

STANOVISKO

k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (k senátnímu tisku č. 108 z roku 2017 z 11. funkčního období Senátu; navazuje na sněmovní tisk č. 927 z roku 2017 ze 7. volebního období PS)

V Praze dne 15.5.2017

Níže uvedení členové akademických obcí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Právnické fakulty Masarykovy Univerzity, Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Právnické fakulty Západočeské Univerzity v Plzni vyjadřují

toto stanovisko

k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl schválen Poslaneckou sněmovnou (dále též jen „PS“) na jejím zasedání dne 5.4.2017 a který je nyní předložen Senátu jako senátní tisk č. 108 z 11. funkčního období Senátu, (dále též jen „návrh novely“):

I. PŘEDMĚT STANOVISKA

Předmětem tohoto stanoviska jsou následující ustanovení (body) návrhu novely, která byla doplněna pozměňovacími návrhy poslanců J. Foldyny a L. Oklešťka a Hospodářského výboru PS a jejichž společným účelem je nepřiměřené omezení ochrany zájmů přírody a krajiny v řízeních vedených podle stavebního zákona:

- v části první čl. I bod 12, kterým se v § 4 stavebního zákona doplňují nové odstavce 9 až 11;
- v části první čl. I bod 140, kterým se v § 85 odst. 2 stavebního zákona na konci písmene b) čárka nahrazuje tečkou a písmeno c) se zrušuje;
- v části první čl. I bod 226, kterým se v § 109 stavebního zákona na konci písmene f) čárka nahrazuje tečkou a písmeno g) se zrušuje;
- v části šesté čl. VII bod 12, kterým se v § 49i zákona o ochraně přírody a krajiny mění odstavec 11;
- v části šesté čl. VII bod 14, kterým se v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6; a
- v části šesté čl. VII bod 17, kterým se v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny slova „správního řízení“ nahrazují slovy „řízení podle tohoto zákona“.

II. DŮVODY STANOVISKA

II.A.

**Důvody týkající se omezení účastenství ekologických spolků ve správních řízeních
(k části první čl. I bodům 140 a 226 a části šesté čl. VII bodu 17 návrhu novely)**

[1] **K obsahu navržené změny:** *Za první:* V § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se odstavec 3 mění tak, že zní: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“ *Za druhé:* V § 85 odst. 2 stavebního zákona se ruší písmeno c), které stanoví, že účastníky územního řízení jsou „c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“. *Za třetí:* V § 109 stavebního zákona se ruší písmeno g), které stanoví, že účastníkem stavebního řízení je „g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“

[2] **K podstatě navržené změny:** **Změna bez náhrady ruší možnost účastenství ekologických spolků ve všech správních řízeních, ve kterých (i) rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a (ii) jejichž předmětem jsou záměry, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.** Jde především o územní a stavební řízení o umístění či provedení staveb, terénních úprav nebo jiných záměrů v území, kde rozhodují stavební úřady podle stavebního zákona. Dále jde o řízení o stanovení průzkumných území pro těžbu nerostů, o stanovení dobývacích prostorů či o povolení hornické činnosti, kde rozhodují báňské úřady podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, popřípadě podle zákona č. 44/1988 Sb. (horní zákon). V řadě případů může jít o záměry se značnými lokálními dopady na přírodu a krajinu, jako jsou hotely či penziony, apartmánové domy, obytné soubory či soubory rodinných domů, sportoviště, terénní úpravy, změny ve využití pozemků či menší dobývací prostory pro těžbu nerostů apod.

[3] **Navrženou změnu považujeme z právního i věcného hlediska za nepřijatelnou, protože je v rozporu s principy ochrany veřejného zájmu, přiměřenosti a demokratické veřejné správy.** Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) **Platná zákonná úprava účastenství v územním a stavebním řízení podle § 85 a 109 stavebního zákona u řady středně velkých stavebních záměrů s lokálními dopady na životní prostředí neumožňuje obyvatelům, kteří žijí v dotčené oblasti a mají legitimní zájem na podobě budoucího stavebního záměru, získat postavení účastníků jinak než v rámci ekologického spolku na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.** Účastenství v územním nebo stavebním řízení založené toliko na možnosti přímého dotčení na vlastnickém právu k sousednímu pozemku či stavbě podle § 85 odst. 2 písm. b), resp. § 109 písm. e) stavebního zákona, je z tohoto hlediska příliš úzké. Obyvatelé žijící v dotčené oblasti by tak navrženou změnou ztratili jakoukoli procesní možnost podílet se na řízení o stavebních záměrech, které se materiálně dotýkají jejich legitimních zájmů.
- b) **Neexistuje žádná státem zpracovaná studie, která by se zabývala příčinami nepřiměřené délky správních řízení vedených podle stavebního zákona v ČR.** Stát nemá v tomto směru žádné podstatné objektivní údaje. Tvrzení o tom, že je to právě účastenství ekologických spolků, které nepřiměřeně prodlužuje délku povolovacích řízení podle stavebního zákona, je tak nepodloženou spekulací.
- c) **Navržená změna směřuje ke snížení dlouhodobě zaručené úrovně ochrany základních práv v ČR, které se datuje od roku 1992.** Omezení práva účasti ekologických spolků ve správních řízeních znamená omezení základního práva na příznivé životní prostředí podle čl.

35 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „*Listina*“) ve spojitosti s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, a to v rozporu s ustáleným výkladem účastenství ekologických spolků v judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Tvrzený účel tohoto omezení (tj. „*urychlení*“ správních řízení) stěžejí může být ústavně legitimní a přiměřený, když není podložen objektivními a ověřitelnými důvody [k tomu viz písm. a) výše].

- d) Ekologické spolky, které jsou zpravidla sdružené z místních občanů a které nedisponují penězi ani politickou mocí, ale jen dobrou znalostí místních poměrů, nikdy neměly v souvislosti se správními řízeními v zásadě nic více než tyto 4 základní „měkké“ prostředky obrany: (i) právo vyjádřit se k věci v řízení před správním orgánem I. stupně, (ii) právo podat k nadřízenému orgánu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, (iii) právo podat žalobu ke krajskému soudu proti pravomocnému rozhodnutí odvolacího správního orgánu a (iv) právo podat k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu. Tedy souhrnně vzato jen právo uplatnit v řízeních určité argumenty ve prospěch ochrany přírody a krajiny s tím, že pravomoc posoudit oprávněnost těchto argumentů a vydat konečné závazné rozhodnutí vždy zůstala (a zůstane) orgánům veřejné moci, ať již správním orgánům, nebo soudům.
- e) **Skutečnost, že argumenty spolků jsou často důvodné a vedou u odvolacích správních orgánů či soudů ke zrušení napadených rozhodnutí, není projevem „obstrukce“ ze strany spolků, ale důsledkem odhalené nezákonnosti nebo nesprávnosti vydaných rozhodnutí.** A tedy potvrzením toho, že došlo k podstatné chybě, a to na úkor ochrany právního státu a přírody či krajiny.
- f) **Důsledkem mimořádné obecné prospěšnosti činnosti ekologických spolků ve správních řízeních během uplynulých 25 let je pozoruhodné množství judikatury správních soudů, zejména pak Nejvyššího správního soudu, z nichž značná část se týkala právě řízení vedených stavebními úřady podle stavebního zákona ohledně záměrů, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Tato judikatura, která měla mimořádný kultivační vliv na fungování české veřejné správy po roce 1989, je jedinečným výsledkem především práva spolků účastnit se všech správních řízení dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny, a na základě toho i jejich práva podávat žaloby proti rozhodnutím stavebních úřadů a jiných správních orgánů k nezávislým a nestranným správním soudům.**
- g) **Schválením navržené změny by byl porušen závazek stanovený v čl. 4.6. Koaliční smlouvy ČSSD, ANO a KDU-ČSL na volební období 2013-2017: „Zachováme současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí včetně zajištění účasti veřejnosti ve správních řízeních.“** Obdobně byl tím porušen závazek stanovený v čl. 3.4. Programového prohlášení vlády ČR z února 2014: „*Vláda zachová současnou legislativně zaručenou úroveň občanských práv týkajících se životního prostředí*“.

II.B.

Důvody týkající se omezení přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů (k části první čl. I bodu 12 návrhu novely)

[1] **K obsahu navržené změny:** V § 4 stavebního zákona se za odstavec 8 vkládají nové odstavce 9 až 11, které znějí takto:

„(9) Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení dle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt dle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.

(10) Nezákonné závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt dle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu.

(11) Zrušení nebo změna závazného stanoviska správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu v případě, že rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán rozhodl, a které současně založilo jeho adresátům právo dle tohoto zákona a již nabylo právní moci, není důvodem obnovy řízení.“

[2] K podstatě navržené změny: Uvedené tři odstavce mají zásadním způsobem omezit možnost přezkumu závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány z hlediska jejich souladu se zákonem a s veřejným zájmem, a to ve dvou podstatných směrech: Za prvé: odstavec 9 má zavést zcela zvláštní, restriktivní postup pro přezkum závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány jako podklad pro navazující rozhodnutí stavebního úřadu vydávaného v řízení podle stavebního zákona. Přezkum závazného stanoviska vydaného dotčeným orgánem pro účely řízení podle stavebního zákona by totiž byl možný jen na základě odvolání účastníka řízení proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu způsobem podle § 149 odst. 4 správního řádu, přičemž možnost přezkumu zákonnosti závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem v přezkumném řízení z moci úřední podle § 149 odst. 5 správního řádu by byla vyloučena. Současně s tím by možnost přezkumu takového závazného stanoviska v řízení o odvolání účastníka proti navazujícímu rozhodnutí byla omezena objektivní lhůtou 1 roku od vydání závazného stanoviska. Za druhé: odstavec 11 má vyloučit možnost obnovy řízení z důvodu podle § 149 odst. 6 správního řádu, tzn. v případě, že po nabytí právní moci rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem bylo toto závazné stanovisko změněno nebo zrušeno z důvodu nezákonnosti. Nebude tak možné obnovit řízení, které bylo skončeno pravomocným rozhodnutím vydaným na základě nezákonného závazného stanoviska, ačkoli takové nezákonné závazné stanovisko bylo pro nezákonnost dodatečně změněno nebo zrušeno.

[3] Navrženou změnu považujeme z právního hlediska za nepřijatelnou, protože je v rozporu s principy zákonnosti, ochrany veřejného zájmu i rovnosti v právech. Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) **Zvláštní (a výrazně restriktivní) postup pro přezkum závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány jako podklad pro rozhodnutí stavebních úřadů podle doplněného odstavce 9 se bez legitimního důvodu odlišuje (i) od obecného postupu pro přezkum závazných stanovisek podle § 149 odst. 4 a 5 správního řádu, a v důsledku toho též (ii) od postupu pro přezkum závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro jiné konstitutivní úkony stavebních úřadů podle stavebního zákona, než jsou rozhodnutí, zejména pro souhlasy stavebního úřadu a pro veřejnoprávní smlouvy.**
- b) **Vyloučení možnosti přezkumu závazného stanoviska z moci úřední je zarážející a je ve zjevném a zcela neodůvodněném rozporu s principy zákonnosti a ochrany veřejného zájmu.**
- c) **Přezkum závazného stanoviska v případě, že bude vydáváno pro účely řízení podle stavebního zákona, bude možný (i) jen na základě odvolání účastníka řízení, a navíc (ii) jen v objektivní lhůtě 1 roku od vydání závazného stanoviska. Jenže: tato lhůta může v řadě případů reálně uplynout ještě před vydáním navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu I. stupně, a tedy dříve, než začne běžet 15 denní lhůta pro podání odvolání proti němu. Navržená změna tak v řadě případů zcela vyloučí možnost jakéhokoli přezkumu závazného stanoviska, zejména nezákonného závazného stanoviska.**
- d) **Vyloučení obnovy řízení vedeného podle stavebního zákona z důvodu dodatečné změny nebo zrušení závazného stanoviska na základě doplněného odstavce 11 se rovněž bez legitimního důvodu odlišuje od obecného režimu obnovy správního řízení podle § 149**

odst. 6 správního řádu, který obnovu ze stejného důvodu (tj. z důvodu dodatečné změny nebo zrušení závazného stanoviska) umožňuje.

- e) **Obě právě popsané změny znamenají bezprecedentní omezení ochrany zákonnosti v českém správním právu, která jsou v rozporu s ústavním pořádkem ČR ve dvou podstatných směrech.** Za prvé: obě změny zjevně porušují čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož je ČR „právní stát“. Za druhé: vyloučení obnovy řízení z důvodu dodatečné změny nebo zrušení nezákonného závazného stanoviska zakládá neodůvodněnou nerovnost v procesní ochraně subjektivních práv dotčených osob (účastníků) před rozhodnutími stavebních úřadů vydaných na základě nezákonných závazných stanovisek. Nerovnost zde spočívá ve zvýhodnění žadatele (stavebníka), neboť to bude v praxi zejména on, komu rozhodnutí stavebního úřadu podmíněné závazným stanoviskem „založí právo“ ve smyslu nového odstavce 11 (a to právo umístit nebo provést stavbu), a ve znevýhodnění ostatních účastníků řízení, zejména sousedů a ekologických spolků. Pokud se totiž územní rozhodnutí nebo stavební povolení, které založí stavebníkovi právo umístit nebo provést stavbu, bude opírat o nezákonné závazné stanovisko, které bude později zrušeno pro nezákonnost, původní územní nebo stavební řízení již nepůjde obnovit. Tato nerovnost je v rozporu s ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny ve spojitosti s právem na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny.
- f) **Navržená změna výrazně snižuje ochranu veřejného zájmu v řízeních podle stavebního zákona, kterou zajišťuje stát prostřednictvím závazných stanovisek dotčených správních orgánů.** Ustanovení nových odstavců výrazně oslabují tento institut závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona.
- g) Navržená změna je v konečném důsledku **nebezpečná** nejen z důvodu oslabení ochrany veřejného zájmu, ale **v určitých případech i z důvodu oslabení ochrany práv účastníků řízení, a to i žadatele, neboť omezení přezkumu se týká všech závazných stanovisek, tedy jak pozitivních, tak negativních.** Nezákonné závazné stanovisko, které se stane součástí navazujícího rozhodnutí, „zatíží“ svojí nezákonností i toto rozhodnutí. Nezákonné závazné stanovisko tak může být důvodem ke zrušení navazujícího rozhodnutí v rámci soudního přezkumu postupem podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

II.C.

Důvody týkající se změny právní formy povolování výjimek ze zákazů pro zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin (k části šesté čl. VII bodu 14 návrhu novely)

[1] K obsahu navržené změny: V § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6, který zní: „(6) Zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povolovaným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v němž orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky uvedených v odstavcích 1 a 2 a může stanovit případně další podmínky povolení výjimky podle odstavce 3. Povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů včetně stanovení dalších podmínek podle odstavce 3 je součástí výrokové části rozhodnutí vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení.“

[2] K podstatě navržené změny: Podle dosavadní zákonné úpravy v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povoluje výjimky ze zákonných zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin orgán ochrany přírody formou rozhodnutí vydávaného v samostatném správním řízení s tím, že rozhodnutí o povolení výjimky je podkladem pro navazující rozhodování stavebního

úřadu v územním nebo stavebním řízení. **Podle navržené změny má tyto výjimky napříště povolovat orgán ochrany přírody jen formou závazného stanoviska, které se nevydává v samostatném správním řízení, ale pouze v rámci územního nebo stavebního řízení vedeného stavebním úřadem, a to s tím, že závazné stanovisko nabude právních účinků vůči účastníkům až jako součást výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu.**

[3] Navrženou změnu považujeme z právního hlediska za nelogickou, nesystémovou a účelovou, protože je v rozporu s legislativně ustáleným právním režimem povolování výjimek ze zákonů, jakož i s principy zákonnosti, ochrany veřejného zájmu a rovnosti v právech. Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) Povolování výjimek ze zákonem stanovených zákazů je v zákonech ze zvláštní části správního práva upraveno výlučně (i) ve formě rozhodnutí, popřípadě opatření obecné povahy, vydávaného na základě správního uvážení (ii) příslušným správním orgánem, a to (iii) v samostatném řízení, ať již podle části druhé a třetí, nebo podle části šesté správního řádu. **Právě proto, že jde o rozhodování o povolení výjimek ze zakázaných činností, a tedy nikoliv o rozhodování o vydání souhlasů s činnostmi zákonem dovolenými, není z normativního hlediska možné, aby příslušný orgán posuzoval splnění podmínek pro povolení výjimky formou závazného stanoviska coby prostého podkladového aktu.**
- b) Navržená změna by vedla k právně absurdnímu důsledku: **Zákonný zákaz je totiž prolomen až právní mocí rozhodnutí, kterým se výjimka povoluje. Navržená změna by znamenala, že by stavební úřad v územním nebo stavebním řízení posuzoval a povoloval záměr, který by byl ke dni vydání jeho rozhodnutí ještě právně nepřipustný, tj. zakázaný. Právní účinky závazného stanoviska o povolení výjimky by nastaly až právní mocí rozhodnutí stavebního úřadu.** Jenže: právě skutkový a právní stav ke dni vydání správního rozhodnutí je rozhodný nejen pro obsah tohoto rozhodnutí, ale i pro jeho následný správní i soudní přezkum (viz § 96 odst. 2 správního řádu a § 75 odst. 2 soudního řádu správního). Judikatura měla v této otázce jasno již v roce 1925: viz Boh. A. č. 5975/26.
- c) **Povolování výjimek ze zákonných zákazů formou závazného stanoviska by byla v platném správním právu zcela ojedinělá rarita, pro kterou nelze najít žádný legitimní rozlišovací důvod.** Tato odlišnost by neodůvodněně privilegovala žadatele (stavebníka) v územním nebo stavebním řízení. A to i proto, že by byla spojena s navrženou změnou spočívající v omezení přezkumu závazných stanovisek podle nově navržených odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona (k tomu viz část II.B. výše).
- d) **Povolování výjimky jen formou závazného stanoviska by orgánu ochrany přírody znemožňovalo vést samostatné správní řízení a v rámci něho provádět samostatné dokazování za účelem nestranného zjištění a posouzení skutkového stavu věci.** Postup dotčeného správního orgánu při vydání závazného stanoviska totiž není správním řízením, ale jen neformálním postupem podle části čtvrté správního řádu, v němž má dotčený orgán výrazně omezenou možnost využít standardní procesní pravomoci při dokazování. V důsledku toho by byla omezena možnost plnohodnotné ochrany zájmů přírody a krajiny.
- e) **Vedení správního řízení a vydání finálního rozhodnutí o povolení výjimky by formálně příslušelo stavebnímu úřadu, tedy orgánu, který vůbec není věcně příslušný k posuzování zájmů ochrany přírody a krajiny. Šlo by do značné míry o zákonem založenou kompetenční kolizi, která je z věcného i systémového hlediska naprosto nesmyslná. O povolení výjimek týkající se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin nemůže – při racionální koncepci zákonné úpravy – vydávat finální rozhodnutí stavební úřad, ale vzhledem k vysoce specifickému a odbornému charakteru posuzování jediné orgán ochrany přírody, a to jediné v samostatném řízení. Jen tak mohou být naplněny i cíle druhové ochrany podle směrnice EU č. 147/2009/ES a směrnice č. 92/43/EHS.**
- f) **Nadto: povolování výjimky orgánem ochrany přírody jen formou závazného stanoviska, a tedy mimo samostatné správní řízení, by znemožňovalo účastenství ekologických spolků podle změněného § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (k tomu viz část II.A. výše).** A to proto, (i) že by se výjimka nepovolovala v řízení podle zákona o ochraně

přírody a krajiny, ale v řízení podle stavebního zákona, přičemž (ii) v řízení podle stavebního zákona by již ekologické spolky postavení účastníků neměly.

II.D.

Důvody týkající se změny posuzování kompenzačních opatření ukládaných pro zajištění soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit (k části šesté čl. VII bodu 12 návrhu novely)

[1] K obsahu navržené změny: V § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny se odstavec 11 mění tak, že zní: „(11) *Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely koncepce, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví orgán ochrany přírody. Tato kompenzační opatření musí být zahrnuta do koncepce před jejím schválením. Kompenzační opatření podle odstavce 9 pro účely záměru, včetně způsobu a doby sledování nezbytných pro vyhodnocení jejich účinnosti, stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě podnětu orgánu příslušného ke schválení záměru. Kompenzační opatření může v případě negativního ovlivnění prioritních typů přírodních stanovišť a/nebo prioritních druhů jen z důvodů související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu na základě stanoviska Komise orgán ochrany přírody stanovit pouze v případě, že shledá naplnění naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle odstavce 9 nebo důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí podle odstavce 10. Ode dne odeslání podnětu do doby uložení kompenzačních opatření orgánem ochrany přírody lhůty v příslušných řízeních neběží. Uložená kompenzační opatření musí být zajištěna před realizací záměru. Kompenzační opatření jsou zajištěna, pokud jsou funkční. Nelze-li očekávat, že plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření bude dosaženo v přiměřené době, považují se kompenzační opatření za zajištěná, pokud existuje odůvodněná záruka, že tato opatření budou plnohodnotně funkční a celková soudržnost soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit bude zajištěna. Zajištění kompenzačních opatření potvrdí vyjádřením orgán ochrany přírody, který je stanovil. Uložení kompenzačních opatření je důvodem pro stanovení odkladu vykonatelnosti rozhodnutí, kterým se záměr schvaluje, a to ke dni vydání vyjádření orgánu ochrany přírody, kterým bude zajištění kompenzačních opatření potvrzeno.*“

[2] K podstatě navržené změny: Za prvé, zákon zavádí nevyvratitelnou domněnku, podle níž se kompenzační opatření za stanovených podmínek „*považují za zajištěná*“, aniž jsou nutně v daný okamžik funkční. Za druhé, zákon v této souvislosti zakládá pro orgán ochrany přírody pravomoc potvrzovat splnění uvedené nevyvratitelné domněnky pouze formou vyjádření, a tedy nikoli formou rozhodnutí, které by orgán ochrany přírody vydával v samostatném správním řízení.

[3] Navrženou změnu považujeme z právního i věcného hlediska za krajně nevhodnou, protože je v potenciálním rozporu s cíli a požadavky směrnice č. 92/43 EHS (čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7), a v důsledku toho i s účinnou ochranou soustavy NATURA 2000. Na podporu toho předkládáme následující konkrétní argumenty:

- a) **Navržená nevyvratitelná domněnka umožňuje správnímu orgánu, aby potvrdil, že určitá kompenzační opatření jsou zajištěná, i když ve skutečnosti (ještě) reálně nefungují.** To je zcela umělá konstrukce, která je stěžejně slučitelná s požadavky na účinnou ochranu ptačích oblastí a evropsky významných lokalit, které vyplývají z čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7 citované směrnice.
- b) **Nástup navržené nevyvratitelné domněnky je vázán na splnění podmínek vyjádřených zcela novými a velmi neurčitými právními pojmy („*přiměřená doba*“, „*odůvodněná záruka*“, „*plnohodnotně funkční*“), které zákon o ochraně přírody a krajiny ani návrh novely nevymezují.** Tyto pojmy se tak mohou snadno stát předmětem nesprávného, účelového nebo svévolného výkladu.
- c) **Navržená právní forma „*vyjádření*“, ve které má orgán ochrany přírody „*potvrzovat zajištění kompenzačních opatření*“, vylučuje vedení standardního správního řízení podle části druhé a**

- třetí správního řádu. V důsledku toho vylučuje standardní procesní ochranu i přezkum zákonnosti vydaného úkonu (vyjádření) v rámci odvolacího i přezkumného řízení.
- d) Navržená změna tak nerespektuje systém ani cíle zákonné úpravy ochrany přírody a krajiny.

III. NÁVRH STANOVISKA

Z výše uvedených důvodů **žádáme Senát, aby vrátil Poslanecké sněmovně předložený návrh zákona** (obsažený v senátním tisku č. 108), a to s **vlastními pozměňovacími návrhy**, které spočívají ve **zrušení** těchto jeho bodů:

- v části první čl. I bodu 12, kterým se v § 4 stavebního zákona doplňují nové odstavce 9 až 11;
- v části první čl. I bodu 140, kterým se v § 85 odst. 2 stavebního zákona na konci písmene b) čárka nahrazuje tečkou a písmeno c) se zrušuje;
- v části první čl. I bodu 226, kterým se v § 109 stavebního zákona na konci písmene f) čárka nahrazuje tečkou a písmeno g) se zrušuje;
- v části šesté čl. VII bodu 12, kterým se v § 49i zákona o ochraně přírody a krajiny mění odstavec 11;
- v části šesté čl. VII bodu 14, kterým se v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny za odstavec 5 vkládá nový odstavec 6; a
- v části šesté čl. VII bodu 17, kterým se v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny slova „správního řízení“ nahrazují slovy „řízení podle tohoto zákona“.

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY KARLOVY:

Z Katedry práva životního prostředí:

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc. (proděkan a vedoucí katedry, profesor)

JUDr. Stanislav DERLICH, Ph.D. (odborný asistent)

JUDr. Petra HUMLÍČKOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Michal SOBOTKA, Ph.D. (odborný asistent)

JUDr. Karolína ŽÁKOVSKÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

Mgr. Jiří POKORNÝ (asistent)

Z Katedry správního práva a správní vědy:

JUDr. Petr SVOBODA, Ph.D. (odborný asistent)

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY MASARYKOVY UNIVERZITY:

Z Katedry práva životního prostředí a pozemkového práva:

Doc. JUDr. Ilona JANČÁŘOVÁ, PhD. (vedoucí katedry, docentka)

Doc. JUDr. Ing. Milan PEKÁREK, CSc. (externí pracovník, docent)

Doc. JUDr. Ivana PRŮCHOVÁ, CSc. (docentka)

JUDr. Jana DUDOVÁ (odborná asistentka)

Mgr. Jakub HANÁK, Ph.D. (odborný asistent)

Mgr. Vojtěch VOMÁČKA, Ph.D., LL.M. (odborný asistent)

Mgr. Dominik ŽÍDEK (asistent)

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY PALACKÉHO V OLOMOUCI

Z Katedry správního a finančního práva:

Doc. JUDr. Kateřina FRUMAROVÁ, Ph.D. (vedoucí katedry, docentka)

JUDr. Olga POUPEROVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Kristýna ŘEZNÍČKOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Veronika TOMOSZKOVÁ, Ph.D. (odborná asistentka)

JUDr. Hana VIČAROVÁ HEFNEROVÁ (odborná asistentka)

JUDr. Ondřej VÍCHA, Ph.D. (odborný asistent)

Z PRÁVNICKÉ FAKULTY ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI:

Z Katedry správního práva:

Doc. JUDr. Martin KOPECKÝ, CSc. (vedoucí katedry, docent)

Doc. JUDr. Vojtěch STEJSKAL, Ph.D. (docent)

Za správnost:

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

JUDr. Petr SVOBODA, Ph.D.