

AKTUÁLNÍ OTÁZKY ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍCH PODLE § 70 ZÁK.Č. 114/1992 SB., O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

IVANA PRUCHOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra práva životního prostředí
a pozemkového práva, ČR

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje otázkám, které jsou spojeny s uplatňováním § 70 zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Navazuje na dosavadní závěry, které se dané problematiky týkají a snaží se je rozvíjet, a to i s přihlédnutím k aktuálním judikатурním závěrům. Jmenovitě se věnuje účasti občanských sdružení v řízeních podle zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, v postupech podle stavebního zákona, v řízení o pozemkových úpravách, v řízeních podle lesního zákona a řízeních podle dalších předpisů, v nichž by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Key words in original language

Veřejnost; občanské sdružení; správní řízení; územní řízení; stavební řízení; pozemkové úpravy; pozemkové úpravy; řízení podle lesního zákona; ukládání nápravných opatření; řízení podle atomového zákona.

Abstract

The author of this article concentrated on issues intertwined with enforcement of the Section 70 of the Act No. 114/1992 Coll. on Protection of Nature and Landscape as amended. She draws upon the actual conclusions regarding this issue and explicates them. By so doing the actual court decisions are also taken into consideration. Especially the author concentrates on participation in associations of citizens under the Act no. 114/1992 Coll. on Protection of Nature and Landscape as amended and on proceedings under the Forest Act and proceedings under other laws, in which interests of protection of environment and countryside might be affected.

Key words

Public; Citizens Associations; Administrative Procedures; Local Procedures; Building Procedures; Land Adjustments; Proceedings under the Forest Act; Granting Remedies; Proceedings under the Nuclear Act.

1. Úvodní poznámky a vývoj právní úpravy

Smyslem participování občanských sdružení na rozhodování orgánů veřejné správy je umožnění kvalifikované účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech orgánů veřejné správy, které je z pochopitelných důvodů různými subjekty vnímáno rozdílně. Jinak na potřebnost umožnění jejich účasti podhlíží v konkrétní věci žadatel, který v příslušném řízení usiluje o vydání „povolujícího“ rozhodnutí, jinak je vnímá samotný orgán veřejné správy, který rozhoduje o žádosti a konečně jinak jejich účast může vnímat „jiná veřejnost“, která může záměr, o němž je rozhodováno, a to na rozdíl od občanského sdružení hájící zájmy chráněné zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny“ (dále jen „ZoPK“), považovat za vhodný a přínosný. V praxi se lze setkat s tvrzeními, že účast občanských sdružení podle § 70 ZoPK je účelová. Při vědomí všech těchto skutečností je východiskem pro úvahy autorky tohoto příspěvku závěr, že v rozhodovacích procesech, které se týkají životního prostředí, je účastenství občanských sdružení nezpochybnitelné, a to i s ohledem na závazky České republiky vyplývající z mezinárodního a unijního práva¹. Tím nechce být řečeno, že vše, co souvisí s konkrétními případy uplatňování § 70 ZoPK ze strany občanských, vnímá autorka vždy pozitivně. Nicméně tento závěr platí i pro chování ve vztahu k dalším potenciálním účastníkům správních řízení², v nichž je rozhodováno o věcech, jimiž je dotčeno území obecně, a environmentální limity jeho využívání zvláště. Je však již na tomto místě třeba zdůraznit, že tyto případy nemohou být důvodem pro hledání cest, jak je z pozice účastníků řízení „vyblokovat“, a to ani návrhy na změnu platné úpravy, ani snahami o její neopodstatněné zužující výklady. Na druhou stranu je nutno odmítnout snahy obrácené, kdy je občanským sdružením přiznáváno postavení účastníků řízení tam, kde to právní úprava neumožňuje.³

2. K pojmu „správní řízení“ v § 70 ZoPK

¹ Viz Aarhuská úmluva (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí.

² např. v územním řízení ve vztahu k vlastníkům pozemků a staveb, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn nebo osob, jejichž vlastnické a jiné věcné právo k sousedním pozemkům a stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být záměrem dotčeno).

³ V tomto příspěvku blíže viz dále zejména vyjádření se k některým judikatorním názorům, které se týkají účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení, kde je třeba podle autorky tohoto příspěvku účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK připustit, ovšem za splnění určitých „podmínek“ .

Z řady výkladových problémů, se kterými se lze setkat při aplikaci § 70 ZoPK, je možné považovat za východiskový ten, který souvisí s řešením toho, které všechny procesní postupy lze podřadit pod pojem „správní řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK“. Je vhodné uvést, že ač od nabytí účinnosti ZoPK uplynulo již 18 let, tato formulace nebyla žádnou z novelizací, která se § 70 ZoPK týkala, změněna.⁴

Naopak významných změn doznaly postupy týkající se rozhodování o území a stavbách. Základem pro tyto změny se stal zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), který s účinností od 1.1.2007 zrušil předchozí zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „starý StZ“). Základem pro následující poznámky a závěry k účasti občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK řízeních je právě otázka, nakolik toto účastenství ovlivňuje charakter procesních postupů podle StZ, které se týkají konkrétní věci, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Jako navazující problém bude posouzeno, jaké důsledky lze ze závěrů o účastenství v postupech podle stavebního zákona vyvodit pro účast občanských sdružení podle § 70 ZoPK i v dalších správních řízeních, upravených jinými předpisy.

Z pohledu vývoje právní úpravy, jmenovitě z výslovných reakcí zákonodárce na umožnění účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK i v procesních postupech „vně“ ZoPK je nezbytné, a to i z hlediska historického a logického výkladu platné právní úpravy, zdůraznit, že v období od 1.6. 1992 (nabytí účinnosti ZoPK v původním znění) do 31. 6. 1998 (zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění před novelou realizovanou zák.č. 83/1998 Sb.) „starý stavební zákon“ v ustanoveních, která se týkala účastníků územního řízení a stavebního řízení výslovně na účastenství osob, kterým toto postavení přiznává zvláštní zákon, nereagoval. Poté, co se ustálil výklad⁵ § 70 ZoPK v tom smyslu, že

⁴ Pro úplnost je vhodné upozornit na snahy výslovně do § 70 ZoPK zařadit ustanovení, které by výslovně stanovilo, že občanská sdružení splňující jinak podmínky podle § 70 ZoPK se nemohou účastnit stavebního řízení.

⁵ Je vhodné uvést, že již „první“ komentáře k ZoPK nikdy nezpochybňovaly, naopak zdůrazňovaly, že § 70 ZoPK umožňuje občanským sdružením – při splnění všech zákonných podmínek - účastenství i ve správních řízeních podle Pekárek, M. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 102, ISBN 80-85964-17-1, 199 s., Pekárek, M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění.Brno: Masarykova univerzita 2000, s. 177, ISBN 80-210-2376-7, 320 s. , tyto názory jsou potvrzovány i aktuálními komentáři k ZoPK – např. Prchalová, J: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované vydání k 1.3.2010.

se týká nejen účastenství ve správních řízeních vedených podle ZoPK, ale i správních řízení podle jiných právních předpisů, pokud v nich mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK, se zákonodárce přiklonil k tomu, že je třeba právě výslovně přímo do StZ vtělit ustanovení, týkající se účastníků územního řízení a stavebního řízení, a to tak, že účastníkem jsou i „osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon“⁶. To se stalo právě až zák.č. 83/1998 Sb., kterým byl „starý StZ“ novelizován. Bylo jím jak do ustanovení § 34 „starého StZ“ (účastníci územního řízení), tak do ustanovení § 59 „starého StZ“ (účastníci stavebního řízení) doplněno výslovné ustanovení, že jejich účastníky jsou „další osoby, kterým zvláštní zákon toto ustanovení přiznává“. A opět u obou případech s odkazem na vysvětlující poznámku pod čarou 1b), v níž byl uveden odkaz na zákon č. 114/1992 Sb. Důvodová zpráva⁶ k této novelizaci u § 34 uvádí, že „doplnit bylo nutno okruh účastníků řízení o osoby, pro které toto postavení vyplývá ze zvláštních předpisů, jako je tomu např. v případech občanských sdružení uvedených v § 70 zák.č. 114/1992 Sb.“ a u § 59 zdůrazňuje, že „okruh účastníků řízení byl rozšířen tak, aby bylo pamatováno (zdůraznila I.P) na občanská sdružení podle § 70 zák.č. 114/1992 Sb.“ Je zřejmé, že i zákonodárce si byl při zařazení výslovných ustanovení o účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK do § 34 a 59 „starého StZ“ vědom toho, že jde o redundantní ustanovení, posilující právní jistotu těchto osob, ale i transparentnost a informační kvalitu právní normy týkající se tohoto účastenství ve vztahu ke všem uživatelům právní úpravy obsažené ve „2. K pojmu „správní řízení“ v § 70 ZoPK

Z řady výkladových otázek, se kterými se lze setkat při aplikaci § 70 ZoPK, lze považovat za východiskový ten, který souvisí s řešením toho, které všechny procesní postupy lze podřadit pod pojem „správní řízení“, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK.

Při hledání odpovědi na tuto otázku je třeba de lege lata vyjít nejen ze ZoPK, ale i ze zák.č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“). Ve vztahu k otázce účastenství občanských sdružení podle zák.č. ze zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů pak zvážit, jak aplikovatelnost § 70 ZoPK ovlivňuje zavedení nových a zjednodušených postupů.

Za „správní řízení“ lze považovat všechny procesní postupy, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné ZoPK, které se

Linde Praha, 2010, s. 212, ISBN – 978-80-7201-806-2, 431 s. Naopak praxe některých stavebních úřadů se klonila v počátku aplikace § 70 ZoPK k názoru, že tomu tak není.

⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 83/1998 Sb., Interní číslo (IČ) ASPI: 648(FIN).

týkají konkrétní věci a jejichž výsledkem na akt, jež se týká subjektivních práv a povinností dotčených subjektů.

V režimu ZoPK půjde jak o všechna „finální“ rozhodnutí, na něž již nebudou navazovat další řetězíci se akty, tak o rozhodnutí „podkladová“.

V režimu stavebního zákona půjde – tak jako podle „starého StZ“ o správní řízení, jejichž výsledkem je správní rozhodnutí (územní řízení, stavební povolení, rozhodnutí o odstranění stavby), pokud jsou v nich dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK. Vyřešit je třeba – a to jak na základě dikce platné právní úpravy, tak event. logickým a systematickým výkladem – účastenství občanských sdružení s oporou v § 70 ZoPK v „nových“ postupech – jmenovitě v tomto příspěvku bude pozornost věnována zjednodušenému územnímu řízení, územnímu souhlasu, uzavírání veřejnoprávní smlouvy namísto územního rozhodnutí a ve zkrácenému stavebnímu řízení.

Otázka účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK je konečně aktuální ve správních řízeních podle dalších právních předpisů (příkladmo lze s ohledem na možné dočtení zájmů chráněných ZoPK uvést zák.č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 167/2008 Sb., o předcházení a nápravě ekologické újmy, zák.č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů).

3. Vymezení účastníků řízení

V situaci, kdy bude učiněn závěr, že se jedná o procesní postup, který je podřaditelný pod pojem „správní řízení“ ve smyslu § 70 ZoPK, je třeba vyřešit i to, zda vůbec – a pokud ano - jak tento konkrétní předpis řeší otázku účastníků řízení. V úvahu přichází několik modelů. Za prvé takový, kdy tento zvláštní zákon neobsahuje žádnou speciální úpravu. Za druhé takový, kdy zvláštní zákon vymezuje okruh účastníků, a to ve vztahu k občanským sdružením podle § 70 ZoPK tak, že je výslovně mezi účastníky uvádí („pamatuje na ně“) – jako příklad lze uvést § 85 StZ nebo s nimi naopak ve výčtu účastníků nepočítá, což ovšem podle mého názoru ještě neznamená, že by se jimi nemohli stát (blíže viz dále). Při této variantě se lze přitom v právní úpravě setkat s dvojí konstrukcí – a to s dikcí, která výčet okruhu účastníků uvozuje formulací, která činí výčet účastníků „uzavřeným“ (typicky použitím spojení „účastníkem je pouze (jen)“⁷ nebo naopak takto okruh účastníků řízení neuzavírá a je pak třeba

⁷Danou problematikou se zabývá rovněž publikace, která má být výstupem grantového projektu specifického výzkumu MU pro rok 2010 kol: „Správní procesy v právu životního prostředí“, a to v kapitole č. 4, autorky: Bělohradová, J., Poláčková, M.: Účastníci řízení.

vyložit, a to i za pomoci vztahu takového ustanovení zvláštního předpisu k § 27 SpŘ, zda se mohou občanská sdružení podle § 70 ZoPK účastníky takového řízení stát. Kloním se k názoru, že naposledy uplatněná konstrukce účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK umožňuje, ovšem při splnění dalších zákonných podmínek.

4. K účastenství občanských sdružení podle § 70 ve vybraných „řízeních“ podle stavebního zákona

Z procesních postupů, které se týkají konkrétní věci a ve vztahu k nimž je aktuální řešení otázky účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK, bude pozornost věnována postupně územnímu řízení, zjednodušenému územnímu řízení, veřejnoprávním smlouvám v případě, kdy nahrazují územní rozhodnutí, územnímu souhlasu, stavebnímu řízení a zkrácenému územnímu řízení.

a) Občanská sdružení podle § 70 ZoPK a územní řízení

Jak bylo uvedeno výše, zákonodárce se již za účinnosti „starého StZ“ reagoval na to, že občanská sdružení podle § 70 ZoPK mohou být účastníky i řízení podle stavebního zákona výslovným vyjádřením této skutečnosti ve vztahu k účastníkům územního řízení v § 34 „starého StZ“ a poté de lege lata v § 85 odst. 2 písm. c) StZ. Současně je nezbytné, aby v konkrétním územním řízení „mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK“ a aby občanské sdružení splnilo další zákonné podmínky požadované § 70 ZoPK. Lze tedy říci, že aplikační praxe stavebních úřadů účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK akceptuje. V konkrétních případech by mohl být jako důvod pro nepřiznání postavení účastníka řízení občanského sdružení závěr, že v územním řízení nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. v návaznosti na § 12 odst. 4 ZoPK ve vztahu k tvrzení občanských sdružení, že v územním řízení může být negativně dotčen krajinný ráz a jednalo by se o záměry v zastavěném území a zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody a ve vztahu k nimž cit. ustanovení ZoPK stanoví, že se u krajinný ráz neposuzuje. Aniž bychom zabíhali do podrobností, je vhodné uvést, toto ustanovení lze považovat za problematické a v konkrétních případech nebrání tomu, aby byl učiněn

závěr, že i v těchto případech může být krajinný ráz dotčen a v důsledku toho občanskému sdružení podle § 70 ZoPK postavení účastníka územního řízení přiznat).

b) Občanská sdružení podle § 70 ZoPK a zjednodušené územní řízení

Stavební úřad může podle § 95 StZ rozhodnout ve zjednodušeném územním řízení o umístění stavby, o změně využití území, o změně stavby a o dělení a scelování pozemků ve, a to v případě, že záměr je v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, žádost má všechny předepsané náležitosti a je doložena závaznými stanovisky dotčených orgánů a souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky, a stavbám na nich; závazná stanoviska a souhlasy účastníků řízení musí obsahovat výslovný souhlas se zjednodušeným řízením. Žadatel zajistí, aby byl návrh výroku bezodkladně vyvěšen na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, po celou dobu zveřejnění návrhu výroku. Součástí informace je grafické vyjádření záměru, popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat o architektonické nebo urbanistické podobě záměru a o jeho vlivu na okolí.

Občanská sdružení podle § 70 ZoPK jsou účastníky zjednodušeného územního řízení, stejně jako všichni účastníci vymezení v § 85 StZ, neboť stavební zákon neobsahuje pro účely zjednodušeného územního řízení jiné specifické vymezení okruhu účastníků řízení. Občanská sdružení mohou podle § 95 odst. 4 podat proti zjednodušenému územnímu řízení námítky, a to písemně ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu. Pokud tak učiní, stavební úřad rozhodne usnesením o provedení „klasického nezjednodušeného“ územního řízení. V případě, že občanské sdružení ve stanovené lhůtě námítky neuplatní, pokládá se územní rozhodnutí za vydané a nabývá právní moci.

c) Občanská sdružení podle § 70 ZoPK a veřejnoprávní smlouva

Stavební zákon umožňuje, a to u stanovených druhů územních rozhodnutí (jmenovitě v případě územního rozhodnutí umístění stavby, územního rozhodnutí o změně využití území a územního rozhodnutí o změně vlivu stavby na využití území), aby stavební úřad se souhlasem dotčeného orgánu uzavřel se žadatelem subordinační veřejnoprávní

smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí.⁸

Proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy nemá povahu správního řízení. Občanská sdružení podle § 70 ZoPK však nejsou na svých právech, která jinak mají ve vztahu ke správním řízením, krácena. Samotný StZ totiž výslovně upravuje vztah k osobám, které by byly účastníky územního řízení podle zvláštního zákona, tedy i podle § 70 ZoPK. Konkrétně je stavební úřad povinen podle § 78 odst. 5 StZ do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy občanským sdružením oznámit, že byl zahájen postup uzavírání veřejnoprávní smlouvy. Z povahy věci plyne, že občanské sdružení musí dát souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.⁹ V opačném případě nelze veřejnoprávní smlouvu uzavřít.

d) Občanská sdružení podle § 70 ZoPK a územní souhlas

Územní souhlas představuje další zjednodušenou formu, která přichází v úvahu místo územního rozhodnutí. Základní podmínky pro jeho uplatnění stanoví § 96 StZ, podle něhož může stavební úřad vydat územní souhlas, a to na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat, obsahuje-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, nebo je-li takovým závazným stanoviskem vyjádřen nesouhlas, nebo pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu. V § 96 odst. 2 StZ jsou pak uvedeny konkrétní případy, kdy územní souhlas postačuje.

Aniž bychom detailně analyzovaly povahu územního souhlasu, judikatorní závěry, které se ho týkají a odborné názory, které k jeho povaze byly publikovány,¹⁰ uvedme, že vydání územního souhlasu představuje

⁸ Blíže viz § 161 a násl. SpŘ, dále např. Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. s. 189 a násl., ISBN 978-80-7400-044-7, 490 s.

⁹ Shodně viz . Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s.. 190, ISBN 978-80-7400-044-7.

¹⁰ srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008- 76, podle něhož je územní souhlas z hlediska své materiální povahy správním rozhodnutím podle § 67 odst. 1 SŘ, dále např. Vedral, J.: K právní povaze územního souhlasu, Stavební právo, bulletin, č. 1-2/2009, s. 23 a násl., Průcha, P.: K problematice územního souhlasu, Stavební právo, bulletin, č. 1/2010, s. 1 a násl.

typický zjednodušený postup, jehož cílem je v „nekolizních“ situacích zákonem přesně vymezené aktivity řešit zjednodušeným způsobem.

A právě proto se nabízí, zda je v procesu, který se jej týká, možno aplikovat režim § 70 ZoPK. Ač se dlouhodobě a konzistentně považují ve vztahu k občanským sdružením podle § 70 ZoPK za zastávce jejich co nejširšího přiznání postavení účastníka ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZoPK, tak v případě postupu předcházejícího vydání územního souhlasu vidím právní úpravu jako komplikovanou. Výslovně právní úprava s účastenstvím občanských sdružení podle § 70 ZoPK nepočítá. Je rovněž vhodné zdůraznit, že v případě územního souhlasu zákonodárce nepočítá s institutem námitek, ale souhlasů od "dotčených osob". Žadatel o územní souhlas není povinen - na rozdíl od ostatních příloh - k oznámení připojit i souhlas občanských sdružení podle § 70 ZoPK. Jmenovitě je třeba upozornit na § 96 odst. 3 písm. c) podle něhož žadatel připojí k záměru souhlasy osob, uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) StZ. Je pak otázkou, zda tato konstrukce umožňuje, aby se za splnění podmínek vyplývajících z § 70 ZoPK občanská sdružení mohla účastníky procesu, který předchází vydání územního souhlasu, stát. Lze argumentovat tím, že účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody je nutno odvozovat přímo ze samotného § 70 ZoPK bez ohledu, zda jsou či nejsou v okruhu účastníků řízení ve zvláštním předpise uvedena. Ovšem z hlediska logického a systematického výkladu právě ve vztahu k § 85 StZ, který s nimi výslovně počítá ve svém § 85 odst. 2 písm. c) a k tomu, že je – jak bylo uvedeno výše – v § 96 odst. 3 písm. c) StZ naopak výslovně neuvádí mezi osobami, které musí vyslovit souhlas se záměrem řešeným územním souhlasem, je třeba akceptovat, že vydání územního souhlasu (ač je vydáváno "namísto" územního rozhodnutí) nepočítá výslovně s žádným prostředkem (souhlasem, vyjádřením, námitkou) ze strany občanských sdružení podle § 70 ZoPK. Ochrana veřejných zájmů, včetně zájmu na ochraně přírody a krajiny, je svěřena dotčeným orgánům státní správy, a to prostřednictvím závazných stanovisek. Na druhou stranu lze - a to s ohledem na požadavek Aarhuské úmluvy, aby byla občanská sdružení účastna v co nejranějších procesních stádiích, v nichž je rozhodováno o aktivitách, jimiž by mohly být dotčeny zájmy životního prostředí - v našem případě ochrany přírody a krajiny - (a navíc proto, že územní souhlas je stadiem "konečným") - připustit, že je třeba hledat argumenty proto, aby mohl být i ve vztahu k územnímu souhlasu § 70 ZoPK aplikován. Ovšem s ohledem na výše uvedené se jeví vhodné de lege ferenda jejich postavení upravit ve stavebním zákoně výslovně.

e) Občanské sdružení podle § 70 ZoPK a stavební řízení

Otázka účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK náleží nesporně k nejkomplicovanějším a také nejvíce diskutovaným. Nutno zdůraznit, že ani aktuální judikatura se k řešení tohoto problému nestaví jednotně. V současné době lze vysledovat tři následující přístupy:

A. Varianta zcela vylučující občanské sdružení jako možného účastníka stavebního řízení

(„Občanské sdružení podle § 70 ZoPK nemůže být účastníkem stavebního řízení“).

Důvodem pro tento závěr je to, že občanské sdružení podle § 70 ZoPK není výslovně v okruhu účastníků podle § 109 uvedeno (např. formulací, že účastníky stavebního řízení jsou „osoby, u kterých to stanoví zvláštní zákon“), a to na rozdíl od výslovné dikce obsažené v § 85 odst. 2 písm. c) StZ. Je třeba říci, že takto jednoznačně negativně se současná judikatura k otázce účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK nestaví. Dostupné komentáře ke StZ se k problému vyjadřují spíše „opatrně“. Uvést lze např. výklad, uvedený v komentáři k § 109 StZ, podle něhož „na rozdíl od úpravy účastníků územního řízení v § 85 odst. 2 nejsou v § 109 výslovně uvedeny osoby, které jsou účastníky řízení, pokud jim to zvláštní předpis přiznává. Mají se tím na mysli občanská sdružení, která se stávají účastníky řízení za podmínek zvláštního zákona. Účastenství těchto osob není založeno stavebním zákonem, ale zákonem zvláštním“.¹¹ Komentář se již nevypořádává s důsledky této své konstatace, tedy, zda i při absenci výslovného uvedení v § 109 StZ je možné – právě s odvoláním na § 70 ZoPK účastenství těchto občanských sdružení ve stavebním řízení dovodit.

B. Varianta umožňující účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK ve stavebním řízení, pokud v něm mohou být dotčeny zájmy chráněné ZoPK.

(„ Občanské sdružení podle § 70 ZoPK může být účastníkem stavebního řízení, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“).

Tento názor lze vysledovat i z aktuální judikatury, např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, podle něhož „občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle

¹¹ srov. dílo cit. v pozn. č. 8, s. 307 – 308.

§ 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, řádně a včas oznámí.“

C. Varianta umožňující účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK ve stavebním řízení, aniž by nutně musely být dotčeny zájmy chráněné ZoPK.

(„Občanské sdružení podle § 70 ZoPK může být účastníkem stavebního řízení, a to i tehdy, kdy v tomto řízení nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“)

Rovněž k tomuto závěru dospěla aktuální judikatura, jmenovitě lze uvést rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2010, čj. 11 Ca 200/2009-42, v němž byly vysloveny následující závěry, týkající se účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK ve stavebním řízení. Za prvé závěr, podle něhož „úcastenství občanského sdružení ve správním řízení nemůže znemožňovat skutečnost, že v tomto řízení nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, resp. že míra dotčení těchto zájmů nedosahuje takové intenzity, aby tato skutečnost zakládala právo žalobce účastnit se správního řízení o povolení stavby, a že tedy není splněna základní podmínka účasti žalobce v řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny“ a za druhé závěr, podle něhož „zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ani stavební zákon z roku 2006 neupravují možnost stavebního úřadu posuzovat otázku účastenství občanského sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, podle míry či intenzity možného zásahu při umístění či povolení konkrétní stavby do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny“ .

Osobně se kloním tomu, že platné právní úpravě obsažené v ZoPK, StZ a SpŘ, odpovídá varianta uvedená sub B), podle níž občanská sdružení podle § 70 ZoPK mohou být účastníky stavebního řízení, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny“ Argumentem pro tento závěr je podle mne to, že absence výslovného ustanovení o účastenství o osob, kterým toto postavení přiznává zvláštní zákon, neznamená podle mne absolutní překážku pro závěr, že v důsledku toho nemohou být účastníky správního řízení. Tento závěr se opírá o konstrukci § 27 SpŘ, jmenovitě o § 27 odst. 3 SpŘ, podle něhož „jsou účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon“. Při vědomí existence názorů o tom, že výčty obsažené ve zvláštních zákonech nelze rozšiřovat a jde tedy o výčty „taxativní“¹², je třeba v daném případě podle mne vyjít z toho, že vedle

¹² Srov. nař. Vedral, J.: Správní řád, Komentář. RNDr. Ivana Exnerová - BOVA POLYGON, Praha, červen 2006, s. 220 a násl., ISBN 80-7273-134-3. I když i z jeho výkladu k ust. § 27

sebe stojí hned dva zvláštní zákony - § 70 ZoPK a § 59 StZ. Oba režimy je třeba uplatnit, ledaže by to bylo výslovně vyloučeno (např. exkluzivitou výčtu použitím pojmu „pouze“, „jen“).¹³

Je vhodné uvést, že důsledkem akceptace varianty uvedené sub) B se otevírá prostor i pro řešení účastnictví občanských sdružení podle § 70 ZoPK ve správních řízeních podle jiných právních předpisů. Za typický – a velmi významný – lze považovat zák.č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Jde o právní předpis, který v § 5 vymezuje okruh účastníků řízení o pozemkových úpravách, které je speciálním správním řízením, aniž v něm výslovně uvádí, že jeho účastníky mohou být i osoby, kterým to stanoví zvláštní zákon. Nicméně s ohledem na věcnou stránku problémů, které jsou v pozemkových úpravách řešeny a při nichž je spíše výjimkou, že nejsou dotčeny zájmy chráněné podle ZoPK (uveďme např. problematiku územních systémů ekologické stability, krajinného rázu, významných krajinných prvků atd.) je otázka účastnictví občanských sdružení podle § 70 ZoPK více než aktuální.

odst. 3 SpŘ není zcela jednoznačně odvoditelné, jak vnímá možnost vstupu občanských sdružení podle § 70 ZoPK do správních řízení v případech, kdy je jiným zvláštním předpisem (stavebním zákonem, zákonem o pozemkových úpravách) vymezen okruh účastníků řízení bez výslovného stanovení, že účastníky jsou i ty osoby, kterým postavení stanoví zvláštní předpis.

¹³ Srov. např. § 14 odst. 1 zák.č. 18/1987 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, podle něhož „žadatel je jediným účastníkem řízení“ a judikatura NSS a ÚS tohoto účastnictví se týkající – např. rozsudek NSS ze dne 29.3.2007, čj. 2 As 12/2006-111, usnesení ÚS ze dne 21.11.2007, sp.zn. IV. ÚS 1791/2007. Jakkoli judikatorní závěry publikované v těchto soudních rozhodnutích respektuji, jsem toho názoru, že konstrukce vymezující jako účastníka těchto povolovacích řízení podle AtZ pouze žadatele, je více než problematická a v dnešních podmínkách i nepochopitelná. Např. pouhým srovnáním okruhu účastníků řízení o integrovaném povolení podle § 7 zák.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, se nabízí, proč již zákonodárce nevyřešil přímou novelou účastnictví v řízeních podle AtZ in favorem občanským sdružením, jejichž hlavním předmětem je ochrana veřejných zájmů chráněných předpisy z oblasti životního prostředí.

Výkladem, který byl výše uveden ve vztahu k variantě sub B) se kloním k tomu, že stejnou argumentací lze dospět k závěru, že občanská sdružení podle § 70 ZoPK se mohou stát za splnění zákonných podmínek účastníky řízení o pozemkových úpravách. Z osobní zkušenosti mohu však uvést, že se v praxi občanská sdružení s odvoláním na § 70 ZoPK jako účastníci řízení o pozemkových úpravách nehlásí, což je skoro nepochopitelné, neboť v územích, kterých se pozemkové úpravy týkají by se aktivně mohla podílet na tvorbě rázu krajiny, ale i na stanovení východisek pro navazující pořizování územně plánovací dokumentace.

f) Občanská sdružení podle § 70 ZoPK a zkrácené stavební řízení

Zkrácené stavební řízení představuje další zjednodušený postup¹⁴, zakotvený nově ve StZ, který není správním řízením. Ve vztahu k procesním právům občanských sdružení podle § 70 ZoPK je třeba vyjít z § 117 odst. 1 ve spoj. s § 117 odst. 4 in fine StZ. Jmenovitě v případě, kdy stavebník uzavřel s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést, může takovou stavbu pouze oznámit stavebnímu úřadu, jestliže byla opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 StZ, a nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení. Jinak vyjádřeno, pokud jsme se výše postavili za variantu, podle níž se mohou stát občanská sdružení podle § 70 ZoPK účastníky stavebního řízení, je třeba i v případě zkráceného stavebního řízení jejich vyjádření.

Pokud by občanské sdružení podle § 70 ZoPK ve svém vyjádření uplatněno námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná je s nimi. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu. Pokud by se autorizovanému inspektorovi nepodařilo při vypořádání námitek rozpor mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, odstranit, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek stejným způsobem jako platí pro vypořádání námitek ve stavebním řízení nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. Lze tedy uzavřít, že ve zkráceném stavebním řízení mohou občanská sdružení podle § 70 ZoPK námitky uplatňovat a je tak – byť se jedná o zjednodušený postup, který není správním řízením – jejich postavení ošetřeno. Současně je třeba uvést, že zcela specifické problémy nastávají ve vztahu k soudní

¹⁴ K povaze srov. blíže např. rozsudek NSS ze dne 4.8.2010, čj. 9 As 63/2010-111, dále rozsudek NSS ze dne 11.11.2010, čj. 1 As 72/2010-110, oba dostupné na www.nssoud.cz

přezkoumatelnosti certifikátu autorizovaného inspektora, což se samozřejmě vyvolává i problémy ve vztahu k občanským sdružením podle § 70 ZoPK¹⁵.

5. Občanská sdružení podle § 70 ZoPK a další právní předpisy

Jak bylo již naznačeno výše, není to pouze prostředí StZ, které vyvolává otázky, jaké jsou možnosti účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK ve správních řízeních, které tyto předpisy upravují. Příkladem lze poukázat alespoň na některé.

Jmenovitě k předpisům z oblasti ochrany životního prostředí se nabízí otázka, zda mohou být občanská sdružení podle § 70 ZoPK účastníky řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření podle § 8 zák.č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o EÚ“). Není pochyb o tom, že v řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření mohou být dotčeny i zájmy na ochraně přírody a krajiny chráněné ZoPK. Samotný zákon o EÚ se s jejich účastenstvím nijak nezabývá. Co se týká účastníků řízení, stanoví § 8 odst. 2 zákona o EÚ pouze, kdo může podat žádost o zahájení řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření, a to tak, že jimi mohou být fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné. Kromě toho lze toto řízení zahájit z moci úřední. V obou dvou typech správních řízení (z moci úřední i na žádost) je třeba připustit za podmínky, že v řízení budou dotčeny zájmy na ochraně přírody i krajiny účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK.¹⁶

Dalším právním předpisem, kde je vhodné zvážit možnost účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK je zák.č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LesZ“, a to proto, že les je ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) ZoPK významným krajinným prvkem ze zákona. Tudiž správní řízení vedená podle LesZ jsou řízeními, v nichž jsou „dotčeny zájmy chráněné podle ZoPK“. Vzhledem k tomu, že LesZ neobsahuje zvláštní úpravu vymezení účastníků řízení, uplatní se § 27 SpŘ a ve smyslu

¹⁵ Srov. rozsudky NSS citované v pozn.č. 14

¹⁶ Shodně srov. např.: Stejskal, V., Vicha, O.: Zákon o předcházení ekologické újme a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, 1. vydání podle právního stavu platného k 1.2.2009, Praha, Leges, 2009, s. 98, 333 s., Stejskal, V.: Udział publiczności w postępowaniu o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, in: Udział Społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska, Wrocław 2010, Instytut Nauk Praśnych PAN, s. 144 a násl., ISBN 978-83-60644-05-8, 261 s.

jeho odst. 3 se mohou občanská sdružení podle § 70 ZoPK stát účastníky těchto řízení.

Za zmínku stojí i zák.č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále je „ZoZPF“). V rámci něho se nabízí řízení o uložení změny „kultury“ tj. druhu pozemku, která přichází v úvahu v zájmu ochrany životního prostředí. Tímto zájmem může být jistě i zájem na ochraně přírody a krajiny (např. vazba na územní systémy ekologické aktivity). Vzhledem k tomu, že ani ZoZPF neobsahuje žádné zvláštní ustanovení, týkající se účastníků řízení, uplatní se i zde § 27 SpŘ a stejně jako u LesZ ve smyslu jeho odst. 3 se mohou občanská sdružení podle § 70 ZoPK stát účastníky řízení, pokud v něm mohou být dotčeny zájmy chráněné podle ZoPK.

Závěr

Výše uvedené úvahy a závěry vybízejí k následujícímu zamyšlení a otázkám: vyhovuje ve vztahu k účastenství občanských podle § 70 ZoPK dosavadní právní úprava a postačuje její „dotváření“ judikatorními názory či se jeví jako vhodné zvážit její novelizaci? Pokud bude zachována metoda, že účastenství občanských sdružení bude řešeno i nadále ve zvláštních předpisech, pak je možné uvést, že až na možné výkladové problémy s pojmem „správní řízení“ se právní úprava obsažená v § 70 ZoPK jeví jako vyhovující. Rozhodně je třeba ale odmítnout eventuální náměty vybízejí s tomu, aby v některých správních řízeních byla tato občanská sdružení výslovně vyloučena. Naopak doporučit lze tam, kde mohou být namísto správních řízení uplatněny jiné postupy, pečlivě zvažovat, jak v rámci nich výslovně (ať již pozitivně či negativně) upravit postavení občanských sdružení podle § 70 ZoPK, neboť jinak mohou vzniknout opodstatněné pochybnosti o možnosti účastenství občanských sdružení podle § 70 ZoPK v nich. Rovněž se nabízí i otázka, zda by nebylo vhodné zakotvit například v zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, generálně možnost účasti občanských sdružení v řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné zvláštními předpisy z oblasti ochrany životního prostředí. Na tuto poslední otázku - právě z obavy o možných komplikacích, které by svojí účastí mohla občanská sdružení ve správních řízeních způsobovat - lze očekávat zřejmě negativní odpověď či dokonce označení tohoto námětu za utopii či nesmysl. Spíše se lze však přiklonit k tomu, že v širších souvislostech, které se týkají účasti veřejnosti obecně a občanských sdružení zvláště v procesech, v nichž je rozhodováno o záměrech s dopady na životní prostředí, by se měl tento požadavek jevit jako zřetelný.

Literature:

- Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. s. 189 a násl., ISBN 978-80-7400-044-7, 490 s.
- kol: „Správní procesy v právu životního prostředí“, MU v tisku.

- Pekárek, M. a kol: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. IURIDICA BRUNENSIA, Brno 1995, s. 102, ISBN 80-85964-17-1, 199 s.
- Pekárek, M. aj.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Brno: Masarykova univerzita 2000, s. 177, ISBN 80-210-2376-7, 320 s.
- Prchalová, J: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované vydání k 1.3.2010. Linde Praha, 2010, s. 212, ISBN – 978-80-7201-806-2, 431 s.
- Průcha, P.: K problematice územního souhlasu, Stavební právo, bulletin, č. 1/2010, s. 1 a násl.
- Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti , 1. vydání podle právního stavu platného k 1.2.2009, Praha, Leges, 2009, s. 98, 333 s.
- Stejskal, V.: Udział publiczności w postępowaniu o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, in Udział Społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska, Wrocław 2010, Instytut Nauk Prahských PAN, s. 144 a násl. , ISBN 978-83-60644-05-8, 261 s.
- Vedral, J.: Správní řád, Komentář. RNDr. Ivana Exnerová - BOVA POLYGON, Praha, červen 2006, s. 220 a násl., ISBN 80-7273-134-3. 1042 s.
- Vedral, J.: K právní povaze územního souhlasu, Stavební právo, bulletin, č. 1-2/2009, s. 23 a násl.

Contact – email

Ivana.Pruchova@law.muni.cz