v tomto zákoně dostatečný prostor a že jim nebude přikládána ani potřebná váha. Zdá se však, že původně ostřejší hrany mezi požadavky na uvolnění režimu změn prováděných ve využití území a požadavky na ochranu životního prostředí se podařilo v závěrečné fázi projednávání návrhu zákona do značné míry utopit, a že schválený návrh původně zamýšlenou větší liberalizaci omezil. Ta se soustředila především do oblasti stavebního řízení (rozšířením okruhu staveb, k nimž stačí toliko ohlášení, a zavedením kategorie staveb, které lze zřídit i bez ohlášení pro určité méně významné stavby, zřízením funkce autorizovaného inspektora a další) a jen v menší míře i do územního plánování a územního řízení (např. ve zjednodušeném územní řízení a při vydávání územního souhlasu). Ostatně nemohlo tomu být jinak, měl-li být nový stavební zákon uveden do souladu se závazky plynoucími pro Českou republiku z mezinárodních úmluv a z legislativy Evropských společenství.²

¹ Viz Jiří Doležal, Jan Mareček, Vladimíra Sedláčková, Tomáš Sklenář, Martin Tunka, Zdena Vobrátílová, *Nový stavební zákon v teorii a praxi*, Linde, Praha, 2006, str. 27.

² Připomenout lze v této souvislosti např. Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.) nebo Evropskou úmluvu o krajíně (vyhlášená pod č. 13/2005 Sb.

Pro ochranu životního prostředí má stěžejní význam třetí část nového stavebního zákona, která se týká územního plánování a s ní spojené další části, v nichž jsou definovány základní pojmy, upraven výkon veřejné správy a stanovena odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty. Otázky spojené s vlastní stavební činností mají na životní prostředí dopad až poté, co bylo rozhodnuto, že území bude k této činnosti určeno. V popředí pozornosti je proto zajištění ochrany životního prostředí v územním plánování.

Územní plánování je již tradičně považováno a takto i v zákoně charakterizováno, jako činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Podle § 1 zákona spočívají tyto předpoklady „ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost obyvatel území“ a vztahu, který „uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“. Jde především o předpoklady pro realizaci ekonomických a sociálních potřeb v území, spojených s rozvojem průmyslu, dopravy, bytové výstavby a dalších aktivit tak, aby byly harmonizovány vzájemně mezi sebou a aby při nich byla současně zabezpečena ochrana ostatních veřejných zájmů spojených s územím. Územní plánování podle § 18 zákona proto nejen soustavně a komplexně řeší funkční využití a prostorové uspořádání území, ale vytváří též předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek.

Prostřednictvím územního plánování dochází, jak to vyplývá i ze zákona samého, k objektivizaci představ o budoucím využití a uspořádání určitého území, a to na základě koordinace různých veřejných a soukromých zájmů, které jsou uplatňovány v jeho procesu a jejichž výsledek by se měl promítat do jednoho z finálních právně relevantních dokumentů, kterými jsou nyní politika územního rozvoje (ČR), územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí. Ochrana životního prostředí v nich představuje jeden z nejvýznamnějších veřejných zájmů. Ani ona však není zájmem jediným, který by bez potřebného uvážení předem vylučoval možnost uplatnění jiných zájmů veřejných i soukromých. V územním plánování tedy nacházejí prostor všechny zájmy, i když soukromé zřejmě jen za předpokladu, že budou v souladu se zájmy veřejnými.

K nesporně nejvýznamnějším soukromým zájmům, které nachází v územním plánování silicího vlivu, patří zájem vlastníků pozemků. Jde o zájem zejména těch vlastníků, kteří chtějí předmět svého vlastnického práva zhodnotit zařazením svých, převážně zemědělských nebo lesních pozemků, do pozemků určených územně plánovací dokumentací k zastavění. Nelze přehlédnout, že obnovením trhu s nemovitostmi po roce 1989 a po jeho oživení v důsledku restitucí a privatizace pozemků ve vlastnictví státu, se obchodování s realitami stalo lukrativním předmětem podnikání. Přináší zisk nejen vlastníkům samotným, ale i podnikatelům, kteří koupi a prodej nemovitostí zprostředkovávají. S uplatňováním těchto zájmů, které nejsou a ostatně ani nemusí být zdůrazňovány, i když zůstávají většinou jen v pozadí, bude třeba v územním plánová-

m. s.) a směrnice EU o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice o ochraně volně žijících ptáků, které musely být v zájmu zajištění ochrany životního prostředí promítnuty do nového stavebního zákona.

ní počítat též proto, že jejich prosazování bude často konkurovat požadavkům na ochranu životního prostředí. Jak naznačují některé dosavadní poznatky z praxe, nebude proto vždy snadné se jim ubránit, a to ani v případě, že budou usilovat o dosažení změny ve stávajícím využití území. Dokonce jde i o změny vázané na udělení výjimky, která se vyžaduje k povolení zakázaných činností, např. ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona č. 114/992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Přítom nový zákon zavedením náhrady za ztrátu zastavitelnosti pozemku v případě změny (nebo vydání nového) územního nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí v § 102 významně posílil postavení vlastníků. Tímto opatřením, s účinností posunutou sice až od 1. 1. 2012, dojde k odstranění rizika investic i do spekulativních nákupů pozemků, u nichž se třeba ani nenajde zájemce na jejich skutečné stavební využití. Na druhé straně by to však mělo vést zejména obce k podstatně větší obezřetnosti nejen při změnách budoucích územních a regulačních plánů, ale také při zjišťování a stanovení skutečné potřeby pozemků pro stavební účely.

Zdánlivě za dobrý počín pro ochranu životního prostředí by mohla být považována skutečnost, že stavební zákon v § 170 podstatně omezil účely vyvlastnění. Proti vůli vlastníků dotčených nemovitostí bude napříště méně než dosud možné realizovat záměry a cíle schválené územně plánovací dokumentace a vydávat územní rozhodnutí. V minulosti využila tohoto trendu k ochraně životního prostředí některá ekologická sdružení a nákupem pozemků, např. na sporných úsecích plánovaných tras dálnic nebo jiných stavebních investic, tak chtěla zabránit jejich uskutečnění. Omezení účelu vyvlastnění je však jen zdánlivě dobrý počín, a to z toho důvodu, že odpor vlastníků není veden zpravidla snahou chránit životní prostředí a že se neochotou prodat nemůže odstranit potřeba pozemků pro zabezpečení trvalého rozvoje. K jejímu uspokojení bude pak nutno hledat jiná stavebně dosud nedotčená území a řešit v nich nová rizika spojená s dalšími zásahy do životního prostředí. Rizika, která již byla vyřešena vydáním, ale zčásti nevyužitou územně plánovací dokumentací. Dalo se proto očekávat, že nepopulární a proto i omezenou možnost přímých zásahů do vlastnického práva formou vyvlastnění, bude provázet, stejně jako je tomu v některých státech západní Evropy, zavedení progresivního zdanění stavebních pozemků. To se však u nás aspoň prozatím nestalo a osud územních plánů tak bude záviset nejen na zájmu investorů, ale také na ochotě vlastníků převést do jejich vlastnictví pozemky k zastavění určené.

Nový zákon o územním plánování a stavebním řádu je koncipován tak, aby mohly být v celém průběhu územně plánovací činnosti uplatňovány zájmy a požadavky spojené s ochranou životního prostředí. Verbálně se v něm životní prostředí zmiňuje snad i častěji, než v zákoně předchozím. Jde však především o požadavky, které jsou stanoveny pro jeho ochranu ne ve stavebním zákoně, ale ve zvláštních právních předpisech. Ochrana životního prostředí je v územním plánování sice zájmem neopomenutelným, ale nemusí mít také vždy a za všech okolností priority před zájmy jinými. Úkolem územního plánování je i nadále zajišťovat předpoklady pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 2 zákona) a hledat východiska pro harmonizaci ekologických požadavků s požadavky na zabezpečení ekonomického a sociálního rozvoje společnosti. Aby však přítom životní prostředí nezůstalo stranou, jsou důležité způsoby a prostředky, jakými lze zájmy spojené s ochranou životního prostředí v územním plánování uplatňovat.

❖ Důležité je, že do procesu projednávání návrhů, spojených s tvorbou politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, má právo vstupovat veřejnost. Toto právo ji zajišťuje zákon tím, že pořizovatelům územně plánovací dokumentace ukládá povinnost zveřejnit návrhy všech typů územní plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní a regulační plán) a u konceptu územního plánu zajistit jejich veřejné projednání (§ 22 zákona). Každý má tak právo se nejen seznámit s příslušnými návrhy, ale může k nim vznést své připomínky, a to písemně a nejpozději při veřejném projednání návrhu.

❖ Účast veřejnosti se uskutečňuje prostřednictvím veřejného projednání návrhu (§ 22 zákona). Pořizovatel dokumentace musí v této souvislosti zajistit, aby 30 dnů předem byl její návrh vystaven k veřejnému nahlédnutí. Po zkušenostech s přešlou obdobnou úpravou účasti veřejnosti zavedl zákon povinnost pořizovat písemný záznam o průběhu veřejného projednání a povinné uplatňování stanovisek, námitek a připomínek v písemné formě, s identifikačními údaji a podpisem osoby. To by mělo zaručit projednání všech vznesených připomínek a adresné informování osob o jeho výsledcích.

❖ Novinkou zákona je zavedení institutu zástupce veřejnosti (§ 23), kterým může být fyzická nebo právnická osoba. Aby se jím stala, musí být k tomu zmocněna předepsaným počtem občanů příslušné obce nebo kraje, ale jen těch občanů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku. Zmocnění se dokládá seznamem občanů obce a kraje, podpisovou listinou k věcně shodné připomínce a prohlášením o zmocnění zástupce k podání námítky. Zákon tím v souladu s Aarhuskou úmluvou vytváří prostředek, který umožňuje, aby tzv. dotčená veřejnost byla při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem. Osobě zástupce pak dává zákon právo vznášet námítky k věcně shodné připomínce veřejnosti, o nichž musí pořizovatel, na rozdíl od připomínek ostatní veřejnosti, před schválením návrhu dokumentace rozhodnout. Následně je tento zástupce i účastníkem územního řízení a je též osobou, způsobilou k podání návrhu na přezkoumání vydané dokumentace a územního rozhodnutí soudem.

❖ Protože se proti rozhodnutí o námítce směřující proti návrhu územně plánovací dokumentace, která je opatřením obecné povahy, nelze podle § 172 odst. 5 správního řádu odvolat a stavební zákon (viz § 41 odst. 7, § 54 odst. 6 a § 69 odst. 6) nepřipouští územně plánovací dokumentaci změnit rozhodnutím v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, je otázkou, zda a do jaké míry bude uplatňování námitek účinné, nebude-li jim pořizovatel dokumentace ochoten vyhovět. To se však netýká jen námitek vznesených zástupcem veřejnosti, ale i námitek jiných, k jejich uplatnění oprávněných osob, kterými jsou např. vlastníci návrhem dotčených pozemků. Poněkud zarážející je tento postup u návrhů regulačních plánů, které nahrazují územní rozhodnutí, které je správním rozhodnutím a vůči němuž lze uplatnit všechny opravné prostředky. Avšak zákon ani správní řád těmto osobám nebrání v možnosti dovolávat se ochrany svých práv a zájmů, dotčených vydanou územně plánovací dokumentací, ale jen prostřednictvím soudu.

❖ Z hlediska účasti veřejnosti jde o právo každého účastnit se projednávání návrhu dokumentace a vznášet k ní připomínky. Účast ovšem není povinná a připomínky veřejnosti nemusí směřovat jen k ekologickým aspektům návrhu. Od zákona také

nebylo možné očekávat, že pouze jeho prostřednictvím lze změnit dosavadní, většinou malý, zájem veřejnosti na projednávání těchto návrhů. Nelze ani očekávat, že orgány veřejné správy budou veřejnost burcovat k účasti na projednání návrhu dokumentace, který byl již předtím mezi nimi na společném zasedání projednán (viz § 37 a § 50 zákona). Iniciativu ve vztahu k veřejnosti by proto měly převzít jiné složky, především občanská sdružení a zvláště ta, která mají ochranu životního prostředí v předmětu své činnosti. Mohla by též sehrát i úlohu zástupce veřejnosti při projednávání návrhu dokumentace, pokud by ovšem splnila požadavky uvedené v ustanovení § 23 zákona. Co by však měl tento nebo jiný zákon (nejlépe správní řád) změnit, je poněkud zastaralý způsob informování veřejnosti formou veřejných vyhlášek, umístovaných na úřední desce. Tento jediný úředně používaný způsob informace, uplatňovaný ovšem nejen v oblasti územního plánování, zajišťuje většinou jen předepsaný způsob povinného vyhlášení informace. Nikoli skutečné předání informace veřejnosti, třeba i zprostředkovaným způsobem, bez níž oživení zájmu občanů o tyto otázky nelze očekávat.

Do projednávání návrhu všech uvedených dokumentů vstupují dotčené orgány ochrany životního prostředí. Návrhy musí být s těmito orgány projednány (zpravidla na společném jednání svolávaném pořizovatelem) a ty k nim mohou uplatnit svá stanoviska, která jsou podle § 4 odst. 2 zákona závazným podkladem (nikoli závazným stanoviskem) pro politiku územního rozvoje a pro územně plánovací dokumentaci (jako opatření obecné povahy) a mohou obsahovat podmínky pro úpravu a vydání těchto dokumentů.

Na projednávání protichůdných stanovisek dotčených orgánů s orgány územního plánování, jakož i protichůdných stanovisek mezi dotčenými orgány navzájem, reaguje § 4 odst. 7 zákona odkazem na postup podle správního řádu. Pokud by nebylo možné tyto rozpory vyřešit dohodou, pak by o nich musel podle § 136 správního řádu (s odkazem na přiměřené použití § 133 správního řádu) rozhodnout nejbližše společně nadřízený orgán a pokud takový orgán není, došlo by na řešení v dohadovacím řízení mezi příslušnými ústředními orgány. V případě, že by i to skončilo bez výsledku, musela by rozpory řešit vláda. Stavební zákon nezvolil pro odstraňování rozporů spojených s tvorbou územně plánovací dokumentace svůj zvláštní postup, jak tomu bylo ve stavebním zákoně předchozím, ale použil obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu, která je pro tyto účely vyhovující.

V této souvislosti vzniká otázka, proč stejné řešení nebylo použito i v ustanovení § 4 odst. 3 zákona a v dalších z něho vycházejících ustanoveních, když se zde konstatuje, že se (bez dalšího projednání) nepřihlíží ke stanoviskům či závazným stanoviskům dotčených orgánů státní správy v téže věci, pokud nevychází z nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo jejich původní stanovisko vydáno. Ačkoliv nelze zpochybňovat nebo dokonce odmítat správnost záměru, aby dotčený orgán byl vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem, nemělo by se přehlížet, že při posuzování existence nových skutečností se mohou mezi státními orgány objevit rozpory. Domnívám se proto, že není správné, aby je vrchnostensky řešil příslušný orgán územního plánování, když podle znění zákona jen na něm bude záviset, zda uvážené skutečnosti uzná za nové a ke změněnému stanovisku dotčeného orgánu přihléd-

ne. Je třeba si uvědomit, že proti jeho názoru a postupu nemá dotčený orgán státní správy možnost podat, s výjimkou podnětu k přezkumnému řízení, opravný prostředek, ani se obrátit na soud. Přitom může jít o závažné otázky veřejného zájmu, důležité též pro životního prostředí, které by se jinak musely řešit podstatně složitější cestou, než je ta, která je určena pro postup k řešení rozporů.

Určité rozpaky vzbuzují též ustanovení zákona, převzatá z předchozí úpravy, na jejichž základě mohou dotčené orgány uplatňovat svá stanoviska (ale i závazná stanoviska v územním řízení) jen ve lhůtách určených zákonem, s tím, že jinak vzniká ne možnost, ale povinnost k nim nepřihlédnout. Lze pochopit, že nedodržování určitých časových dimenzí by neúměrně prodlužovalo proces tvorby územně plánovací dokumentace, ale i vydávání územních rozhodnutí. Zároveň zde nelze přehlédnout skutečnost, že dotčené orgány státní správy reprezentují na jim svěřeném úseku veřejný zájem, kterým je i zájem spojený s ochranou životního prostředí a jeho složek. Jejich stanoviska by tudíž neměla být předem odmítána jen proto, že nebyla uplatněna ve stanovené lhůtě. Nehledě na to, že jsou i jiné prostředky jak zjistit, zda návrh nekoliduje s chráněným veřejným zájmem na určitém úseku ochrany životního prostředí, než je pouze včas uplatněné stanovisko dotčeného orgánu. Příkladem může být obsah stanoviska, které je výsledkem posouzení vlivu návrhu na životní prostředí, ale i údaje obsažené v jiných odborných posudcích, sděleních a vyjádřeních. Bylo by pak paradoxní, aby k opožděnému stanovisku dotčeného orgánu nebylo přihlédnuto, ačkoliv podle jiného dokumentu bylo ve skutečnosti akceptováno. Vzniká tu však současně otázka, zda se tímto způsobem dotčenému orgánu vlastně neotevírá cesta pro uplatnění stejného stanoviska v dalším řízení, aniž by byl vázán výše zmíněným ustanovením § 4 odst. 3 zákona.

Zajišťování ochrany životního prostředí se nadále uskutečňuje též prostřednictvím posuzování vlivu návrhu politiky územního rozvoje, která je novým nástrojem územního plánování, a prostřednictvím územně plánovací dokumentace. Děje se tak v rámci posuzování koncepcí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zvláštní pozornost je věnována případům, uvedeným např. v § 34 odst. 2 stavebního zákona, kde by mohlo dojít k negativnímu vlivu těchto dokumentů na území evropsky významné lokality nebo na tzv. ptačí oblasti, určené podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Součástí politiky územního rozvoje a všech typů územně plánovací dokumentace je nově zavedené posouzení jejich vlivů na udržitelný rozvoj řešeného území, které vychází ze stanoviska k posouzení vlivu návrhů těchto dokumentů na životní prostředí. Má se jím zajistit, že všechny uvedené nástroje územního plánování budou posouzeny komplexně a ze všech aspektů sledovaných v územním plánování. Posouzení má vyústit v závěry, které buď odmítnou přijetí navrhovaných dokumentů, nebo, pokud je doporučí k přijetí, se musí objevit v odůvodnění schvalujícího rozhodnutí. Konfrontace ekologických, ekonomických a jiných sociálních aspektů ve společném posouzení návrhů je zajisté žádoucím počinem a je tak třeba ji uvítat. I proto, že se s výsledky posouzení může seznámit veřejnost a zhodnotit váhu a přesvědčivost argumentů pro přijatá řešení, na jejichž základě se bude měnit prostředí a spolu s ním i podmínky každého pro život v dotčeném území.

Uvedené možnosti pro uplatnění ochrany životního prostředí v procesu pořizování územně plánovací dokumentace zásadním způsobem nemění to, co obsahoval již předchozí stavební zákon. Ostatně zákon přes svou významnou roli může poskytnout jen formální záruky pro ochranu životního prostředí. Veřejnost má podle něho právo vznášet připomínky a prostřednictvím svého zástupce i námítky, ale nemusí svého práva využít. Dotčené orgány státní správy jsou sice povinny chránit životní prostředí, ale pokud své stanovisko k návrhům dokumentů předkládaným jim k posouzení neuplatní, nebo při formulaci jeho obsahu ustoupí tlaku spojenému s prosazováním jiných zájmů, bez objektivního posouzení jejich priority, dojde pouze k formálnímu naplnění litery zákona. Do jaké míry se podaří prosadit záměry nového stavebního zákona na úseku územního plánování vůbec a při ochraně životního prostředí zejména, ukáží proto až poznatky z jeho uplatňování v praxi.

Územní plánování nadále nekončí vydáním územního plánu nebo jiného typu územně plánovací dokumentace jako prostředků koncepčních, ale pokračuje územním řízením jako realizační částí územního plánování. Pokračování procesu se skutečně ovšem jen za předpokladu, že o možnost jiného než dosavadního využití dotčeného území projeví někdo zájem. Jde o dvě tradiční a relativně samostatné fáze územního plánování, které jsou vzájemně propojeny tím, že pro územní řízení je schválená územně plánovací dokumentace právně relevantním dokumentem (nyní již celá, když z ní nový zákon vypustil závaznou část), neboť vydané územní rozhodnutí s ní musí být podle § 90 písm. a) zákona v souladu. Uvedená vazba mezi územně plánovací dokumentací a územním rozhodnutím však existuje jen tehdy, jestliže pro určité území byla územně plánovací dokumentace vydána. Pokud jde o územní plány, nemá je dosud zhruba třetinu obcí ČR a ani podle nového zákona je mít nemusí. I nadále lze proto vést územní řízení a vydávat územní rozhodnutí bez územně plánovací dokumentace, ale i v těchto případech musí stavební úřad posoudit alespoň soulad záměru žadatele s cíli a úkoly územního plánování, jak je uvedeno v § 90 písm. b) zákona.

V územním řízení se proto nadále i podle nového stavebního zákona zjišťuje, zda záměr, který má být územním rozhodnutím povolen, odpovídá požadavkům ochrany životního prostředí. Pro životní prostředí jsou v tomto řízení důležitá zejména stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, stanoviska z posouzení vlivu určených záměrů na životní prostředí, námítky účastníků řízení a připomínky veřejnosti.

Stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, vydávaná podle předpisů o ochraně životního prostředí (např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 286/1995 Sb., o lesích, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a dalších zákonů) jako souhlasy či stanoviska, byly a nadále zůstaly závaznou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. I když podle nového stavebního zákona (§ 4 odst. 2) a podle § 149 správního řádu již nejsou vydávána jako samostatná správní rozhodnutí, jak tomu bylo podle dřívější úpravy, patří i nadále k neúčinnějším prostředkům ochrany životního prostředí v územním řízení. Po věcné stránce mají charakter (a jsou tak i označena) závazných stanovisek. Zamítavé závazné stanovisko proto znemožňuje vydání požadovaného územního rozhodnutí. Podmínky vázané na udělení jinak sou-

hlasného stanoviska se přenáší do územního rozhodnutí. Protože závazná stanoviska nejsou vydávána formou samostatných správních rozhodnutí, nelze u nich samostatně použít ani opravné prostředky ve správním řízení (s výjimkou možnosti jejich přezkoumání pro nesoulad se zákonem).

Stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí, vydávaná dříve formou samostatných správních rozhodnutí, bylo obtížné po nabytí právní moci rozhodnutí měnit z důvodů odstraňování rozporů. Proto již nový správní řád vyslyšel hlasy, aby tato stanoviska nebyla napříště vydávána správním rozhodnutím. K řešení přispěly i trendy na zavedení integrované ochrany životního prostředí, vyúsťující do vydávání integrovaných ekologických povolení, které byly v legislativě práva životního prostředí započaty vydáním zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění. Stejný záměr sledují i trendy na koncentraci řízení, které vychází z § 140 správního řádu, a jsou obsaženy i v ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona a směřují k vydávání koordinovaného stanoviska v rámci téhož orgánu státní správy. Tedy i téhož orgánu státní správy ochrany životního prostředí, jehož stanovisko by obsahovalo požadavky na ochranu všech složek životního prostředí, v rámci mu svěřené kompetence. Domnívám se, že tyto trendy jsou z hlediska racionality procesu vítané, i když mají své odpůrce, kteří namítají, že v koncentrovaném řízení může být zájem na ochranu jedné složky životního prostředí potlačen ve prospěch jiné. Kdo jiný by však tomuto nebezpečí mohl lépe čelit než orgán ochrany životního prostředí, místo stavebního úřadu v dohadovacím řízení pro odstranění rozporů mezi orgány státní správy životního prostředí. Lze proto souhlasit s názory podporující koordinovaný postup orgánů státní správy.³

Novým prvkem zákona je řešení situace, v níž jsou závazná stanoviska protichůdná, nebo když vznikne rozpor mezi nimi a stanoviskem stavebního úřadu, který vede územní řízení. V tomto případě musí stavební úřad splnit direktivu uvedenou v § 4 odst. 7 zákona a zajistit soulad stanovisek dotčených orgánů státní správy podle § 136 odst. 6 správního řádu tak, že bude postupovat přiměřeně podle ustanovení § 133 správního řádu o řešení sporů o příslušnost.

Dotčený orgán je podle § 4 odst. 3 zákona i v územním řízení vázán svým předchozím stanoviskem, uplatněným např. při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace. Mohl by jej v téže věci změnit jen na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. Podle § 89 odst. 2 zákona se však nepřihlíží k závazným stanoviskům a námitkám, o kterých bylo již rozhodnuto, např. před vydáním územního nebo regulačního plánu. Nadřazené postavení stavebního úřadu nad dotčenými orgány v případě, kdy vzniknou pochybnosti a rozpory v otázce, zda jejich závazné stanovisko vychází či nevychází z nově zjištěných skutečností, se tak z územního plánování přenáší i do územního řízení.

Stanovisko vydává i příslušný úřad k posouzení vlivu záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Musí však jít o záměr, který takovéto posouzení vyža-

³ Viz např. J. Machačová, J. Mareček, Koordinované závazné stanovisko, Stavební právo, bulletin 1/2007, str. 19 a násl.

duje. Výsledkem posuzování není sice závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, to však nemění nic na skutečnosti, že jeho obsah může mít na výsledek územního řízení podstatný vliv.

Protože je územní řízení správním řízením, mají v něm zvláštní postavení jeho účastníci. V celém jeho průběhu mají právo vznášet k záměru navrhovatele námítky a bránit se proti vydanému územnímu rozhodnutí řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, případně i žalobou u soudu. Účastníky územního řízení jsou vedle navrhovatele obec, na jejímž území má být požadovaný záměr realizován, vlastníci pozemků a další osoby vyjmenované v § 85 zákona, mezi nimiž je i zástupce veřejnosti, který podal námitku při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní předpis, jako jsou občanská sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v návaznosti na § 90 odst. 4 tohoto zákona. Také prostřednictvím těchto osob lze nadále uplatňovat zájmy spojené s ochranou životního prostředí.

Odlišným od předchozí úpravy je způsob projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Podle § 87 odst. 1 zákona je stavební úřad povinen k jejímu projednání nařídít veřejné ústní jednání, a to veřejnou vyhláškou vydanou nejméně 15 dnů předem. Kromě vyjmenovaných účastníků řízení se může tohoto jednání účastnit každý. To odpovídá požadavkům Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti na územním řízení, neboť v něm se vždy rozhoduje též o otázkách životního prostředí. Připomínky veřejnosti k projednávanému záměru nemají sice váhu námitek uplatněných účastníky řízení, o nichž se musí rozhodnout, přesto však mohou vnést do územního řízení nové a důležité poznatky a ovlivnit jeho celkový výsledek.⁴

O územním plánování se často tvrdí, že jeho hlavní poslání, bez ohledu na text zákona, spočívá v opatřování pozemků pro výstavbu. Tak tomu v minulosti do značné míry bylo a mohlo by k tomuto tvrzení i dnes zavdávat příčinu tradiční spojení územního plánování se stavebním řízením u společných orgánů státní správy a dokonce i v jednom zákoně, jehož pokračovatelem je nový stavební zákon. Přitom nelze popřít, že územní plánování tuto svou ekonomickou funkci plní. Nelze však tvrdit, v rozporu se zákonem, že opatřování pozemků pro výstavbu je jeho funkcí hlavní nebo dokonce jedinou. Vstup jiných veřejných zájmů do tohoto procesu již v minulosti korigoval možnost jednostranného prosazování zájmů výstavby. Vliv těchto jiných zájmů nesporně zesílil s nástupem a uplatňováním požadavků na zajištění ochrany životního prostředí. Zvlášť poté, co se zjistilo a přijalo, že příznivé životní prostředí je zároveň limitujícím faktorem ekonomického růstu. Lze si jistě představit úpravu územního plánování v samostatném zákoně, která by byla uplatňována jinými orgány než stavebními úřady. K uskutečnění takovéto změny, která by mohla posílit aspoň dojem větší objektivizace procesu územního plánování, však nová právní úprava nedospěla.

⁴ K tomu viz blíže dílo uvedené v poznámce 1, str. 173 a 174.

THE NEW BUILDING ACT FROM THE ENVIRONMENTAL PROTECTION POINT OF VIEW

Summary

The paper inquires in details into the impacts of the new Building Act adopted in 2006 on the environmental protection in the Czech Republic. In the introductory comments, the attention is paid to the comparison of the proposed and the approved wording of the most significant provisions of the Act in relation to the environmental protection.

The core of the paper is the thorough examination of the environmental protection guarantees in the land-use planning processes. The environmental protection is understood as one of the most important public interests that play the role in the land-use planning, and the linkages to the other key interests such as the proprietary interests are not left out of consideration. Special attention is further paid to the information and public participation obligations during the land-use planning from the point of view of the environmental protection. The closing parts of the paper are addicted to the new character and relevance of the so called binding assessments of the respective environmental protection authorities and their implications in the assuring of the environmental protection during the land-use planning.

Key words: The Building Act, Environmental Protection, Land-use Planning, Public Interest