

Modulární systém dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků JmK
v přírodních vědách a informatice
CZ.1.07/1.3.10/02.0024

Geografie

Možnosti uplatnění občanských práv
v procesu schvalování realizace kontroverzní stavby



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

1 Začátek příběhu – příchod investora

Předpokládejme hypotetickou situaci, že do jedné nejmenované obce přichází jakýsi aktér, jehož identita není pro naše vyprávění důležitá, je možné, že je to aktér známý, vnější, že jde o drobného stavitele nebo o významného investora, tento investor má záměr na území této obce něco vybudovat. Začíná se obecně platný **proces posuzování** takového záměru. Já jsem v aktuálním časovém horizontu obyvatelem dané obce a se stavbou ze svých konkrétních důvodů zásadně nesouhlasím. Zapojuji se tedy do **správního řízení** s cílem znemožnit investorovi daný záměr uskutečnit. Rozehrává se mocenský proces o konkrétní lokalitu, který může trvat i velice dlouhou dobu. Na konci tohoto procesu je určité konečné stanovisko, které daný projekt buď podpoří, nebo zamítne. Věcným koncem celého procesu je potom samotná realizace.

2 Situace na startovní linii

Hnací silou celého procesu je tedy sám aktér přicházející s potenciálem určité realizace. V této chvíli není až tak důležité zda je to soukromý investor, developer, drobný podnikatel či například stát. V reálné situaci je toto samozřejmě velmi důležitý aspekt, protože mezi jednotlivými kategoriemi takovýchto aktérů existuje nepoměrný rozdíl v možnostech vyjednávání s příslušnými orgány, popřípadě s protistranami a především v možnostech substituovat negativní dopady se záměrem spojené z vlastních zdrojů jinými kompenzačními náhradami. V České republice není výjimkou, že je příslušný investor sponzorem konkrétní politické strany zasedající v obecním zastupitelstvu, že nabídne bezplatné zhotovení nových chodníků ve vybrané části obce, že podpoří rozvoj sportoviště, či že se na určitou dobu stane hlavním sponzorem místního sportovního klubu. V této perspektivě je samozřejmě téměř zásadní, v které kategorii se příslušný aktér nachází, ale z legislativního hlediska by měl být tento atribut investora irelevantní. Naopak zcela klíčový je **můj vztah k pozemkům** poptávané lokality. Zcela jiné možnosti budu mít, pokud budu **vlastníkem** dotčených pozemků, pokud mé pozemky budou **sousedit s dotčenými**, pokud půjde o **pozemky v rukou jiného občana**, pokud budou **obecní** nebo pokud půjde o pozemky v jiné situaci. Dále je také zcela zásadní, zda má daná obec zhotovený **územní plán** a pokud ano, zdali pozemky leží v **zastavitelném území**. Protože je investor většinou velmi dobře obeznámen se svými právy a zároveň už implicitně předpokládá, že by jeho záměr mohl v lokalitě vyvolat kontroverzní odezvy, není v jeho zájmu informovat veřejnost, já jakožto občan obce s nesouhlasným stanoviskem se tak o projektu dozvídám až se značným zpožděním. V reálné situaci se tedy o iniciativě investora dozvídám až ve chvíli, kdy probíhá nějaké **správní řízení**.

3 Zařazení pozemků do kategorie dle územního plánu

Naprostou prvním krokem investora je zjištění, zda příslušná obec má či nemá zpracovaný **územní plán**. Pokud obec **územní plán** nemá, smí investor přejít rovnou k **stavebnímu úřadu** se svým návrhem a v **územním řízení** žádat o **územní rozhodnutí**. Pokud obec **územní plán** má, záleží, ve které kategorii se tížené pozemky vyskytují. Jsou-li dle **územního plánu** obce v **zastavitelném území**, pokračuje investor taktéž podáním svého návrhu na **stavební úřad**. Pokud je však dotčené území v **nezastavitelném**, popřípadě **jinak regulovaném území** je buď investorův záměr z pozice obecního zastupitelstva zamítnut, nebo je přistoupeno k rozhodnutí o **výjimce z územního plánu**. O rozhodnutí o vydání **výjimky z územního plánu** rozhoduje obecní zastupitelstvo v samostatné působnosti. Tedy vyjma podávání **připomínek** je toto rozhodnutí zcela v dikci obecního zastupitelstva a občan, který není **přímým vlastníkem** dotčených pozemků je fakticky z procesu rozhodování vyloučen a k jeho připomínkám se zastupitelstvo obce ze zákona ani nemusí vyjádřit. Jiná práva v této situaci má ale **vlastník pozemků**, který smí podávat **námítky** (námítka je v právní terminologii silnější než připomínka), o které musí zastupitelstvo obce rozhodnout (buď zamítnout, nebo připustit). Vůči tomuto rozhodnutí se může vlastník dotčených pozemků **odvolat**.

4 Proces schvalování územního plánu

V této fázi je nutné zastavit se u samotného procesu schvalování **územního plánu**. Tak jak občan nemá příliš velká práva zasahovat do **změn v územním plánu**, jsou jeho práva silnější v procesu **pořizování nového územního plánu**. O pořizování nového **územního plánu** rozhoduje obecní zastupitelstvo v samostatné působnosti. Poté následuje fáze **pořizování územního plánu**, ve které obdobně jako v případě rozhodnutí o vydání **výjimky z územního plánu** mohou vlastníci dotčených pozemků podávat **námítky** a ostatní občané **připomínky**. V případě podávání takovýchto nesouhlasných stanovisek je nutné opatřit je **zdůvodněním**. **Zdůvodněním**, které vysvětluje, proč je nevhodné zařadit dané území do určité **kategorie využití v územním plánu**. Vhodné je v této souvislosti podložit **zdůvodnění** názory odborníků příslušných disciplín, inventarizacemi a to ať již botanickými, entomologickými či zoologickými, která mohou s garancí určité autority v příslušném oboru doložit výskyt druhů určité úrovně ochrany v dotčené lokalitě. Zastupitelstvo opět schválí **územní plán** v samostatné působnosti, ale občan, který postupoval výše zmíněným způsobem, už při každém dalším řízení o dané lokalitě může argumentovat svým postupem a příslušné úřady k němu musí přihlédnout. S vydáním nového Správního řádu (500/04) je **územní plán** považován za opatření obecné povahy a lze ho po jeho schválení obecním zastupitelstvem napadnout jako celek u **Nejvyššího správního soudu**.

5 Postavení občana a jeho přístup ke správnímu řízení

Pokud jsem v roli **vlastníka** dotčeného pozemku je nutný můj souhlas k dané stavbě, popřípadě **vyvlastnění** mé osoby z důvodu veřejného zájmu (v případě státu). Pokud vlastním **pozemky v sousedství dotčených** pozemků jsem automaticky **účastníkem** územního nebo správního řízení. Pokud nejsem ani vlastník ani mé pozemky nesousedí s pozemky dotčenými, je situace značně komplikovaná a má práva jsou výrazným způsobem redukována. V takovém případě, chci-li do procesu schvalování zasáhnout, musím založit **občanské sdružení**, které bude mít ve svých **stanovách** explicitně uvedeno, že jeho hlavním posláním je **ochrana přírody a krajiny** (114/92 §70, odst. 2). Po založení takového **občanského sdružení** má tato právnická osoba právo nejen účastnit se **správních řízení** týkajících se **ochrany přírody a krajiny**, ale i 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**. Tato žádost je akceptována, pokud je konkrétně specifikována věcně a místně. Je ovšem platná **pouze jeden rok**. V případě, že **občanské sdružení** od příslušného správního orgánu obdrželo informaci o zahájení takového řízení a chce být v takovémto řízení v postavení **účastníka řízení** je v jeho zájmu nejpozději **do osmi dnů** od doručení této informace **písemně oznámit svou účast** na tomto řízení (114/92 §70, odst. 3). To je jediný způsob jak se já v případě člověka, který není ani přímým vlastníkem dotčených pozemků ani vlastníkem pozemků sousedních mohu stát přímým účastníkem řízení.

6 Posouzení vlivu na životní prostředí

Dalším krokem investora je zjištění, zda jeho projekt podléhá či nepodléhá **zjišťovacímu řízení** popřípadě celkovému **posuzování vlivů na životní prostředí EIA**. Konkrétní příklady takových záměrů, které vyžadují vždy celkové posouzení vlivů na životní prostředí, jsou popsány v příloze 1 a záměry, které vyžadují zjišťovací řízení EIA, jsou popsány v příloze 2 zákona **183/2006 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**. Pokud je investorův záměr obsažen v jedné z těchto příloh podá sám k příslušnému krajskému úřadu **oznámení o záměru**. Krajský úřad následně rozhodne, zda je nutné vést **zjišťovací řízení EIA**, či **celkové posuzování vlivu na životní prostředí EIA**. Investor za účelem pořízení potřebné dokumentace osloví autorizovanou firmu splňující potřebné podmínky dle zákona 183/2006 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato firma **na objednávku a za peníze investora** vypracuje potřebnou dokumentaci pro posouzení vlivu na životní prostředí. S takto pořízenou dokumentací má investor další povinnost a to předat ji další **osobně vybrané** autorizované firmě a **za vlastní peníze** pořídit oponentský posudek na

dokumentaci vypracovanou první firmou. Takto zpracovanou a oponovanou dokumentaci investor doručí zpět na krajský úřad, který následně vydá souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko. Velmi často se stává, že krajský úřad vydává stanovisko souhlasné ovšem s velkým počtem **podmínek**. Kouzlo celého procesu pořizování dokumentace k posouzení vlivů na životní prostředí není ve výběru zhotovitelských firem ani ve způsobu jejich financování, ale ve skutečnosti, že celé stanovisko EIA i se svými podmínkami **není závazné**. **Z pohledu investora je tedy jedno, jaké je toto stanovisko, důležité je pouze, že ho má, protože je v rámci jeho záměru ze zákona povinné, ale zároveň nezávazné**. Pokud se záměr investora týká více než jednoho kraje vydává stanovisko EIA Ministerstvo životního prostředí.

7 Územní řízení

Situace se tedy posunuje do stavu, že investor chce realizovat své záměry v obci, která nemá územní plán, nebo územní plán má a v něm je jasně uvedeno, že se jedná o zastavitelné území anebo obec územní plán má a je v něm jasně uvedeno, že se jedná o nezastavitelné území, ale obecní zastupitelstvo rozhodlo o výjimce z územního plánu a dotčené pozemky převedlo do kategorie zastavitelné území a zároveň investor má ať už v jakémkoliv znění stanovisko EIA. V této situaci je nutné, **aby se investor dohodl s vlastníkem pozemků**. Buď mohou být příslušné pozemky investorem odkoupeny, nebo se vlastník ve smyslu stavby vysloví souhlasně, anebo je vlastník z veřejného zájmu vyvlastněn. V tuto chvíli je investor ve stavu, že územní plán obce příslušný projekt nezakazuje, stanovisko EIA je vydáno a vlastnické vztahy k dotčeným pozemkům jsou nějakým způsobem vypořádány. V tuto chvíli přichází investor se svým návrhem navrhovatele na **stavební úřad**, kde úřad začne ze zákona vést k návrhu navrhovatele **územní řízení**, které řeší samotné umístění stavby do konkrétního prostoru. Zde je z celého procesu schvalování stavby největší prostor pro ovlivnění rozhodnutí z pozice třetí strany (myšleno ve smyslu účastníka územního řízení s nesouhlasným stanoviskem). Účastník **územního řízení** opět může dokládat zpracované podklady, které reprezentují důvody, proč je nevhodné **udělit stavební rozhodnutí**. Opět jde nejlépe o vyjádření konkrétních odborných autorit v daném oboru, doprovázené příslušnými inventarizacemi, případné nesouhlasné stanovisko místních obyvatel, petice atd. **Stavební úřad** k takovým podkladům musí přihlížet. V závěru řízení **stavební úřad buď vydá, anebo nevydá územní rozhodnutí**. Pokud ho nevydá, je investor pokud chce nadále svůj projekt realizovat přinucen tento projekt pozměnit. Pokud jej ale vydá, podává investor **novou žádost** opět k stavebnímu úřadu, ale tentokrát pro **stavební rozhodnutí**. **Do patnácti dnů** od vydání územního rozhodnutí stavebním úřadem má účastník řízení právo se **odvolat ke krajskému úřadu**. Následně probíhá **odvolací řízení**, ve kterém krajský úřad posoudí rozhodnutí stavebního úřadu. **Do dvou**

měsíců od vydání územního rozhodnutí má účastník řízení taktéž právo podat **správní žalobu** ke krajskému soudu. Krajský soud však nemůže rozhodovat s definitivní platností, má tedy možnost potvrdit **územní rozhodnutí stavebního úřadu** nebo může se svým právním názorem vrátit projednání opět ke **stavebnímu úřadu**, který je tímto názorem zavázán a musí k němu ve svém následném rozhodnutí přihlížet (183/06). Jsou zde tedy další dvě možnosti jak zastavit nebo zpomalit další investorův postup. Buď odvoláním ke krajskému úřadu, nebo podáním správní žaloby ke krajskému soudu. Pokud kraj rozhodne ve prospěch investora nebo krajský soud potvrdí rozhodnutí stavebního úřadu, anebo stavební úřad i po přihlídnutí právního názoru krajského soudu rozhodne o vydání **územního povolení**, smí investor podat žádost o **stavební rozhodnutí**.

8 Stavební řízení

V případně **stavebního řízení** je situace opět o trochu komplikovanější. Přesto, že jsem byl již účastníkem **územního řízení** a splnil jsem všechny podmínky pro získání práv být účastníkem jeho řízení, je běžné, že mi nebude dovoleno účastnit se **stavebního řízení**. Zde je možné požadovat po stavebním úřadě vydání **usnesení o účastenství v řízení** (500/04 §27). S vydáním tohoto usnesení se opět mohu odvolat proti znemožnění účastnit se řízení. Ve **stavebním řízení** je ovšem pozice účastníka řízení s nesouhlasným názorem již výrazně slabší. Obsahem **stavebního řízení** je již pouhé **posuzování stavebně technických řešení stavby**, se kterými není možné příliš polemizovat. Jak stavební úřad vydá **stavební rozhodnutí**, je opět mým právem podat **do dvou měsíců správní žalobu** ke krajskému soudu. Problémem v této situaci však je, že jakmile je vydáno stavební rozhodnutí smí investor začít stavět bez ohledu na to, zda nějaká třetí strana podá správní žalobu a toho jak tato žaloba dopadne. V rámci české právní praxe není výjimkou, že krajský soud rozhodne k přezkoumání stavebního rozhodnutí stavebním soudem, ten na základě právního názoru krajského soudu stavební rozhodnutí zruší, ale stavba v té době již stojí. Nutné je na tomto místě také poznamenat, že **stavební úřad je vždy součástí obecního úřadu a jeho zaměstnanci jsou tedy podřízeni zastupitelstvu města**. Pokud tedy není dostatečným nástrojem v mocenském zápasu s investorem o konkrétní lokalitu územní plán spravovaný zastupitelstvem města, je očekávání nezávislého a autonomního rozhodování stavebního úřadu většinou spíše přáním.

9 Konec příběhu – potřeba občanské společnosti

Jde o řadu mechanismů, které na sebe mají navazovat, různými způsoby se vzájemně kontrolovat a především zajišťovat širokou diskusi nad zásahy do životního prostředí. Je možné z tohoto popisu vyzorovat, že jde o rámec poměrně složitý, komplikovaný až těžkopádný. Tento stav vede k

tomu, že odrazuje občany k zapojování se do takového procesu lokalizace určitého projektu na území jejich obce. Nejen, že je tento proces sám o sobě vystavěný v duchu demokratické společnosti, která potřebuje **aktivní a účastné chování** svých členů a jejich pasivita je tedy činní přinejmenším neefektivní, ale pocit této systémové nefunkčnosti uzavírá jakýsi pomyslný kruh v duchu prohlubování občanské letargie a obecné nedůvěry k správním úřadům. Na druhou stranu takováto situace podporuje do jisté míry extrémně smýšlející a ve stejném duchu argumentující environmentálně zaměřené skupiny, jejichž jedinou možností v tomto legislativním rámci je téměř neomezená **zdržovací taktika** s nadějí, že investor nevydrží držet tak dlouho dobu dostatek disponibilních prostředků pro příslušný projekt. Čímž paradoxně může dotčená obec přijít o zajímavou investici, která by po určitých environmentálních korekcích vyžádaných od příslušných fungujících orgánů nemusela být takovým nepřijatelným zlem, jak to může být někdy vykreslováno. Společenská pnutí, hledání krajních řešení, obecná letargie spojená s určitými tématy, nedůvěra k zaužívaným řešením mohou být považovány za zcela konkrétní dopady **postsocialistické společnosti**. Za odezvy lze následně považovat příspěvek ke snížení obecné důvěry v zastupitelskou demokracii na obecní úrovni a skrze ní i k celkové oddálení reálné politiky občanovi, příspěvek k zahlcování soudů, k prodloužení dob soudních procesů nebo například snížení obecné kredibility České republiky v očích investorů.

10 Zdroje:

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů.

Osobní sdělení Mgr. Daniela Konečná

Osobní sdělení Mgr. Jan Jirásek Ph.D.

Osobní sdělení JUDr. Simona Trávníčková