

K účasti občanských sdružení ve stavebním řízení

Územní plánování, územní a stavební řízení

Podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen „ZOPK“), se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je podle tohoto ustanovení oprávněno, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Občanské sdružení je oprávněno účastnit se správního řízení, pokud svou účast písemně oznámí do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno a v tomto případě má postavení účastníka řízení.

Přestože je zákonem č. 183/2006 Sb., stavebním zákonem, v ustanovení § 109 upravena otázka účastenství ve stavebním řízení, jde **pouze o obecné ustanovení**, které může být doplněno ustanovením **speciálního právního předpisu**. Tak je tomu i v tomto případě. Ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny jsou speciální právní úpravou, a použijí se tedy ve vztahu ke stavebnímu zákonu přednostně. Na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se občanská sdružení, jejichž hlavním cílem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou za zde stanovených podmínek účastnit správních řízení, v nichž mohou být tyto jimi chráněné zájmy dotčeny. Mezi tato řízení náleží také správní řízení vedená podle stavebního zákona, a to jak řízení územní, tak stavební. U stavebních řízení může být poněkud zavádějící, že na rozdíl od územního, chybí výslovný odkaz na ZOPK při vymezení účastníků. Takový výslovný odkaz však není pro aplikaci § 70 nezbytný.

Tato konstrukce je také naprosto v souladu s čl. 6 Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Jakýkoliv jiný výklad či jiná úprava, která by směřovala k omezení těchto práv dotčené veřejnosti, by byla porušením mezinárodních právních závazků, jimiž je Česká republika vázána. (S problematikou a textem Aarhuské úmluvy se můžete seznámit na webových stránkách www.ucastverejnosti.cz).

Stavební úřady občanská sdružení často ze stavebních řízení vylučují. Je proto důležité se proti tomuto postupu na základě výše nastíněné argumentace bránit v odvolání, případně podáním správní žaloby. Pokud víme, rozhodnutí soudu v této věci nebylo – za účinnosti nového stavebního zákona – doposud vydáno. Bude-li Vaše občanské sdružení přes splnění podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ze stavebního řízení stavebním úřadem vyloučeno, můžete také zvážit podání podnětu k veřejnému ochránci práv (k názoru ombudsmana na tuto problematiku viz níže).

Proč je ZOPK speciálním právním předpisem

Před novelou byl ZOPK § 90 odst. 4, který výslovně říkal, že ZOPK je vůči stavebnímu zákonu speciálním předpisem. Znamenalo to, že pokud by ZOPK upravoval nějakou problematiku odlišně od stavebního zákona, použil by se přednostně. Toto ustanovení však novela odstranila a přinesla tak řadu pochybností ohledně účasti občanských sdružení při povolování staveb.

Předně se domníváme, že novela nemění nic na tom, že ZOPK je zvláštním zákonem ve vztahu ke stavebnímu zákonu. To vyplývá z obecných pravidel pro výklad zákonů a není třeba, aby takový vzájemný vztah byl přesně vymezený v některém ze zákonů. § 90 odst. 4 tak jen nad potřebný rámec jasně vymezoval vztah obou zákonů.

Právní teorie totiž rozlišuje zákony na obecné a zvláštní. Obecné právní předpisy upravují určitou problematiku jako celek a zvláštní pak mohou řešit podrobnosti týkající se konkrétnějších otázek. O vzájemném vztahu mezi takovými dvěma zákony můžeme hovořit tehdy, jestli oba upravují podobné právní vztahy, podobnou problematiku. Pokud máme dva zákony, které upravují stejnou problematiku, ale jedna právní úprava je podrobnější, musí se vždy použít onen speciální, podrobnější zákon.

Stavební zákon tedy upravuje obecně účastenství v řízeních o umístování a povolování staveb. Zákon o ochraně přírody a krajiny speciálně upravuje účastenství v takových řízeních, kde jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a také speciálně (úžeji) stanovuje okruh účastníků (občanská sdružení). Proto pokud ve stavebním řízení může dojít k zásahu do životního prostředí (resp. pokud mohou být ohroženy zájmy vyjmenované v § 2 odst. 1 ZOPK), jsou účastníky i sdružení, která splní podmínky § 70 ZOPK, právě s odkazem na specialitu ZOPK ve vztahu ke stavebnímu zákonu. [\[1\]](#)

Ostatně to, že je ZOPK speciálním zákonem vyplývá přímo ze stavebního zákona – konkrétně § 85 odst. 2, který vymezuje účastníky územního řízení. Jedním z nich jsou pekel tohoto ustanovení právě osoby, o kterých to stanoví zvláštní předpis – tedy zákon o ochraně přírody a krajiny.

Veřejný ochránce práv a účast sdružení při povolování staveb

Veřejný ochránce práv ve své Souhrnné zprávě o činnosti ochránce za rok 2008 [2] uvádí následující:

Ochránce v roce 2008 zaznamenal jak legislativní pokusy některých poslanců o vyloučení účasti ekologických občanských sdružení ze správních řízení vedených podle stavebního zákona, tak podobné snahy samotných stavebních úřadů.

Ve většině případů jde přitom o stavby, jež mají zásadní dopad na životní prostředí (zejména na veřejnou infrastrukturu, dopravu i charakter dotčeného území). Ochránce je toho názoru, že vyloučení účasti občanských sdružení ze stavebních řízení by bylo nepřijatelným popřením dosud zastávaných principů transparentnosti veřejné správy a účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů. Pokud by měla být občanská sdružení z účasti ve stavebních řízeních vyloučena, dostala by se vnitrostátní úprava do rozporu s čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.) a s čl. 6 odst. 4 a čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Podle těchto ustanovení má tzv. dotčená veřejnost zajištěnou účast v rozhodovacím procesu, stejně jako přístup k právní ochraně prostřednictvím soudů. Mezi dotčenou veřejnost patří podle uvedených předpisů také nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí.

Snahy o omezení účasti veřejnosti na rozhodování orgánů státní správy, ať již na úrovni správních úřadů nebo na úrovni legislativních pokusů o změnu právní úpravy, je podle ochránce třeba co nejdůrazněji odmítnout.

Z případů ombudsmana:

Podnět sp. zn.: 4618/2008A/OP/MH

Vyloučení účasti občanských sdružení z řízení vedených podle stavebního zákona je nepřijatelným popřením principů transparentnosti veřejné správy a požadavku účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů.

Ochránce zahájil šetření podnětu Občanského sdružení Modrý most ve věci zavedení obousměrné automobilové dopravy na tzv. Modrém mostě přes řeku Malši v Českých Budějovicích. Občanské sdružení Modrý most ve svém podání poukazovalo na to, že zastupitelstvo města České Budějovice dlouhodobě usiluje o nahrazení lávky pro pěší a cyklisty spojující klidnou čtvrť Havlíčkovy kolonie s rušnou dopravní tepnou mostem pro automobilovou dopravu. Obyvatelé Havlíčkovy kolonie, která se řadí mezi urbanisticky i architektonicky nejzajímavější části města, přitom s plánovanou změnou nesouhlasí. Doposud se jednalo o jednu z neklidnějších částí města, která je umístěna na spojnici využívané cyklisty a chodci, je odtud přístup do parku, k dětskému hřišti a městským koupalištím.

V rámci šetření shledal ochránce pochybení orgánů státní správy, konkrétně stavebního úřadu Magistrátu města České Budějovice, který vyloučil z účasti na řízení o povolení stavby Občanské sdružení Modrý most. Úřad nesprávně aplikoval stavební zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny a rovněž pochybil, jestliže nevedl řízení o změně vlivu stavby na životní prostředí.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad se s kritikou svého postupu neztotožnil, doporučil ochránce občanskému sdružení, aby využilo závěry šetření a podalo proti vydanému rozhodnutí správní žalobu.

Judikatura

Nejvyšší soud se doposud výslovně nevyjádřil k účastenství sdružení ve stavebních řízeních – ani kladně, ani záporně. Nicméně z jeho dosavadních rozhodnutí můžeme dovodit, že sdružení se může jednoduše účastnit všech správních řízení, ve kterých může být dotčena ochrana přírody nebo krajiny. A stavební řízení takovým procesem nepochybně je. Citujeme z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, čj. 1 As 80/2008-6:

1. Občanskému sdružení svědčí účastenství podle § 70 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pouze v takovém správním řízení, jež je způsobilé zasáhnout zájmy vymezené v § 2 odst. 1 tohoto zákona. Účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na řízení, jež mohou zasáhnout jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Tento rozsudek se sice týkal ještě starého stavebního zákona, ale přesto by se v každém řízení mělo hodnotit, jestli jsou dotčené zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pokud správní orgán dojde k závěru, že ano, měl by umožnit občanským sdružením účast právě s odkazem na § 70 ZOPK ve spojení s § 27 odst. 3 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.).

[1] Podle Nejvyššího správního soudu je v takovém případě „*třeba obě normy aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není.*“ Máme za to, že v případě účastenství sdružení ve stavebních řízeních nebrání souběžné aplikaci naprosto žádná překážka. (rozsudek NSS 2 As 13/2006 – 110)

[2] Viz www.ochrance.cz

Vypracovala

Mgr. Jana Kravčíková, Mgr. Vendula Zahumenská, Ekologický právní servis, prosinec 2009

Kontaktní osoba: Mgr. Markéta Višinková, vedoucí poradny

Dvořákova 13, 602 00 Brno, Česká republika

tel: +420 545 575 229, fax: +420 542 213 373

e-mail: poradna@eps.cz, URL: <http://www.eps.cz/>