

Nový stavební zákon a ochrana veřejných zájmů v území

Petr Svoboda

Na podzim roku 2018 Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) uzavřelo dohodu s Hospodářskou komorou ČR o tom, že Hospodářská komora ČR připraví návrh nového stavebního zákona. Hospodářská komora je zájmový svaz podnikatelů, který sdružuje mimo jiné největší tuzemské stavební korporace. Podstatou uzavřené dohody, nazvané „Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky“, je závazek Hospodářské komory připravit pro MMR návrh nového stavebního zákona a odpovídající závazek MMR tuto legislativní subdodávku přijmout, poskytnout komoře (a *de facto* jí najatým právníkům) „maximální možnou potřebnou podporu a součinnost“ a učinit „maximum pro rychlý postup v legislativním procesu“. Protože Hospodářská komora nemá dostatek kvalifikovaných právníků, kteří by dokázali napsat tak složitý zákon, nový zákon nakonec píše především advokáti, které si k tomu Hospodářská komora zjednala. Klíčovou koordinační úlohu hraje v tomto ohledu advokátní kancelář Havel & Partners. Oficiální informace od státu o tom, kdo vlastně píše nový stavební zákon, nejsou k dispozici. Každopádně je však jisté, že příprava nového stavebního zákona vzniká v prostředí klientelismu a závažného střetu soukromých zájmů se zájmy veřejnými.

Letos na jaře Hospodářská komora předala MMR výsledek první fáze své práce: věcný záměr nového stavebního zákona. Ten byl velmi rychle projednán v tzv. mezirezortním připomínkovém řízení. A aniž by byl předložen Legislativní radě vlády, vláda jej v červnu schválila. V současné době na základě schváleného věcného záměru píše blíže neupřesněný a oficiálně neznámý okruh advokátů paragrafové znění zákona. To by mělo být hotovo v lednu roku 2020.

Jaké jsou nejdůležitější změny, které má nový stavební zákon přinést z hlediska ochrany veřejných zájmů ve stavebně-právních procesech?

První zásadní změnou je zřízení nové soustavy státních stavebních úřadů. Ta by měla mít dva, respektive tři články. Vrcholným článkem by měl být Nejvyšší stavební úřad s celostátní územní působností. Ten má být formálně koncipován jako ústřední správní úřad podřízený přímo vládě, tedy nikoli Ministerstvu pro místní rozvoj. Pod ním by měly být krajské stavební úřady s územní působností v rámci krajů a pod nimi pak územní pracoviště těchto krajských stavebních úřadů s územní působností v rámci obcí s rozšířenou působností. Ačkoli stavební úřady budou mít v názvu „krajské“, nebudou mít se současnými krajskými úřady (a potažmo ani kraji coby vyššími územními samosprávnými celky) nic společného. Má jít totiž o orgány státu, nikoli o orgány kraje.

Druhá zásadní změna spočívá v tom, že na nově zřízené krajské (státní) stavební úřady by měly být zákonem převedeny dvě oblasti věcné působnosti, které dnes vykonávají krajské a obecní úřady, resp. jejich odbory, v rámci přenesené státní správy. Za první, veškerá dosavadní věcná působnost vykonávaná krajskými a obecními úřady na úseku stavebního zákona, tzn. zejména působnost na úsecích pořizování územně plánovací dokumentace, územního rozhodování, stavebního řízení, kolaudace a odstraňování staveb. Za druhé, části dosavadní věcné působnosti, vykonávané nyní krajskými a obecními úřady na úsecích ochrany ovzduší, vody, lesa, zemědělského půdního fondu (ZPF), ochrany přírody a krajiny a některých dalších úseků životního prostředí a památkové péče, pokud se nějak týkají umístování a provádění staveb. Tento obrovský transfer působnosti je v návrhu nového stavebního zákona označen jako „integrace dotčených orgánů do státní stavební správy“ a jedná se z hlediska ochrany zvláštních veřejných zájmů o zcela zásadní a převratnou změnu.

Popsaná „rošáda“ bude mít následující důsledky. Dosavadní věcná působnost podle zvláštních zákonů upravujících složky životního prostředí i některé aspekty památkové péče, která se v nějakém ohledu týká umístování nebo provádění staveb, bude odňata stávajícím dotčeným správním orgánům a pohlcena stavebními úřady. Dosavadní pravomoc dotčených správních orgánů k vydávání závazných stanovisek k umístování a povolování staveb z hlediska ochrany ovzduší, vody, ZPF, lesa, ochrany přírody a krajiny a některých dalších složek či aspektů životního prostředí i některých aspektů památkové péče tak zanikne, neboť bude „rozpuštěna“ do pravomoci a působnosti nově zřízených státních stavebních úřadů. Zvláštní veřejné zájmy na ochraně uvedených složek či aspektů životního prostředí a památkové péče v povolovacích řízeních podle stavebního zákona tak už nebu-

dou chránit dotčené správní orgány formou závazných stanovisek, ale jen specializovaní (funkčně příslušní) úředníci v rámci státních stavebních úřadů prostřednictvím svých neformálních a nezávazných názorů. Tito úředníci budou podřízeni vedoucímu (řediteli) stavebního úřadu a v souladu se zákonem o státní službě budou vázáni jeho (závaznými) příkazy. Tím bude procesně-právně umožněno, aby stavební úřad jako celek, řízený vedoucím (ředitelem), podle potřeby změnil původní samostatný odborný názor příslušného úředníka, který by měl být příslušný k ochraně toho či onoho zvláštního veřejného zájmu podle zvláštního zákona.

Kvůli popsané změně vznikne model, ve kterém působnost na úsecích životního prostředí a památkové péče bude organizačně rozštěpena mezi (i) orgány životního prostředí a památkové péče na jedné straně a (ii) nové státní stavební úřady na straně druhé, přičemž nové státní stavební úřady budou „hájit“ zájmy životního prostředí a zájmy některých aspektů památkové péče v souvislosti s umístováním a prováděním staveb, zatímco orgány životního prostředí a památkové péče budou hájit zájmy životního prostředí a památkové péče v ostatních případech. Vzniknou tak dvě soustavy správních orgánů, příslušných k ochraně týchž složek životního prostředí i týchž aspektů památkové péče. Jedna s hlavou Nejvyššího stavebního úřadu, druhá s hlavou Ministerstva životního prostředí, popřípadě Ministerstva zemědělství či Ministerstva kultury.

Podivnost zamýšleného modelu lze ukázat na dvou příkladech:

Příklad z oblasti ochrany ovzduší:

Ústředním správním úřadem pro oblast ovzduší je (a zůstane i nadále) Ministerstvo životního prostředí (MŽP). Jeho hlavním úkolem je (a bude i nadále) „řídít výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší“ (§ 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší). Za tím účelem mimo jiné zpracovává Národní program snižování emisí ČR (§ 8 cit. zákona) a schvaluje Programy zlepšování kvality ovzduší pro zóny a aglomerace, kde byl překročen emisní limit (§ 9 cit. zákona). Nicméně: pokud bude schválen nový stavební zákon, pak MŽP ani jemu podřízené krajské úřady a obecní úřady, respektive jejich odbory příslušné pro ochranu ovzduší, již nebudou vydávat závazná stanoviska ke stavbám pozemních komunikací, parkovišť a stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší podle § 11 zákona o ochraně ovzduší. Tato klíčová pravomoc MŽP, krajských úřadů a obecních úřadů (tj. pravomoc vydávat závazná stanoviska) zanikne, přičemž odpovídající věcná působnost (tj. působnost posuzovat uvedené

stavby z hlediska ochrany ovzduší) bude převedena na nové státní stavební úřady v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Ačkoli tedy MŽP i nadále bude formálně „řídít výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší“, ve skutečnosti již významný úsek státní správy v oblasti ochrany ovzduší (a sice úsek týkající se posuzování staveb pozemních komunikací, parkovišť a stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší) řídit nebude, neboť ten zcela vypadne z jeho rezortu. Tento úsek bude napříště řídit Nejvyšší stavební úřad a vykonávat jej budou jemu podřízené státní stavební úřady bez jakéhokoli přímého vlivu ze strany MŽP. MŽP tak sice bude i nadále v obecné (formální) rovině řídit celostátní politiku v oblasti ochrany ovzduší a za tím účelem například vydávat výše zmíněné programy týkající se ochrany ovzduší, ale realizaci této politiky a aplikaci těchto programů při výstavbě pozemních komunikací, parkovišť a stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší již řídit, a tedy ani ovlivňovat nebude.

Příklad z oblasti státní památkové péče:

Ústředním správním úřadem pro oblast státní památkové péče v ČR je Ministerstvo kultury (MK). V rámci své ústřední řídicí působnosti mimo jiné „zpracovává koncepcí rozvoje památkové péče“ v ČR [§ 26 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči]. V souladu s tím pak jemu podřízený obecní úřad obce s rozšířenou působností (respektive jeho příslušný odbor památkové péče) „vykonává a organizuje státní památkovou péči ve stanoveném správním obvodu v souladu s koncepcí rozvoje památkové péče v České republice (§ 29 odst. 1 zákona o státní památkové péči). Nicméně: pokud bude schválen nový stavební zákon, pak obecní úřady obcí s rozšířenou působností (resp. jejich odbory státní památkové péče) již nebudou vydávat závazná stanoviska k povolení nových staveb v ochranných pásmech památkových rezervací a památkových zón podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči (to je mimochodem kritické pro pláň na Pankráci v Praze 4, což je lokalita, na kterou na jedné straně zasahuje ochranné pásmo Pražské památkové rezervace, ale která je na druhé straně atraktivní pro pražské developerské korporace, jež zde plánují komerční výstavbu výškových budov). Tato klíčová pravomoc odborů památkové péče obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (tj. pravomoc k vydávání závazných stanovisek) zanikne, přičemž odpovídající věcná působnost (tj. působnost posuzovat nové stavby v ochranných pásmech památkových rezervací a památkových zón) bude převedena na nové státní stavební úřady v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Ačkoli tedy MK

bude i nadále formálně řídit státní správu v oblasti státní památkové péče v ČR, zmíněný úsek (podmnožinu) státní památkové péče již řídit nebude. Tento úsek, týkající se ochranných pásem památkových rezervací a památkových zón, bude napříště řídit Nejvyšší stavební úřad a vykonávat jej budou státní stavební úřady bez jakéhokoli přímého vlivu ze strany MK či jemu podřízených odborů státní památkové péče obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. MK si tak sice i nadále bude moci zpracovávat koncepce rozvoje státní památkové péče v ČR, a to například i s ohledem na ochranu památek zapsaných na seznam UNESCO, ale realizaci této koncepce v ochranných pásmech památkových rezervací a památkových zón již řídit ani ovlivňovat nebude, neboť to bude v rukou již jen státních stavebních úřadů v čele s NSÚ.

Popsaný model nutně povede k rozbíhavosti, rozporům, chaosu a celkovému snížení kvality ve výkonu rozštěpených úseků státní správy.

Třetí zásadní změna se pak týká postavení správ národních parků, Agentury ochrany přírody a krajiny a odborů památkové péče krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností v povolovacích řízeních podle stavebního zákona, která se budou dotýkat chráněných území přírody a památek – konkrétně území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek a dále památkových rezervací a památkových zón. Uvedeným (specializovaným) správním orgánům má být sice ponechána jejich dosavadní věcná působnost v oblasti ochrany přírody a památek, a to i ta, která se týká povolování stavebních a jiných záměrů podle stavebního zákona. Ale jejich dosavadní pravomoc vydávat pro účely povolovacích řízení podle stavebního zákona závazná stanoviska má být změněna na pravomoc vydávat jen (nezávazná) vyjádření. Takže například: k povolení stavby v památkové rezervaci již nebude odbor památkové péče obecního úřadu obce s rozšířenou působností vydávat závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, ale jen (nezávazné) vyjádření. Vyjádření bude pro (státní) stavební úřad pouze doporučujícím podkladem, který bude hodnotit podle své úvahy. Vyjádřením nebude stavební úřad v povolovacím řízení z procesně-právního hlediska vázán a bude moci rozhodnout i v rozporu s ním. Pokud tedy bude vyjádření nesouhlasné nebo bude obsahovat podmínky, stavební úřad bude moci vydat povolení stavby i v rozporu s vyjádřením, a tedy povolit stavbu i tam, kde to Agentura ochrany přírody a krajiny, správa národního parku nebo odbor státní památkové péče krajského

úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností nedovolily. Stavební úřad jen bude muset v takovém případě v odůvodnění povolení vysvětlit, proč je podle jeho názoru vyjádření v rozporu se zákonem nebo je nesprávné, a proč se tedy od něj odchýlil. Díky tomu bude stavební úřad v povolovacích řízeních podle stavebního zákona vůči uvedeným specializovaným správním orgánům procesně-právně nadřazený a v souvislosti s povolováním staveb bude moci autoritativně zasahovat do výkonu jejich působnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo podle zákona o státní památkové péči. Povolení ke stavbě, vydané v rozporu s vyjádřením, pak bude přezkoumáno nadřízeným stavebním úřadem jen tehdy, pokud některý z účastníků řízení podá odvolání, jinak ne. Agentura, správa národního parku ani příslušný odbor památkové péče jako dotčené správní orgány nemohou odvolání podat. Pokud pak povolení nabude právní moci, protože se nikdo neodvolá, bude je moci přezkoumat nadřízený stavební úřad jen v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. V něm je ale možnost zrušení nebo změny povolení pro nezákonnost podstatně obtížnější než v odvolacím řízení, neboť je třeba zvlášť šetřit práva nabytá žadatelem v dobré víře (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu).

Závěrem lze říci, že návrh nového stavebního zákona hrozí zásadním oslabením v ochraňování veřejných zájmů podle zvláštních zákonů ve stavebních řízeních a těžkou degradací v postavení a pravomoci orgánů (či úředníků) chránících zájmy životního prostředí a památkové péče v těchto řízeních. Je to zjevně důsledek klientelistického pozadí přípravy nového zákona, které nemá v demokratickém vývoji ČR po roce 1989 obdoby.

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., působí na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Ve své advokátské praxi se zaměřuje na oblast práva životního prostředí, a to s širšími vazbami na právo správní, ústavní a občanské.

Text byl napsán v prosinci 2019 jako příspěvek k aktuální debatě o novele stavebního zákona.