

Dopad změny stavebního práva na výkon státní správy v ZCHÚ

Jaromír Kosejk

Rekodifikace stavebního práva přináší v roce 2024 po mnoha letech relativně stabilního právního stavu zásadní změny do režimu povolování stavebních záměrů, které se bezprostředně týkají i práce orgánů ochrany

přírody. Na většině území České republiky vstupuje v účinnost režim vydávání jednotného environmentálního stanoviska (JES), který však neplatí pro zvláště chráněná území (ZCHÚ) a území soustavy Natura 2000.



Dům Českého Švýcarska v Krásné Lípě vhodně doplnil proluku na náměstí. Foto Zdeněk Patzelt

V těchto územích nejsou příslušné orgány ochrany přírody (OOP) integrovány pod JES, ale vydávají tzv. společné rozhodnutí orgánu ochrany přírody, ve kterém záměr vyžadující JES posoudí z hlediska všech zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Změny legislativy však přinesou v ZCHÚ od července 2024 extrémní nárůst agendy, kterou je aktuálně třeba omezit souborem opatření, aby byly odstraněny zbytné byrokratické úkony při současném zachování žádoucí vysoké úrovně ochrany přírody a krajiny. V ZCHÚ, evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech si příslušné OOP zachovaly rozhodovací pravomoc, což však díky rozsáhlým změnám legislativy přináší také na první pohled neočekávatelné výzvy.

Dlouhá cesta k novelizaci stavebního práva

O potřebě rekonstrukce stavebního práva se hovořilo celou řadu let. K dispozici bylo mnoho někdy až účelových a všemožných analýz ohledně zdoluhavého stavebního řízení v České republice a jako spásná věc, která vše rázem zlepší, se začal zhruba před šesti lety připravovat nový stavební zákon. Přestože se o jeho objektivní potřebě začalo diskutovat nedlouho po přijetí předchozího stavebního zákona v roce 2006, provázely přípravu nového stavebního zákona a změny souvisejících zákonů a dalších právních předpisů od prvopočátku jisté kontroverze a výrazná kritika. Ta byla někdy motivovaná politickým soupeřením, jindy však pocházela od nezávislých odborníků na stavební právo a dalších souvisejících oborů. Kritizován byl zejména překotný způsob příprav, nedostatečné odborné projednávání a deficit demokracie při jeho prosazování, což vyvolávalo mnoho rozličných emocí. Když byl po několika letech příprav a projednávání nový stavební zákon v červenci roku 2021 přijat, stal se jedním z výbušných témat volební kampaně před sněmovními volbami na podzim téhož roku. Po ustanovení nové vlády se jeho zásadní úprava stala součástí vládního prohlášení vydaného v lednu 2022 a v krátkém časovém sledu začaly práce na jeho přepracování. I zde se téměř okamžitě objevila silná kritika postupu prací a emočně vyhrocená situace se, i když ne v takové intenzitě, opakovala. Stavební zákon i doprovodný změnový zákon doznaly mnoha zásadních změn a téměř přesně před dvěma lety pak byla upravená rekonstrukce stavebního práva schválena s tím, že hlavní účinnost změn nastane ve dvou vlnách od ledna a od července 2024.



Rekonstrukce starých budov v ZCHÚ musejí být řešeny s ohledem na krajinný ráz a zapojení do krajiny.
Foto Jan Havránek

V letošním roce začíná být u záměrů, které podléhají povolování podle stavebního zákona nebo posouzení vlivů na životní prostředí, vydáváno JES, což je závazné stanovisko k vlivům na životní prostředí, které se vydává namísto správních úkonů stanovených jinými právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí. Tento režim se netýká případů, kdy se záměr podléhající JES či jeho část nachází v ZCHÚ, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti. V těchto lokalitách příslušný OOP, kterým jsou správa národních parků, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR) a krajské úřady, neřeší JES, ale záměr posoudí z hlediska všech zájmů ochrany přírody a krajiny a ve společném řízení k němu vydají společné rozhodnutí. To zahrnuje všechny souhlasy, povolení nebo jiná rozhodnutí, závazná stanoviska anebo vyjádření, které by jinak k posuzovanému záměru měly být vydány. Žadatel tedy nově obdrží namísto třeba i několika právních aktů různé povahy vydaných v různém čase jedno rozhodnutí, v případě potřeby strukturované, což je pro něj velmi výrazné zjednodušení. Po přechodném období v první polovině letošního roku, kdy do režimu JES spadaly tzv. vyhrazené stavby dle přílohy č. 3 stavebního zákona (tedy velké a významné stavby, např. dopravní či energetické infrastruktury) se od druhé poloviny letošního roku začne režim JES i společného rozhodnutí uplatňovat naplno.

Zahlcení orgánů ochrany přírody v ZCHÚ

Pro správu NP a AOPK ČR znamenají tyto změny dramatický nárůst agendy, kterou budou muset

pokryt stávajícími personálními i finančními zdroji. Zvládnutí této bezprecedentní situace v rámci zabránění kolapsu výkonu státní správy bude mít u těchto OOP za důsledek – doufejme jen dočasné – omezení jiných aktivit, které přímo nevyplývají z aktuální legislativy. Nárůst administrativní zátěže spočívá zejména v zásadní změně v rámci administrace stavební agendy, kdy se v národních parcích a CHKO již nebudou souhlasy dle § 12 ZOPK (vliv na krajinný ráz) a § 44 ZOPK (souhlas k některým činnostem v ZCHÚ) vydávat formou závazného stanoviska, ale až na výjimky rozhodnutím. Tato na první pohled nenápadná změna znamená, že tyto OOP povedou nově kompletní správní řízení a tedy půjde o vyhotovení minimálně 2–3 úkonů u záměrů, u kterých doposud vydávaly jen jeden právní akt v podobě závazného stanoviska. Vedení správního řízení pro každý stavební záměr navíc znamená i širší vedení spisů či agendu ohledně zapojení obcí a spolků do řízení. Jen v této oblasti na AOPK ČR naroste počet správních řízení o více než 10 000 ročně, a tedy nárůst počtu vydávaných dokumentů až o zhruba 20 000 (dle počtu vydávaných závazných stanovisek za rok 2023).

Mimo to novela ZOPK rozšířila okruh činností, ke kterým je třeba dle § 44 vydat souhlas. Jde zejména o souhlasy ke všem kolaudacím staveb (namísto kolaudačního souhlasu spojeného se změnou stavby před dokončením) či k výkopovým pracím, pracím prováděným hornickým způsobem a ke změnám vodního režimu pozemků. Pouze u záměrů nepodléhajících JES bude možné vydat souhlas závazným stanoviskem. To se však týká pouze zmíněných kolaudací a dále souhlasů, které jsou vydávány jako podklad do

správních řízení vedených dle vodního zákona (povolení k nakládání s vodami, povolení k některým činnostem nebo souhlas dle vodního zákona). I tak zde půjde o další nárůst vydávaných právních aktů v řádu až několika tisíců ročně (dle počtu v loňském roce posuzovaných staveb a odhadu množství činností, které dosud nebyly vázány na souhlas).

S uvedeným nárůstem souvisí i vyšší náklady na poštovné a další administraci ve výši až 2 miliony korun (při zohlednění cen poštovného při doručování do vlastních rukou a odesílání dokumentů prostřednictvím datových schránek).

Omezení byrokracie

AOPK ČR, vědoma si uvedeného nepřijatelného nárůstu agendy, iniciovala v aktivní spolupráci s Ministerstvem životního prostředí přípravu tzv. antibyrokratického balíčku (viz. box) „Opatření ke zmírnění byrokratické zátěže v rámci administrace stavební agendy v národních parcích a CHKO“, který má jednotlivými opatřeními výrazně snížit zbytnou administrativní zátěž při zajištění vysoké a potřebné míry ochrany předmětů přírody a krajiny. Jedná se o soubor legislativních, metodických a administrativních opatření, s jejichž realizací již AOPK ČR započala a které postupně povedou ke kompenzaci nárůstu agendy. V ideálním případě dojde v průběhu příštího roku dokonce ke snížení počtu vydávaných dokumentů pod úroveň roku 2023.

Dlouhodobým opatřením je pak aktivní působení na pořizovatele územně plánovací dokumentace (ÚPD) v CHKO a národních parcích, aby realizovali územní plány se stanovenými regulačními prvky či regulační plány. Tím dojde k zapracování podrobných limitů ochrany krajinného rázu v zastavěném území a zastavitelných plochách do ÚPD. Za předpokladu, že současně dojde i ke stanovení plošného a prostorového uspořádání a dohodnutí podmínek ochrany krajinného rázu mezi OOP a orgány územního plánování, dojde současně ke splnění podmínek uvedených v § 12 odst. 4 ZOPK a § 44 odst. 3, písm. b) ZOPK a souhlasy dle § 12 a § 44 ZOPK pro záměry dle stavebního zákona již nebudou v těchto případech vydávány, neboť k ochraně hodnot krajiny budou sloužit podrobné limity uvedené v regulačních prvcích v ÚPD. AOPK ČR připravuje pro pořizovatele ÚPD na tyto aktivity finanční pobídky z dotačních titulů (mimo jiné i z Operačního programu Životní prostředí) v národních parcích a CHKO, což bude mít za důsledek další snížení administrativní zátěže.

Zachování vysoké úrovně ochrany přírody a krajiny v chráněných územích

Po celou dobu příprav nového stavebního zákona se řešila role všech OOP. Ve zvláště chráněných územích, potažmo v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech se průběžně dařilo a nakonec podařilo uhájit rozhodovací kompetence pro příslušné OOP, neboť jde o biologicky i krajinářsky nejcennější území se soustředěnými a často unikátními hodnotami přírody a krajiny.

Správy národních parků a AOPK ČR jako specializované OOP disponují potřebným množstvím odborníků, jejichž znalosti jsou nezbytné k zajištění odpovídající ochrany národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek, tedy lokalit, k jejichž řádné ochraně a kvalitnímu výkonu státní správa je potřebná podrobná

znalost také všech fenoménů ochrany přírody a krajiny. Jde zejména o řadu kvalifikovaných biologů – zoologů všech specializací, botaniků a geobotaniků, dendrologů, zemědělců a lesníků, vadařů, geologů, krajinných ekologů či krajinářů a stavařů, tedy odborníků v kompletní mozaice všech potřebných oborů, kterými jiné OOP v takové šíři a množství z logiky věci nemohou nedisponovat.

I přes výše uvedené problémy představuje udržení rozhodovacích kompetencí pro správy NP a AOPK ČR v cenných a mnohdy jedinečných lokalitách záruku jejich řádné ochrany. Pro dané OOP pak velkou odpovědnost a výzvu, kdy je třeba zohlednit potřeby obyvatel zde žijících, podnikajících, pracujících a zajistit udržitelný rozvoj daných území, při současném plnohodnotném zajištění řádné ochrany přírody a krajiny. S rozumným přístupem a vstřícností všech zainteresovaných stran by to neměl být problém.

OPATŘENÍ KE ZMÍRNĚNÍ BYROKRATICKÉ ZÁTĚŽE V RÁMCI ADMINISTRACE STAVEBNÍ AGENDY V NÁRODNÍCH PARCÍCH A CHKO:

OKAMŽITĚ UPLATNITELNÁ OPATŘENÍ:

- Souhlasy k činnostem dle § 44 ZOPK budou vydávány formou opatření obecné povahy (opatření) dle § 44 odst. 5 ZOPK prostřednictvím veřejné vyhlášky. Budou definovány jednotlivé stavební činnosti a územní vymezení, kde souhlas opatřením nahradí individuální řízení. Vydávat je bude možné od 1. 7. 2024.
- U záměrů, které prokazatelně neovlivní krajinný ráz, využívat ust. § 12 odst. 2 ZOPK, dle kterého je souhlas nezbytný pouze pro záměry, které by mohly „snížit nebo změnit krajinný ráz“. V ostatních případech nevydávat souhlas rozhodnutím a nevést správní řízení. Jde zejména o drobnější záměry v zastavěném území ve IV. zónách CHKO.

OPATŘENÍ OD ROKU 2025

- Novela § 44 ZOPK v rámci návrhu nového zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie s předpokládanou účinností od 1. 1. 2025. Předmětem připravené novely je zavedení ohlašovacího režimu do § 44 ZOPK, přičemž se na území národního parku a CHKO budou vydávat souhlasy

rozhodnutím vždy jen u úzkého výčtu záměrů. U ostatních v § 44 uvedených záměrů bude záměr ohlášen a správa NP či AOPK ČR v uvedené lhůtě buď zahájí řízení, nebo, v případě, že záměr neovlivní předměty ochrany daného ZCHÚ (byl by vydán souhlas bez podmínek), správní řízení nezahájí, tuto skutečnost oznámí žadateli a ten tak získá souhlas.

- Kromě zavedení oznamovacího režimu bude touto novelou odstraněna povinnost vydávat souhlas ke všem kolaudacím, který bude nahrazen souhlasem ke změně stavby před dokončením.

MOŽNÉ DLOUHODOBÉ OPATŘENÍ:

- Převedení vhodných ploch zastavěného území sídel v CHKO formou dílčí změny zonace ze III. do IV. zóny odstupňované ochrany CHKO [využití ust. § 44 odst. 3 ZOPK písm. b), které stanoví, že v zastavěném území ve IV. zóně CHKO se u záměrů prováděných podle stavebního zákona souhlas dle § 44 ZOPK nevydává]. Jednalo by se pouze o zastavěná území sídel se stanovenou minimální rozlohou, která jsou v preventivním hodnocení krajinného rázu hodnocena jako sídla se sníženými urbanistickými a krajinářskými hodnotami a zároveň bez přítomnosti významnějších předmětů ochrany přírody.