

Jak zachovat občanská práva a zlepšit kvalitu rozhodování úřadů v návrhu stavebního zákona

Sněmovní verze novely stavebního zákona navrhuje omezení účasti veřejnosti, které ovšem nepřinese zkrácení povolovacích řízení. Senát může tyto nedostatky jednoduchými pozměňovacími návrhy odstranit.

Stručná historie projednávání návrhu novely stavebního zákona

Drtivá většina společnosti se shoduje na tom, že příprava, povolování i realizace staveb v Česku probíhají neúměrně dlouho. Zbytečné pobíhání po úřadech přitom vadí skutečně každému. Příčin je celá řada: nejasné a proměnlivé priority státu, nekvalitní investorská příprava, komplikované a často se měnící zákony či pomalé a chybující státní úřady.

Nový stavební zákon byl proto připravován se zadáním naplnit princip „*jeden úřad, jedno rozhodnutí, jedna žaloba*“. Ekologické organizace takové řešení v meziresortní přípravné skupině podporovaly. MPO, MD a další ministerstva požadovala zachování speciálních postupů a výjimek. Vláda nakonec schválila návrh, který na zadané řešení rezignuje. Zároveň vláda uložila příslušným ministerstvům zajistit administrativní (finanční a personální) posílení stavebních úřadů.

Ministryně pro místní rozvoj opakovaně veřejně oznámila, že návrh novely problém složitého a zdlouhavého rozhodování neřeší a MMR proto připravuje věcný záměr zásadní rekonstrukce stavební legislativy pro příští volební období. Přesto Poslanecká sněmovna předložený „provizorní“ vládní návrh schválila (sněmovní tisk [927](#)).

Návrh nezjednodušuje a významně neurychluje rozhodování o stavbách a navíc omezuje účast veřejnosti na rozhodování a úřady ochuzuje o informace potřebné k jejich práci. A to zejména kvůli pozměňovacím návrhům poslanců.

Hlavní body původního vládního návrhu stavebního zákona

Návrh přináší **výjimku stavitelům velkých rodinných domů** (s půdorysem nad 150 metrů čtverečních), kteří by nově mohli stavět pouze **na ohlášení**. Naopak stavitelé stejně velkých bytových domů budou muset stále žádat o stavební povolení. Běžné rodinné i bytové domy jsou na ohlášení již dnes.

Návrh **zkracuje několik lhůt, zejména v územním plánování**. Krajští úředníci ovšem upozorňují, že povinností jim díky novele spíše přibude a kratší lhůty mohou vést k vyšší chybovosti, nebo spíše k pokračování neblahé praxe jejich soustavného překračování. Je-li cílem vyřešit v jednom řízení to, co dříve v mnoha menších, nedává smysl ani zkrácení lhůt pro vyjádření veřejnosti.

Spojení územního rozhodnutí a stavebního povolení. Je často zmiňováno jako přínos novely. Jenomže něco velmi podobného mohly velké projekty využívat už mnoho let a nedělaly to. Zpravidla kvůli krátkému času na

Dodatečné změny vládního návrhu, které omezují občanská práva a snižují průhlednost a kvalitu rozhodování

1) Vyřazení veřejnosti z možnosti připomínkovat projekty bez plné EIA, včetně spaloven, průmyslových zón, skladových hal, průzkumu pro těžbu břidlicového plynu, uranu, uložení radioaktivního odpadu

Změna § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK) zužuje účast veřejnosti v případě „ne EIA“ záměrů (tedy záměrů, které neprochází celým procesem posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., což je v praxi naprostá většina záměrů) pouze na řízení „podle tohoto zákona“, tj. podle zákona o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK).

Ministryně Šlechtová před hlasováním ve Sněmovně tvrdila, že k omezení účasti veřejnosti nedojde, protože veřejnost se přeci bude dále účastnit rozhodování právě podle ZOPK. To ovšem není pravda. Občanské spolky vstupují do územních a stavebních řízení právě a pouze prostřednictvím ZOPK, ne podle ustanovení stavebního zákona (s výjimkou záměrů podléhajících EIA, kterých je však naprosté minimum z projednávaných staveb). Stavební zákon se pouze odkazuje na speciální zákony (v tomto případě ZOPK), kde je účast veřejnosti upravena. A právě přijetím pozměňovacího návrhu poslance Foldyny se tato možnost ruší - neboť vyškrtává ustanovení v ZOPK, které právo spolků účastnit se následných řízení k záměru (vedených podle stavebního zákona) stanovovalo. Vylučuje tím veřejnost z připomínkování průmyslových zón, skladovacích hal či supermarketů. Lidé by se už nemohli vyjádřit např. ke spalovně odpadů u Plzně. Ani u stavby s tak významnými dopady totiž nebyla úředně nařízena EIA. Ruší se i účast v řízeních vedených např. podle geologického zákona, tedy rozhodování o průzkumu těžby zlata, uranu, břidličných plynů či vyhledávání konečného hlubinného úložiště radioaktivních odpadů. Vyloučení se týká i řízení podle zákonů lesního či o obchodování s ohroženými druhy.

Podle ZOPK je vedeno pouze několik správních řízení, zejména to, kde se rozhoduje o kácení zeleně kvůli stavbám. Jenomže to vládní novela (už v původním návrhu) zcela ruší a nahrazuje závazným stanoviskem v rámci územního řízení, které vydává úřad bez možnosti lidí připomínkovat – třeba náhradní výsadbu za vykácený park. Proti závaznému stanovisku se může bránit jen účastník vlastního spojeného řízení – což však spolky občanů, dle Foldynova pozměňovacího návrhu, u většiny staveb nebudou.

Právo účasti v řízeních má zůstat obcím a těm, kdo mají v místě záměru pozemek. Všichni ostatní sousedé (včetně například majitelů jednotlivých bytů v bytových domech), kteří se nyní mohou účastnit výhradně prostřednictvím spolků, budou vyloučeni. Zrušením připomínkování většiny staveb ze strany spolků se přitom rozhodování nijak neurychlí, úřední lhůty totiž zůstávají stejné. Úředníci ovšem budou s méně informacemi zřejmě dělat více chyb, které mohou vést k opakování procesu.

Osekání občanských práv je v jasném rozporu s programovým prohlášením, kde se vláda zavazuje, že *“zachová současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí”*.

2) Vyloučení spolků z výčtu účastníků územních i stavebních řízení ve stavebním zákonu

Další dvě změny vylučují z okruhu účastníků stavebního a územního řízení osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Důsledky tohoto vyloučení mohou být obdobné či dokonce horší. Zatím otevřenou

otázkou pro právní výklad totiž zůstává, zda se vyloučení tímto způsobem nevztahuje také na záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). V takovém případě by ovšem tato ustanovení porušovala příslušnou evropskou směrnici. V každém případě by zřejmě vedla ke stejnému důsledku, jako výše uvedené změna, a ke komplikovaným právním sporům, které by opět mohly zpomalit rozhodování o stavbách.

3) Faktické znemožnění přezkumu závazného stanoviska (EIA, kácení aj.)

Další změna fakticky znemožňuje přezkoumat závazné stanovisko nadřízeným úřadem mimo odvolací řízení. Zásadně totiž zkracuje lhůtu pro přezkum závazných stanovisek v rámci územního a stavebního řízení. Lhůta se počítá od vydání stanoviska. Protože však o přezkum stanoviska lze požádat až po vydání celého rozhodnutí (územního, stavebního či spojeného), povede zkrácení lhůty u rozsáhlejších staveb ke znemožnění přezkumu. Lhůta totiž uplyne dříve, než úřad konečné rozhodnutí vůbec vydá. Zůstane pouze možnost obrátit se na soud, který může zrušit celé rozhodnutí pro nezákonnost stanoviska. Úřady ale ztratí možnost chybné stanovisko včas opravit a vyhnout se tak opakování celého procesu. To může způsobit průtahy v rozhodování.

4) O chráněných druzích bez odborných organizací a veřejnosti

Další změna může být snadno zneužita k zneprůhlednění rozhodování. Investor by totiž mohl zatajit výskyt chráněného druhu v místě záměru, aby se vyhnul řádnému správnímu řízení pod dohledem odborné veřejnosti. Pokud by totiž byl na tento výskyt upozorněn úřadem až po podání žádosti o územní rozhodnutí, řízení o výjimce by automaticky proběhlo formou závazného stanoviska. Např. ornitologové by se pak již nemohli vyjadřovat ke stavbám, které hrozí zničit hnízdiště ohrožených ptáků. V praxi přitom tyto návrhy odborné veřejnosti nezpochybňují samotné stavby, ale pomáhají úřadům najít takové úpravy, které omezí jejich negativní dopady na existenci vzácných zvířat.

5) Oslabení kontroly autorizovaných inspektorů

Sněmovní návrh také zkracuje lhůtu pro zveřejnění a délku doby uveřejnění oznámení stavebního záměru, který neprošel stavebním řízením, ale byl mu vydán certifikát autorizovaného inspektora na úřední desce. I v případě komplikovaných řízení s mnohem rozsáhlejší dokumentací, bude mít veřejnost poloviční lhůtu k seznámení se s ní. Zavedení veřejného dohledu nad vydanými certifikáty autorizovaných inspektorů přitom v roce 2012 ukončilo podvodnou praxi některých inspektorů, kteří pokoutně vydávali nezákonné certifikáty, bez toho, že by měli souhlas sousedů (což je podmínka, která je nutná pro možnost investora zvolit certifikát místo stavebního povolení). Oslabení veřejné kontroly je tedy vysoce rizikové.

6) Zrušení připomínkování dopadů konkrétních jaderných technologií (obalová metoda)

Návrh přináší také výjimku pro průmyslové stavby s potenciálně největšími dopady do života lidí v celých regionech, jako jsou jaderné elektrárny, závody na přepracování vyhořelého jaderného paliva, sklady a úložiště radioaktivních odpadů a další. Jejich schválení by v praxi zabránilo veřejnosti připomínkovat dopady konkrétních technologií na životní prostředí a zdraví. Ty totiž při umísťování stavby ještě nebudou známy. Lidé se tak vyjádří pouze k rámcovým podmínkám pro umístění jaderných staveb. Pokud se navíc po výběru

konkrétní technologie ukáže, že jeden či více parametrů třeba i výrazně překračují vydané podmínky, bude revokováno územní rozhodnutí opět bez účasti veřejnosti.

7) Omezení práv vlastníků

Senátoři ANO zřejmě v Senátu předloží neúspěšný poslanecký pozměňovací návrh na zavedení „*institutu předběžné držby*“. Ten by zásadně omezil práva vlastníků při vyvlastňování. Zásadní dopady může mít např. na farmáře s chovy hospodářských zvířat. V nich totiž nelze pokračovat bez náhrady za vyvlastněné pastviny a stáje. Pokud je ale o výši náhrady veden soudní spor, může vlastník získat náhradu za vyvlastněnou půdu až po několika letech. Mezitím bude nucen chovy zlikvidovat.

Jednoduše, transparentně a rychleji

Předkladatelé návrhů vylučujících veřejnost z rozhodování tvrdí, že chtějí zabránit „*nadměrným a nepodloženým blokacím výstavby*“. Nedoložili však tento názor žádnou analýzou. Zelený kruh má naopak k dispozici analýzy, které dokládají, že průtahy v rozhodování jdou na vrub úřadů a nekvalitních podkladů investorů ([zde](#) a [zde](#)). **Účastníci řízení (sousedé, obce, spolky) se účastní jen nepatrného zlomku rozhodování o stavbách, odvolají se zhruba v pěti procentech případů. Na podání připomínek mají nepřekročitelnou maximálně třicetidenní lhůtu. O využití připomínek, výsledku a délce řízení rozhoduje příslušný úřad.** Případné odvolání účastníků řízení může následně uspět jen tehdy, je-li vydané úřední rozhodnutí nezákonné. Soud může nezákonné povolení ke stavbě zrušit nejpozději do 3 měsíců. Protože zpravidla neuděluje odkladný účinek, rozhodování probíhá souběžně se soudním řízením a není tak nijak zdrženo. Často mnohaleté průtahy tedy nesouvisí s účastí veřejnosti, nejčastěji vznikají v důsledku chyb investora při přípravě dokumentace nebo nedostatečnou kapacitou úřadu.

Některá ustanovení sněmovní verze novely přesto brání lidem vyjadřovat se k dopadům velkých staveb v sousedství a jsou tak v rozporu s ústavním právem na zdravé životní prostředí, mezinárodními závazky České republiky i programovým prohlášením vlády, které jakékoliv omezení účasti veřejnosti na rozhodování výslovně vylučuje. Deklarovaný závazek vlády má přitom oporu i v názorech občanů. Podle nedávného průzkumu názorů provedeného Centrem výzkumu veřejného mínění si 83 % dospělé populace myslí, že o místních otázkách mají rozhodovat občané ([zde](#)).

Tato ustanovení přitom rozhodování nijak neurychlují – lhůty ponechávají stejné a vylučují jen některé z účastníků řízení. Omezují však informace, které dosud při svém rozhodování úřady využívají, a veřejnou kontrolu, která je nejlepší prevencí proti korupci. A také odvracejí pozornost od skutečné potřeby zjednodušit rozhodování o stavbách.

Vládní novela rezignovala na snížení počtu resortů, která vedou různá řízení a vydávají stanoviska. Úřední guláš by zůstal stejný, dokonce by byl „zahuštěn“ o další výjimky. Zrychlení rozhodování mohlo přinést povinné spojené řízení. To by omezilo možnosti odvolání a soudního sporu ze dvou (zvláště proti územnímu i stavebnímu řízení) na jednu možnost. Nestalo se. Investoři velkých staveb budou nadále volit mezi spojeným a odděleným územním a stavebním řízením. Novela vůbec neřeší problém, kvůli kterému byla připravována. Věřme, že řešení přinese návrh příští vlády.

Novela, kterou nyní Senát posuzuje, nepovede ke zrychlení rozhodování, ale ke zhoršení jeho kvality. V zájmu spravedlivého, kvalitnějšího a v důsledku rychlejšího rozhodování o stavbách by měl Senát přinejmenším opravit nejzávažnější chyby novely.

Poznámky a odkazy:

- Hlasování Sněmovny o stavebním zákonu zde: <http://www.psp.cz/sqw/phlasa.sqw?o=7&s=56&l=cz&pg=3>
- Rozprava k hlasování zde: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056048.htm>
- Článek o účasti veřejnosti z pera advokáta: http://reportermagazin.cz/a/iRuhg/stavebni-prutahy-kdo-to-tu-brzdi?utm_source=facebook&utm_medium=cpc&utm_campaign=stavby#DvAzQGocQVfOTimC.99
- ČT o stavebním zákonu před hlasováním Sněmovny: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/10782831463-nedej-se-plus/217562248410022-ucast-verejnosti-v-ohrozeni/>

Zpracoval: Daniel Vondrouš, Zelený kruh

vydáno v Praze, květen 2017

Zelený kruh je asociace, která sdružuje 26 významných ekologických nevládních organizací působících v České republice. Asociace se věnuje plošnému monitorování zákonů a politik, koordinuje legislativní kampaně a poskytuje aktivní podporu při advokační činnosti zaměřené na zachování kvalitní ochrany životního prostředí a vysoké úrovně občanských práv v rozhodovacích procesech. Dlouhodobě se zabývá problematikou účasti veřejnosti na rozhodování o záměrech a projektech s dopadem na životní prostředí. Zelený kruh se také věnuje koordinaci výběru nevládních expertů a expertek do mezioborových pracovních skupin a poradních orgánů a komisí vlády a koordinuje vznik společných připomínek, pozic a veřejných vyjádření ekologických organizací k významným situacím v ochraně životního prostředí. Více informací naleznete na www.zelenykruh.cz/o-nas.