

**Stanovisko Komise pro životní prostředí AV ČR**

**k vládou schválenému návrhu stavebního zákona**

Dne 24. srpna 2020 vláda schválila návrh nového stavebního zákona, který Komise pro životní prostředí Akademie věd ČR (AV ČR) a řada dalších expertů již v předchozích fázích přípravy zásadně kritizovali pro způsob legislativní přípravy a zvolená koncepční řešení. Konstatujeme, že **vláda ČR** naprostou většinu vznesené kritiky oslyšela a **návrh prosadila v podobě, která ignoruje hlasy odborné a právní veřejnosti**. Zčásti jde o prosazení řešení, která z hlediska právní ochrany vychylují rovnováhu v neprospěch některých skupin veřejných a soukromých zájmů; zčásti jde o bezprecedentní porušení pravidel legislativní přípravy návrhů zákonů, která jsou formulována v Legislativních pravidlech vlády a na něž sama Legislativní rada vlády upozornila. Domníváme se, že za této situace a ve fázi, kdy vládní návrh zákona začne projednávat Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, je nutné na jeho vady znovu upozorňovat. Komise pro životní prostředí AV ČR proto opětovně vyjadřuje zásadní výhrady jak ke způsobu, jakým byl nový stavební zákon připravován, tak k té části jeho obsahu, která má za následek oslabení ochrany životního prostředí v procesech, jež stavební zákon reguluje.

**Ke způsobu přípravy**

Věcný záměr i paragrafované znění návrhu zákona připravovala vně resortu Ministerstva pro místní rozvoj ČR (MMR) Hospodářská komora ČR. V důsledku toho MMR, jež má podle kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb., v platném znění, pozici ústředního správního úřadu pro úseky územního plánování a stavebního řádu, k níž přirozeně patří i příprava návrhů právních předpisů v této oblasti, svou působnost převedlo na soukromý subjekt, navíc na subjekt, jehož členy (mimo jiné developerské společnosti a stavební podnikatele) má připravovaný zákon regulovat! Ti díky tomuto postupu měli možnost ovlivnit obsah návrhu tak, aby lépe vyhovoval prosazování jejich budoucích soukromých zájmů. Oponentura aktérů, kteří háili jiné dotčené zájmy, však umožněna nebyla. Takový postup je v demokratickém právním státě nepřijatelný. Stát musí dbát na to, aby při přípravě legislativy byly vyvažovány soukromé zájmy adresátů právních norem se zájmy celospolečenskými, a je povinen zajistit řádnou ochranu veřejných zájmů, což se však v případě stavebního zákona nestalo. Dále byl návrh **v rozporu s legislativními pravidly vlády** předkládán do připomínkového řízení bez prováděcích předpisů a připomínkové řízení se neopakovalo, přestože podoba návrhu vzešlá z vypořádání připomínek se od původní podoby výrazně lišila.

**K obsahu**

Problematický postup přípravy návrhu stavebního zákona s rozhodujícím podílem aktérů reprezentujících pouze jeden typ dotčených zájmů pochopitelně vyústil v problematický obsah. Jde zejména o *a priori* **výhodnější postavení některých soukromých zájmů v rámci právní úpravy** (zvláště zájmů stavebníků) na úkor dalších soukromých zájmů (například vlastníků nemovitostí sousedících s plánovanými stavbami), a především na úkor řady veřejných zájmů (ochrany životního prostředí, veřejného zdraví, památkové péče a dalších). **Komise pro životní prostředí AV ČR zejména nesouhlasí s integrací téměř veškeré dosavadní agendy ochrany veřejných zájmů podle zvláštních zákonů ve stavebních věcech pod stavební úřady.**

Převedení ochrany různých (často i vzájemně kolizních) veřejných zájmů do jednoho úřadu uvnitř jediné hierarchické struktury je netransparentní, neumožňuje veřejnou kontrolu nad procesy a kritérii upřednostnění některých zájmů před jinými a vzbuzuje pochybnosti i z důvodu expertního zázemí stavebních úřadů. **Z hlediska ochrany životního prostředí** jde přitom o celou řadu agend, u nichž **mají dosavadní orgány** disponující pro ně příslušnou odborností (a rovněž Ministerstvo životního prostředí ČR /MŽP/ jako jejich nadřízený orgán) **ztratit jakoukoli kontrolu**: například povolování zdrojů znečišťování ovzduší, stavby v ochranných pásmech vodních zdrojů, odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu, odnětí pozemků plnění funkcí lesa, zásah do významného krajinného prvku, povolení ke kácení dřevin, udělování výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (v případě ochrany přírody zůstávají určité kompetence dosavadním orgánům ochrany přírody ve stavebních věcech pouze ve zvláště chráněných územích), rozhodování o stavbách z hlediska ochrany před hlukem nebo povolování provozování zdrojů nadlimitního hluku. Zcela jasně to vyjadřuje i důvodová zpráva, například k novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny takto: „Stavební úřady budou v rámci rozhodování o povolení záměrů podle stavebního zákona posuzovat rovněž některé zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.“

V souvislosti s touto tzv. integrací návrh zásadním způsobem snižuje, resp. až eliminuje uplatňování dosavadní formy tzv. závazných stanovisek dotčených orgánů, jejichž prostřednictvím bylo doposud odborně a účinně (byť asi často zdlouhavě a složitě) zajišťováno vykonávání ochrany životního prostředí. Protože šlo o „závazná“ stanoviska, bez souhlasu odborného orgánu vyjádřeného v závazném stanovisku k ochraně daného veřejného zájmu nebylo možné povolení vydat. Tuto pro stavebníky často „nepříjemnou komplikaci“ řeší **návrh stavebního zákona** prostě tím, že **převedl posouzení většiny veřejných zájmů z dosavadních odborných orgánů na stavební úřady** **a z některých závazných stanovisek učinil pouhá nezávazná vyjádření**. Hrozí tudíž **nebezpečí, že veřejný zájem na ochraně životního prostředí nebudou samy stavební úřady dostatečně prosazovat**. V případě, že navrhovaná úprava bude přijata, může v budoucnu nastat situace, že se stavby budou plánovat a povolovat, kdekoli a jakkoli se stavebníkům bude líbit, s odůvodněním, že zájem na realizaci stavby převážil nad zájmem na ochraně přírody, krajiny, ovzduší, vod, zdraví obyvatel apod.

Takový přístup ovšem může být zcela devastační pro českou krajinu a přírodu, a to právě v době, kdy je naopak nutné je mnohem intenzivněji chránit z důvodu postupující environmentální krize a klimatické změny. Navíc může být též otevřeně problematický z hlediska naplňování mezinárodních, evropských unijních a ústavních závazků ČR. Ať už jde například o tzv. Aarhuskou úmluvu, evropskou směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí, z české ústavní úpravy o právo každého člověka na příznivé životní prostředí a povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, ale rovněž o ústavní ochranu vlastnického práva, která může být uplatňováním navrhované úpravy taktéž dotčena. Lze předpokládat, že případné porušování těchto závazků bude mít za následek domáhání se soudní ochrany ze strany dotčených subjektů a jak poznamenal Nejvyšší správní soud ve svém stanovisku k návrhu stavebního zákona, programové usnadňování situace stavebníkům a jiným žadatelům, dosahované nezřídka na úkor dotčených veřejných zájmů a práv ostatních dotčených osob, může být kontraproduktivní i pro ně samé. Pokud se totiž nebudou problémy stavebních a jiných záměrů v území řešit v řádně vedených procesech před správními orgány, tím častěji jejich rozhodnutí a další opatření neobstojí v soudním přezkumu. To ovšem mimo jiné povede k časově náročným přezkumným správním a soudním řízením, kvůli nimž nakonec vůbec nemusí k plánovanému zrychlení územně plánovacích a povolovacích procesů dojít, ačkoli bylo od počátku přípravy nového stavebního zákona vytčeno jako jeden z jeho nejdůležitějších cílů. Časovou náročnost procesů podle stavebního zákona je totiž třeba počítat nikoli k okamžiku vydání stavebního povolení, ale v případě jeho napadení opravnými prostředky až k okamžiku posledního rozhodnutí soudu, kterým může být Nejvyšší správní soud, případně až Ústavní soud.

Závěr

Komise pro životní prostředí AV ČR je přesvědčena, že vládní návrh nového stavebního zákona, na jehož podobě v žádném případě není společenská a politická shoda a který přináší zásadní oslabení pravomoci orgánů ochrany životního prostředí, je nežádoucím signálem pro společnost, že český stát nedbá dostatečně na ochranu životního prostředí (k čemuž ho zavazuje čl. 7 Ústavy) a že riskuje budoucí porušování závazků k ochraně životního prostředí, k nimž se Česká republika zavázala mezinárodními smlouvami, jež navíc vyplývají z členství ČR v Evropské unii. Tato skutečnost je obzvlášť alarmující v době, kdy se závažné problémy životního prostředí ČR stupňují. Navíc je nutné si uvědomit, že poškozování ekosystémů za účelem krátkodobého zvyšování ekonomické prosperity a komfortu obyvatel znamená v dlouhodobé perspektivě pokles budoucí kvality života obyvatel a hospodářské konkurenceschopnosti.

MUDr. Radim Šrám, DrSc., předseda Komise pro životní prostředí AV ČR

Připravila JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

V Praze dne 11. 9. 2020

Komise pro životní prostředí AV ČR je poradním orgánem Akademické rady AV ČR, jejímž posláním je mj. vyjadřovat se k environmentálním problémům, jejichž řešení ovlivňuje v celonárodním měřítku stav životního prostředí, posuzovat dokumenty vědecké povahy či návrhy zákonů relevantní z hlediska vědecké činnosti i obecné praxe v oblasti životního prostředí, podporovat výzkum a organizovat semináře v této oblasti. V současné době má 24 členů, kteří jsou respektovanými odborníky nejen z ústavů AV ČR, ale i vysokých škol a dalších výzkumných institucí.