

Vyjádření vlády k návrhu skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 70 odst. 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a na zrušení ustanovení § 4 odst. 9, 10 a 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

(sp. zn. Pl. ÚS 22/17)

I.

Úvod

Skupina 17 senátorů Senátu Parlamentu České republiky podala dne 22. srpna 2017 Ústavnímu soudu podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, návrh, jehož prostřednictvím se domáhají zrušení následujících ustanovení zákonů:

1. ustanovení odstavce 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „ZOPK“), a

2. ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „Stavební zákon“)

(dále jen „Návrh“).

Vláda svým usnesením ze dne 11. října 2017 č. 715 schválila svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod spisovou značkou Pl. ÚS 22/17 a navrhla jeho zamítnutí. V souladu s bodem VI. 1. citovaného usnesení vlády podává vláda jako vedlejší účastník řízení následující vyjádření k jednotlivým bodům Návrhu:

II.

Shrnutí argumentace Navrhovatelů

Ad. 1

Ustanovení ve slovech „podle tohoto zákona“ bylo do § 70 odstavce 3 věty první ZOPK doplněno zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související

zákony (dále jen „Novela“)¹, konkrétně ustanovením části šesté čl. VII bod 17, které zní: „V § 70 odst. 3 se slova „správního řízení“ nahrazují slovy „řízení podle tohoto zákona““.

1. Podstatou napadeného ustanovení je omezení možnosti účasti občanských sdružení [dle stávající právní úpravy v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“) jde o spolky] pouze na řízení dle ZOPK, přičemž dále bude účast spolků zachována pouze v těch územních a stavebních řízeních, jejichž součástí je také posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA), a to na základě ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o EIA**“). Nově se tedy spolky nebudou moci účastnit těch územních a stavebních řízení, u nichž nebude probíhat proces EIA; v návaznosti na územní a stavební řízení, jejichž součástí není proces EIA, se však spolky budou moci i nadále účastnit řízení upravených v ZOPK. Vláda však již na tomto místě zdůrazňuje, že odhlédneme-li od napadeného ustanovení, zůstává Novelou nezměněná možnost spolků účastnit se dalších řízení souvisejících s umístováním záměrů v území na základě jiných právních předpisů (k tomu viz podrobněji níže v bodě 26 tohoto vyjádření).
2. Navrhovatelé v části II.A/4 Návrhu pojednávají o ústavněprávních východiscích návrhu na zrušení předmětného ustanovení ZOPK, na něž navazuje vlastní argumentace pro zrušení napadeného ustanovení, která je obsažena v části „II.A/5 Aplikace ústavněprávních východisek na napadené ustanovení.“
3. Navrhovatelé tvrdí, že ustanovení § 70 odstavce 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ ZOPK je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 38 odst. 2 věta první a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“), a to ve spojitosti s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 věta první Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podle sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „**Dodatkový protokol**“ a „**Úmluva**“) a s čl. 35 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 Listiny.
4. Navrhovatelé tvrdí, že rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem se projeví konkrétně ve vztahu ke dvěma skupinám osob, a to (i) nositelům jiných majetkových práv, než jsou práva věcná (tj. nositelé relativních majetkových práv a nositelé užívacích práv odvozených z rodinně právních vztahů) a (ii) nositelům práva na příznivé životní prostředí (jak toto právo těmto osobám přisuzují Navrhovatelé) dle článku 35 odst. 1 Listiny. Navrhovatelé dovozují, že tyto dvě skupiny subjektů budou zejména zkráceny na svém právu na účastenství ve správním řízení dle článku 36 odst. 1 a článku 38 odst. 2 věta první Listiny. Pro tento závěr uvádějí Navrhovatelé celkem pět ústavněprávních argumentů (body 33 až 37 Návrhu). Navrhovatelé namítají, že omezením účastenstvím spolků bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces (základní procesní právo být účastníkem řízení), přičemž tvrdí, že veřejnosti, kterou spolky reprezentují, náleží ústavně zaručené základní právo na příznivé životní prostředí a dále argumentují ústavně zaručenou ochranou nejen věcných práv, ale „všech subjektivních práv“ občanů obce („*rezidentů*“), a

¹ Novela nabyla platnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dne 31. 7. 2017, kdy byla rozeslána příslušná částka 82, ročník 2017 Sbírky zákonů, a nabude účinnosti dnem 1. 1. 2018.

to u „*středně velkých záměrů*“, které podle navrhovatelů představují 90% všech záměrů, u nichž by nebyla zaručena účast spolků v řízení.

5. Navrhovatelé následně podrobně rozvádějí tezi, že napadené ustanovení Novely neobstojí v testu proporcionality a nesplňuje proto náležitosti zakotvené v ústavních kautelách plynoucích z článku 4 odst. 4 věta první Listiny (body 45 až 55 Návrhu).
6. Navrhovatelé dále uvádí 6 podpůrných („kontextových“) argumentů, proč je dle nich napadené ustanovení v rozporu s ústavněprávními východisky. Jedná se o tyto argumenty:
 - (I) Podle Navrhovatelů není pravdou, že se podstatné otázky týkající se ochrany přírody a krajiny řeší ve fázi územního plánování, protože řada konkrétních otázek je řešena teprve až v územním a stavebním řízení a ne všechny obce mají územní plán (viz bod 57 Návrhu);
 - (II) Podle Navrhovatelů není pravdou, že se podstatné otázky týkající se ochrany přírody a krajiny řeší v řízeních dle ZOPK, protože některé otázky jsou řešené toliko formou závazných stanovisek vydávaných správním postupem bez jakéhokoli účastenství (viz bod 58 Návrhu);
 - (III) Vyloučení účastenství nájemců v územním a stavebním řízení nemůže být podle Navrhovatelů dostatečně nahrazeno účastenstvím vlastníků dotčených nebo sousedních pozemků (viz bod 59 Návrhu);
 - (IV) Účastenství spolků nelze podle Navrhovatelů nahradit účastenstvím obcí, protože obec nemůže údajně hájit individuální zájmy jednotlivců a menšinových skupin občanů, když navíc tyto zájmy mohou být v rozporu se zájmy obce. Navíc některé „*středně velké záměry*“ mohou být z pohledu obce bezvýznamné a obec pak vystupuje pasivně (viz bod 60 Návrhu);
 - (V) Vyloučení účastenství nelze podle Navrhovatelů zhojit právem na soudní přezkum podle s. ř. s. K přezkumu dochází až po právní moci rozhodnutí vydaných podle Stavebního zákona, kdy již může docházet k realizaci záměru a proto může být pozdě k účinnému předejití negativnímu dopadu na přírodu a krajinu (viz bod 61 Návrhu);
 - (VI) Stavební úřady jsou ve svém rozhodování politicky ovlivnitelné, Navrhovatelé argumentují tzv. systémovou podjatostí. Po vyloučení účastenství spolků zde již není žádný kontrolní orgán, který by stál vně veřejné správy a účinně by zatupoval „*organizovanou ochranu veřejného zájmu*“ (viz bod 62 Návrhu).

Ad 2)

7. Druhá část Návrhu obsahuje argumentaci ke zrušení ustanovení § 4 odstavců 9, 10 a 11 Stavebního zákona. Napadená ustanovení Stavebního zákona zavádějí nová pravidla a omezení pro přezkum závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle Stavebního zákona.
8. Ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 Stavebního zákona, ve znění Novely zní 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.“

9. V rámci posilování právní jistoty stavebníka bylo cílem Novely vyloučení možností opakovaného přezkumu závazných stanovisek, která jsou podkladem pro rozhodnutí podle Stavebního zákona, a podtržení významu aktivní obrany proti nim a její soustředění do řízení podle Stavebního zákona, a to v rámci dvouinstančnosti správního řízení do odvolacího řízení a omezení důvodů pro obnovu řízení. Také zde lze sledovat snahu o reakci na značnou byrokratizaci povolovacích procesů a v důsledku toho neadekvátní prodlužování přípravy staveb, což má prokazatelně negativní dopady v ekonomice České republiky.

10. Navrhovatelé tvrdí, že ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 Stavebního zákona ve znění Novely jsou v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a s čl. 1 věta první a čl. 11 odst. 1 Listiny, a to jak s těmito ustanoveními samotnými, tak v jejich spojitosti s čl. 36 odst. 1 Listiny. Napadají neodůvodněnou preferenci přezkumného řízení a obnovy řízení právě a jen ohledně závazných stanovisek vydávaných pro účely Stavebního zákona, omezení ochrany zákonnosti a rovnosti v právech, omezení lhůty pro přezkum a tvrdí, že provedená úprava je v rozporu s čl. 1 odst. 1 písm. e) a článkem 11 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „**Směrnice EIA**“) - (body 83 až 89 Návrhu).

III.

Úvod k argumentaci vlády

Okolnosti a důvody přijetí napadené právní úpravy

11. Vláda konstatuje, že dle jí dostupných informací a dle její znalosti byla Novela jako celek přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence Parlamentu České republiky a ústavně předepsaným způsobem.
12. Dále vláda uvádí, že přesto, že byla Návrhem napadená ustanovení Novely přijata na základě pozměňovacích návrhů a nebyla součástí původního vládního návrhu Novely, podle informací vlády **v průběhu legislativního procesu** probíhajícího v Poslanecké sněmovně České republiky **nebyl shledán rozpor napadených ustanovení s Ústavou ani s ústavním pořádkem** včetně závazků České republiky vyplývajících z mezinárodního práva.
13. Podle názoru vlády je nutné předtím, než bude v jednotlivostech podrobně rozebrána ústavněprávní argumentace Navrhovatelů, nastínit reálný kontext, v němž byla Novela připravována a následně i schválena. Ačkoli jej Navrhovatelé v Návrhu zcela opomíjejí, právě tento kontext je klíčový pro osvětlení důvodů, které vedly k přijetí Novely jako celku, a taktéž konkrétně k přijetí napadených ustanovení ZOPK a Stavebního zákona.
14. V současné době se Česká republika potýká **s problémem mimořádně dlouhých povolovacích procesů předcházejících realizaci stavebních záměrů**. Průměrná délka územního a stavebního řízení od podání první žádosti o vydání rozhodnutí až po obdržení pravomocného rozhodnutí, které skutečně umožňuje stavebníkovi realizovat jeho záměr, zpravidla výrazně (až mnohonásobně) přesahuje délku řízení předpokládanou ustanoveními Stavebního zákona, tj. standardně 60 dní a ve zvláště složitých případech 90 dní zvláště pro územní a stavební řízení (§ 87 odst. 4 a § 112 odst. 3 Stavebního zákona). Česká republika je podle aktuálního hodnocení Světové banky v otázce rychlosti vydání stavebního povolení až na 130. místě na světě.² V současnosti **se již projevují negativní ekonomické dopady pomalých povolovacích procesů**, když dochází k výraznému zpomalení výstavby, a to jak v oblasti infastruktury, zejména pak infrastruktury dopravní, tak v oblasti výstavby pro potřeby bydlení. V obou těchto oblastech tak dochází k výraznému zaostávání výstavby za potřebami i potenciálem české ekonomiky a v případě bydlení ve větších městech, jako jsou Praha a Brno, pak navíc i za stoupající poptávkou a potřebami obyvatelstva. V důsledku toho dochází k výraznému prodražování výstavby. Současně ale dochází i ke zvyšování cen samotných (již existujících a užívaných) nemovitostí. Je zřejmé, že pokud nedojde v právní regulaci povolovacích procesů k některým systémovým změnám, tyto problémy a jejich dopady se budou pouze prohlubovat.
15. Vláda netvrdí, že by výlučnými problémy přílišné délky a komplikovanosti územního a stavebního řízení byly jen široká možnost účasti spolků a extenzivní a opakovaný přezkum závazných stanovisek. **Novela ostatně také přináší celou řadu dalších změn, které mají povolovací procesy zjednodušit a zrychlit.** Jedná se mimo jiné o systémová

² Česká republika tak v této oblasti zaostává i za některými mnohem méně ekonomicky rozvinutými zeměmi. Celkem bylo hodnoceno 190 zemí (ekonomik) světa. Srov. oficiální hodnocení World Bank Group dostupné zde: <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

opatření v podobě zavedení několika variant integrovaných povolovacích řízení³ nebo zkrácení a zefektivnění některých procesů v územním plánování.⁴

16. Podle názoru vlády však **prakticky neomezená možnost účasti spolků v územních a stavebních řízeních, a to i v těch, které nemusejí mít žádný přímý dopad na přírodu a krajinu⁵, je jednou z příčin zdlouhavých a neekonomicky probíhajících řízení** o umístění a povolení stavebních záměrů. Je tomu tak zejména proto, že právní úprava před přijetím Novely umožňovala spolkům používat veškeré procesní prostředky, a to jak v rámci správního řízení, tak v rámci správního soudnictví, které vždy ze své podstaty vedou **k prodloužení řízení bez ohledu na to, zda byl v daném řízení skutečně dotčen veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny a bez ohledu na to, zda daný spolek ochranu tohoto veřejného zájmu skutečně materiálně** (tj. nikoli pouze dle svého formálně deklarovaného předmětu činnosti) **sledoval**.
17. V případě nově zaváděných ustanovení odst. 9 až 11 § 4 Stavebního zákona (ve znění Novely) je jejich smyslem zavést taková pravidla přezkumu závazných stanovisek, která budou mnohem lépe reflektovat skutečnost, že **v žádném jiném správním řízení se přezkum závazných stanovisek nedotýká právní jistoty a legitimního očekávání žadatele v takové míře, jako je tomu v případě závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle Stavebního zákona**. Jednak totiž platí, že obsah rozhodnutí vydávaného v těchto řízeních je významně závislý právě na závazných stanoviscích, a to jak z hlediska věcné stránky (tj. z hlediska vlivu obsahu závazných stanovisek na obsah rozhodnutí), tak z hlediska jejich kvantity (tj. z hlediska celkového počtu závazných stanovisek, bez jejichž vydání není možné vydat samotné rozhodnutí). Dále je pak rovněž nutné zohlednit skutečnost plynoucí již z podstaty územního a stavebního řízení, že na základě rozhodnutí v nich vydávaných dochází k provádění faktické činnosti v území, přičemž stavebník na tuto činnost vynakládá určité náklady, a to již předtím než dojde k zahájení stavební činnosti v dotčeném území.⁶ Z této podstaty řízení dle Stavebního zákona pak plyne, že rušení a změny rozhodnutí prováděné z úřední moci anebo prováděné s delším časovým odstupem po nabytí právní moci se nejen stavebníka, ale i dalších účastníků řízení⁷ dotýkají více, než jak je tomu v případě jiných správních řízení.
18. Vláda proto zdůrazňuje, že **žádné z Návrhem napadených ustanovení nebylo přijímáno samoučelně a bez sledování legitimního cíle. Cílem obou Návrhem napadených ustanovení Novely je především náprava dlouhodobě systémově nesprávně nastavených procesních pravidel, které bez legitimního důvodu a zcela nepřiměřeným způsobem (v nepřiměřené míře) zasahují do právní jistoty žadatelů o územní rozhodnutí a stavební povolení a dalších účastníků těchto řízení**.

³ Srov. s účinností od 1. ledna 2018 nově zaváděná řízení dle ustanovení § 94a a násl. Stavebního zákona (ve znění Novely).

⁴ Srov. s účinností od 1. ledna 2018 nově zaváděné postupy dle ustanovení § 42a a násl., § 55a a násl. a § 72 a násl. Stavebního zákona (ve znění Novely).

⁵ Je nutné zdůraznit, že předmět a účel ochrany a přírody vymezuje právní řád poměrně konkrétním způsobem, a to v ustanovení § 2 ZOPK.

⁶ Jedná se zejména o náklady na vypracování projektové dokumentace pro účely žádosti o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, náklady na obstarání potřebných podkladových dokumentů, vyjádření, souhlasů a závazných stanovisek, jakož i náklady na zajištění majetkoprávní přípravy.

⁷ Případně zrušení nebo změna závazného stanoviska, respektive zrušení nebo změna územního rozhodnutí či stavebního povolení může mít nežádoucí faktické dopady také na vlastníky se záměrem sousedících nemovitých věcí.

Podle názoru vlády mají tato ustanovení potenciál zvýšit rychlost a hospodárnost územního a stavebního řízení, souvisejících a navazujících správních řízení, což bylo hlavním záměrem Ministerstva pro místní rozvoj při přípravě Novely a hlavním cílem několik let trvajícího legislativního procesu.

19. V návaznosti na výše uvedené tak vláda již na tomto místě zdůrazňuje, že **žádné z napadených ustanovení Novely objektivně nemá za cíl a ani není způsobilé (i) zcela vyloučit účastenství spolků** ve správních řízeních (příčemž nejde o územní a stavební řízení), jejichž předmětem je posouzení a ovlivnění možného dopadu záměru na životní prostředí a **ani (ii) zásadně omezit či dokonce zcela vyloučit přezkum závazných stanovisek** vydávaných pro účely řízení dle Stavebního zákona.
20. **V obou případech ustanovení Novely toliko zmírňují nepřiměřené negativní dopady účastenství spolků a přezkumu závazných stanovisek dle dnes účinné právní úpravy na (i) ochranu veřejného (celospolečenského) zájmu na rychlém a hospodárném územním a stavebním řízení a (ii) ochranu právní jistoty a legitimního očekávání žadatele a dalších na veřejných subjektivních právech přímo dotčených účastníků řízení.**
21. Nutno uvést, že řada spolků využívá profesionální právní služby, elektronické podávání a doručování a formulářová podání, což jim umožňuje skutečně extenzivní a vytrvalé zasahování do velkého počtu řízení, aniž by se jich reálně týkala a aniž by s tím nesly jakékoli náklady či odpovědnost za své jednání, které se přitom fatálně dotýká práv a zájmů stavebníka i dalších osob. V řadě případů navíc ani nejde o spolky působící v daném místě a nezřídka se vyskytují i případy zcela účelově založených spolků nebo zcela účelových účastí ve správních řízeních, které mají za cíl vydírat stavebníka a žádat finanční náhradu za to, že svou účast a obstrukce ukončí.

IV.

Argumentace vlády k návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první ve slovech „podle tohoto zákona“ ZOPK (část II.A. Návrhu)

K tvrzené podstatě a významu napadených ustanovení (body 6 až 8 Návrhu)

22. Vláda se neztotožňuje se způsobem, jakým Navrhovatelé v bodě II.A./2. nastiňují podstatu a význam napadeného ustanovení. **Navrhovatelé především zcela opomíjejí legislativní kontext**, v němž napadené ustanovení § 70 ZOPK existovalo a i nadále existuje a v některých bodech v tomto směru uvádějí nepodložená tvrzení.
23. V prvé řadě je nutné zdůraznit základní ústavně právní paradigma rámuující rozsah a rozměr ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí. Podle výslovného znění článku 41 odst. 1 Listiny patří **právo na příznivé životní prostředí dle článku 35 Listiny mezi práva, jichž je možné se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí**. Konkrétně to pak znamená, že *„nelze na právo na životní prostředí bez komplikací nazírat ze stejných hledisek jako na tradiční, základní (lidská) práva a svobody, tj. jako na subjektivní veřejné, bezprostředně vymahatelné právo (součást tzv. core rights), jehož existence je stvrzována toliko ústavním pořádkem a zákonodárcem může být pouze (proporcionálně) omezováno. Právo na životní prostředí (v souladu s čl. 41 Listiny) pro své obsahové naplnění a konkretizaci naopak vyžaduje aktivní činnost*

zákonodárce, jemuž je tak ponechána vyšší míra volnosti při jeho úpravě, přičemž při jeho realizaci je jednotlivec omezen toliko zákony, které je provádějí (...). Proto lze dospět k závěru, že právo na životní prostředí, nahlížíme-li na základní práva jako na veřejná subjektivní práva, je spíše jen „zdánlivým“ základním právem (součástí tzv. ústavního soft-law), z něhož jednotlivcům přímo neplyne nárok na příznivé životní prostředí ve vztahu k veřejné moci, ať již v podobě nárokování respektu k tomuto právu anebo v podobě nároku na jeho pozitivní ochranu, a které není ani přímo vymahatelné (self-executing).“⁸

24. Byť si je vláda vědoma přetrvávajících odborných diskuzí nad právní povahou tzv. hospodářských a sociálních práv, mezi něž právo na životní prostředí patří, vláda považuje za nesporné, že na základě článku 41 odst. 1 Listiny a rovněž na základě dosavadní judikatury Ústavního soudu (k tomu viz podrobněji v bodě 49 tohoto vyjádření) náleží zákonodárci při provádění, a tedy i při možném omezení tohoto práva větší míra diskrece než jak je tomu v případě základních práv a svobod, na něž se článek 41 odst. 1 Listiny nevztahuje. Tento závěr přitom podle názoru vlády **nelze obcházet ani nepřímým, že bude výkon tohoto práva účelově zaměňován za výkon práva na soudní a jinou právní ochranu dle hlavy páté Listiny**. Vláda také zdůrazňuje, že v praxi, a není tomu jinak ani v případech dotčených napadeným ustanovením Novely, se právo na příznivé životní prostředí **nejčastěji střetává s právem na ochranu vlastnictví dle článku 11 Listiny, které naopak je přímo vymahatelným právem**.
25. Na úrovni práva Evropské unie, potažmo práva mezinárodního, které v současnosti nejčastěji představují rozhodující podněty ke konkrétnímu provedení práva na příznivé životní prostředí na úrovni zákona v České republice, **nelze identifikovat žádný, ani nepřímý dovoditelný závazek, aby právní řád České republiky zajistil účast veřejnosti ve formě spolků en bloc ve všech územních řízeních a stavebních řízeních** bez ohledu na velikost záměru a míru jeho možného vlivu na životní prostředí. **Právě naopak**. Práva veřejnosti působit při rozhodování o umístění záměrů v území dopadají dle Aarhuské úmluvy⁹, Směrnice EIA¹⁰ i Směrnice o integrované prevenci¹¹ shodně vždy na vybranou skupinu záměrů, která je alespoň typově specifikovaná, a to právě na základě zohlednění velikosti záměru a intenzity jeho potenciálních dopadů na životní prostředí. Je tedy zřejmé, že požadavek en bloc neomezené účasti spolků ve správních řízeních tak, jak to umožňovala právní úprava před přijetím Novely, není ani výsledkem plnění mezinárodních závazků, respektive závazků plynoucích z členství v Evropské unii, a není ani jakýmsi mezinárodním standardem (mezinárodní dobrou praxí). V tomto směru lze naopak dosavadní českou právní úpravu označit spíše za anomálii, která snad mohla být přijatelná v dobách krátce po pádu komunistického režimu, kdy v České republice ještě nebyly plně ukotvené zásady výkonu demokratické veřejné správy a zvláště ochrany přírody a krajiny. **V současnosti však již pro takto široce pojaté účastenství spolků podle názoru vlády nelze najít rozumný důvod**.

⁸ KOKEŠ, M. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 712, bod 13.

⁹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuská úmluva“) a zejména její článek 6 odst. 1 písm. a) a Příloha č. 1.

¹⁰ Přílohy č. I až III Směrnice EIA.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) („Směrnice o integrované prevenci“) a zejména její Příloha č. I a II.

26. Po nabytí účinnosti Novely **zůstane spolkům možnost přímo se účastnit těch správních řízení, kde lze skutečně identifikovat možný vliv záměru na životní prostředí**. Konkrétně jde minimálně o následující správní řízení:

- (I) územní řízení, stavební řízení a další řízení dle Stavebního zákona a dalších zákonů definovaná jako navazující řízení dle § 3 písm. g) Zákona o EIA¹² v případech, kdy je prováděno posuzování vlivů na životní prostředí, a to včetně tzv. podlimitních záměrů¹³ a včetně možnosti použití opravných prostředků proti rozhodnutí, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí¹⁴;
- (II) řízení o vydání integrovaného povolení dle Zákona o integrované prevenci¹⁵, a to bez ohledu na to, zda je u záměru prováděno posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle Zákona o EIA;
- (III) správní řízení dle Vodního zákona, a to bez ohledu na to, zda je u záměru prováděno posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle Zákona o EIA¹⁶;
- (IV) správní řízení dle ZOPK¹⁷ bez ohledu na to, zda je u záměru prováděno posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle Zákona o EIA, a to konkrétně:
 - a. řízení o registraci významného krajinného prvku (§ 6 odst. 1 ZOPK);
 - b. řízení o vyhlášení přechodně chráněné plochy (§ 13 odst. 1 ZOPK);
 - c. řízení ve věci omezení činností v národních parcích (§ 19 odst. 1 ZOPK, § 21 odst. 3 ZOPK);
 - d. řízení k udělení souhlasu k činnostem v ochranném pásmu národního parku (§ 37 odst. 4 ZOPK);
 - e. řízení o námitkách při projednávání záměrů na vyhlášení zvláště chráněných území (§ 40 odst. 6 ZOPK);
 - f. řízení o kompenzačních opatřeních v případě výskytu významného negativního vlivu koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (§ 45i odst. 11 ZOPK);
 - g. řízení o vyhlášení památného stromu (§ 46 odst. 1 ZOPK);
 - h. řízení o výjimce ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, je-li prováděno před zahájením řízení dle Stavebního zákona (§ 56 odst. 6 ZOPK).

27. V žádném případě **tedy nelze konstatovat, že by byla v důsledku Novely spolkům zamezena možnost účastnit se ve správních řízeních, kde je rozhodováno o umístění záměru v území**. Například pokud jde o integrované povolení dle Zákona

¹² Ve znění zákona č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 4 písm. d) Zákona o EIA.

¹⁴ § 7 odst. 9 Zákona o EIA.

¹⁵ § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů („Zákon o integrované prevenci“).

¹⁶ § 115 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů („Vodní zákon“).

¹⁷ § 70 odst. 3 ZOPK.

o integrované prevenci, platí, že právě v tomto řízení, a nikoli v územním a ve stavebním řízení, jsou řešené aspekty rozhodující pro vlivy záměru na životní prostředí, a to konkrétně přesné stanovení emisních limitů, provozní doby zařízení, opatření souvisejících se zamezením prašnosti či hlučnosti provozu, opatření související s dopravou navazující na povolený provoz atd. V územním a ve stavebním řízení přitom již nemůže dojít ke změnám těchto podmínek, aniž by nebylo změněno také samotné integrované povolení.¹⁸ **Novela tak skutečně směřuje k tomu, aby byla účast spolků zajištěna v těch řízeních, kde skutečně může dojít k zásahům do životního prostředí a aby naopak bylo zúžením počtu účastníků zajištěno zefektivnění a zrychlení těch řízení, kde takový zásah identifikovat nelze, případně jej nelze identifikovat v takové míře, která by převažovala nad zájmem na rychlém a hospodárném řízení a ochraně přímo dotčených účastníků (zejména žadatelů a vlastníků sousedících nemovitostí).**

28. Středně velké záměry představují více než 90 % z množiny všech záměrů, které jsou povolovány ve správním řízení a v nějakém ohledu se dotýkají ochrany přírody a krajiny v České republice. Podíl záměrů projednávaných v (plném) procesu posuzování vlivů na životní prostředí představuje z uvedené množiny jen několik málo jednotek procent (bod 8. Návrhu). Lze jen poznamenat, že pokud jde o pojem „*středně velký záměr*“, je v bodě 8. pro účely Návrhu vymezen jeho obsah tak, že jde o záměry nepodléhající posuzování vlivů na životní prostředí, s tím, že jde o více než 90 % záměrů, jedná se však pouze o odhad Navrhovatelů nedoložený žádnými statistikami či studiemi. Na druhé straně to dokládá, jaký rozsah účasti si spolky podle Návrhu nárokují. V tomto případě lze tedy zkonstatovat, že se jedná pouze o **nepodloženou a účelovou spekulaci Navrhovatelů**, že by v případě ponechání v platnosti napadeného ustanovení ZOPK byly spolky vyloučeny z projednávání více než 90 % záměrů.

K tvrzenému právu nájemců a rezidentů na úcastenství ve správních řízeních
(body 11 až 38 Návrhu)

29. Právo na spravedlivý proces navrhovatelé spojují s právem spolků na příznivé životní prostředí, s majetkovými právy, právem na pokojné užívání (nájem bytových a nebytových prostor) a právem rezidentů (např. až u záměrů, kam „*chodí občané obvykle na procházky*“ – body 33. až 35. Návrhu). U obou skupin je argumentace Navrhovatelů odlišná a odlišné je rovněž jejich právní postavení. Zejména pokud jde o skupinu rezidentů, považuje vláda tuto skupinu za vytvořenou arbitrárně a zcela neurčitě definovanou. Není vůbec jasné, jak by mohlo být možné práva takové skupiny dostatečně určitě legislativně uchopit. Zejména však platí, že obě tyto skupiny představují ve svém souhrnu výrazně menší množinu osob, než jakou představují spolky dle § 70 odst. 3 ZOPK, ve znění před přijetím Novely. **Implicitně tedy i Navrhovatelé přiznávají, že dosud zákonem upravená míra úcastenství spolků ve správních řízeních není odůvodněna žádným požadavkem plynoucím z ústavních norem.**
30. K tomu je uváděna zdánlivě přesvědčující podrobná argumentace s tím, že tato práva lze v intencích právních závěrů Ústavního soudu prosazovat prostřednictvím spolků (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 – bod 36 Návrhu). V tomto ohledu však lze poukázat, že zákonná úprava nejde mimo rámec výše citovaných nálezů Ústavního soudu, neboť

¹⁸ Srov. § 19a Zákona o integrované prevenci.

právo na spravedlivý proces stejně jako právo spolků na příznivé životní prostředí je v mezích zákona zaručeno právě i v novelizovaném ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, stejně tak jako ve vodním zákoně, zákoně o integrované prevenci, atp.

31. Je potřeba též konstatovat, že všechny nálezy citované Navrhovateli v bodech 13 až 16 Návrhu **se týkají výlučně těch osob, o jejichž subjektivním veřejném právu nebo povinnosti bylo, nebo lépe řečeno, mělo být ve správním řízení rozhodováno** (uchazeč o přijetí na vysokou školu ve vztahu k přijímacím zkouškám, žadatel o vydání povolení k vývozu a dovozu ohrožených rostlin, daňový ručitel v daňovém řízení, v němž je mu přímo ukládána povinnost, držitelka rozhodnutí o registraci léčivého přípravku ve vztahu k přezkumu tohoto rozhodnutí, povinný, kterému byl ustanoven opatrovník v exekučním řízení, žadatel o důchod ve vztahu k přezkumu rozhodnutí o této žádosti, adresát rozhodnutí finančního úřadu ve vztahu k porušení procesního práva na přítomnost u výsledku svědka, průtahy způsobené žadatelce ve správním řízení u pozemkového úřadu).
32. **Dosavadní judikatura Ústavního soudu zjevně přisuzuje procesní právo na účastenství jakožto ústavně garantované právo právě pouze těm osobám, které jsou přímo dotčené na svých veřejných subjektivních právech.** Zejména tak, že jím má být v řízení uložena veřejnoprávní povinnost, nebo deklarováno či konstitutivně založeno určité veřejné subjektivní právo (možnost studovat na vysoké škole, existence daňové povinnosti, splnění povinnosti v exekučním řízení atd.). **Nestačí tedy pouhé hypotetické dotčení veřejných statků v nespecifikované míře, které může, ale také vůbec nemusí být předmětem řízení,** jako je tomu zejména u výše zmíněné skupiny rezidentů ve vztahu k řízením o umístění a povolení záměrů. Ústavní soud již ostatně také alespoň implicitně uznal za správnou argumentaci nižších soudů, že *„úcastenství žalobce nezakládá pouze splnění jedné z podmínek, kterou je skutečnost, že se jedná o občanské sdružení, které si klade za cíl ochranu životního prostředí, ale je současně vyžadováno splnění druhé podmínky, kterou je existence zásahu či zahajovaného řízení, při kterém může dojít k dotčení zájmu ochrany přírody a krajiny.“*¹⁹
33. Tato judikatura ostatně také **plně odpovídá judikatuře Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“)** k článku 6 Úmluvy. Podle judikatury ESLP je ve vztahu k tzv. občanským právům a závazkům, kam v terminologii Úmluvy spadají v zásadě všechny „*netrestní*“ veřejná subjektivní práva a povinnosti, jednou ze základních nutných podmínek pro konstatování porušení práva na spravedlivý proces dle článku 6 Úmluvy existence přímého vlivu výsledku sporu na právo nebo závazek. Tento přímý vliv přitom musí být alespoň rozumným způsobem předvídatelný. **ESLP neexistenci takového přímého vlivu konstatoval právě v situaci, kdy se občanská sdružení a rezidenti v České republice domáhali účasti ve správních řízeních o umístění a povolení záměrů, respektive v soudních řízeních na tato řízení eventuálně navazující.**²⁰ V těchto případech prohlásil ESLP stížnosti za nepřijatelné z důvodu neaplikovatelnosti článku 6 Úmluvy.

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 75/01 ze dne 6. 5. 2003.

²⁰ Rozhodnutí ESLP ve věci Sdružení Jihočeské matky proti České republice ze dne 10. 7. 2006, č. 19101/03 a rozhodnutí ESLP ve věci Ladislav Folkman a další proti České republice ze dne 10. 7. 2006, č. 23673/03.

34. Lze tak uzavřít, že **Navrhovateli citovaná judikatura v bodech 13 až 16 Návrhu není právně ani skutkově aplikovatelná** na právní postavení nájemců a rezidentů ve správních řízeních o umístění a povolení záměrů.
35. Na právní postavení nájemců a rezidentů je též **neaplikovatelná i dále Navrhovateli citovaná judikatura** (body 17 až 19 Návrhu). Tři zde citovaná rozhodnutí se konkrétně zabývají vymezením pojmu „jeho věc“ dle článku 38 odst. 2 Listiny. Věcně je tedy jejich podstatou vymezení onoho přímého vlivu sporu na práva a povinnosti dotčené osoby podobně, jak jej ve své judikatuře aplikuje ESLP. První citované rozhodnutí²¹ se týká nemožnosti zvoleného člena zastupitelstva účastnit se nesporného řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení členem zastupitelstva obce. Je nepochybné, že výsledek takového řízení nutně má vždy přímý dopad na konkrétní veřejná subjektivní práva a povinnosti zvoleného člena zastupitelstva. Obdobnou míru přímého vlivu na práva a povinnosti rezidentů a nájemců v případě, kdy nejsou vlastníky sousedících nemovitostí, však v obecné rovině, tj. jako systematicky se vyskytující, shledat zjevně nelze a nelze ji ve smyslu judikatury ani důvodně předpokládat. Další citované rozhodnutí se pak týká vyloučení účastenství vlastníka pozemku, na němž se nachází kolaudovaná stavba, z kolaudačního řízení.²² Rovněž v tomto případě je zjevné, že lze důvodně předpokládat přímý vliv výsledku kolaudačního řízení na vlastníka právě toho pozemku, na němž se nachází samotná kolaudovaná stavba. Stejný závěr platí i u třetího Navrhovateli citovaného rozhodnutí²³, které se týkalo příliš restriktivní legislativní definice „sousedících pozemků nebo staveb na nich“, protože rovněž v tomto rozhodnutí **Ústavní soud požaduje, aby bylo dotčení na právech u té které osoby „zcela zřejmé“**. Ani toto rozhodnutí tak nepožaduje zavedení účastenství pro výlučně hypoteticky dotčené subjekty. Podle vlády lze z dosavadní judikatury Ústavního soudu naopak spíše implicitně dovodit, že účastenství spolků dle § 70 ZOPK v řízeních o umístění a povolení záměrů je v diskreci zákonodárce, když tento závěr lze z dosavadní judikatury dovodit minimálně ve vztahu ke kolaudačnímu řízení.²⁴
36. Vláda se neztotožňuje s **nepřiměřeně extenzivní aplikací pojmů ochrana přírody a krajiny ve smyslu ZOPK a životní prostředí ve smyslu článku 35 Listiny, kterou Navrhovatelé používají** v bodě 24 Návrhu. Na tomto místě je totiž nutné znovu připomenout, že právo na příznivé životní prostředí je specifické tím, že je možné se jej domáhat v mezích zákonů, které je provádí (článek 41 odst. 1 Listiny). Právě za tímto účelem, tj. v zájmu konkretizace provedení tohoto práva na zákonné úrovni, obsahuje § 2 ZOPK konkrétní definici ochrany přírody a krajiny. Smyslem a účelem legální definice pojmu *životní prostředí* dle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů („zákon o životním prostředí“), zjevně není vymezit absolutní a

²¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/95 ze dne 10. 1. 1996.

²² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000.

²³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000.

²⁴ Srov. usnesení Ústavního soudu II. ÚS 114/05 ze dne 7. 8. 2007, v němž Ústavní soud konstatoval následující: „Přitom nemůže obstát podpůrná argumentace stěžovatele, která vychází z toho, že pozdějším zákonem byl zákon o ochraně přírody a krajiny, jenž byl přijat za jiné společenské situace, mnohem více reflektující potřebu ochrany životního prostředí, a to mimo jiné zapojením aktivní organizované veřejnosti, a proto je třeba vyložit ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že je speciálním i ve vztahu k ustanovení § 78 odst. 1 tehdy platného stavebního zákona. Shora uvedenou novelou č. 83/1998 Sb. bylo novelizováno i ustanovení § 78 odst. 1 tehdy platného stavebního zákona tak, že došlo k rozšíření účastníků kolaudačního řízení. Pokud by záměrem zákonodárce bylo rozšířit okruh účastníků řízení i o občanské iniciativy, nic tomu nebránilo. Je tedy zřejmé, že takový záměr zde nebyl.“

všeobjímající rámec pro všechny konkrétní způsoby ochrany životního prostředí v českém právním řádu. Smysl a účel této definice je určen právě samotným zákonem o životním prostředí a jeho ustanoveními. Tuto definici pak nelze přenášet do všech ostatních právních předpisů a obcházet tím skutečnost, že jiné právní předpisy cíleně zakotvují vlastní legislativní definice pojmů, které jsou pro ně nosné. To lze dovést právě ze skutečnosti, že ZOPK obsahuje v § 2 pro pojem „ochrana přírody a krajiny“ výrazně konkrétnější definici zahrnující užší množinu veřejných statků. Zakotvení této konkrétnější definice přitom zjevně není náhodné. Cílem zákonodárce bylo pro specifické nástroje obsažené v ZOPK vymezit užší předmět aplikace, než jak je tomu v případě natolik obecného předpisu, jakým je zákon o životním prostředí. Na nesprávně extenzivní pojetí pojmu „ochrana přírody a krajiny“ přitom opakovaně poukazuje taktéž judikatura. Nejvyšší správní soud například uvedl, že „nemá žádnou pochybnost o tom, že také další pojmy užívané zákonem (v tomto případě „krajinný ráz“ či „krajina“) musí být vykládány v souladu s úvodními ustanoveními zákona a nikoli způsobem zjevně extenzivním, účel zákona přesahujícím. V tomto smyslu centrální část vysoce urbanizovaného prostředí nelze bez přistoupení dalších skutečností označit za „krajinu“ ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny.“²⁵ V této souvislosti nutno připomenout, že napadené ustanovení je obsaženo v ZOPK, nikoli v zákoně o životním prostředí.

37. Tvrzená subjektivní práva nájemců a rezidentů tak zjevně nelze dovozovat z extenzivně pojaté definice pojmů příroda a krajina a nesprávné aplikace pojmu životní prostředí, jak to činí Navrhovatelé. Takto nesprávně chápaný předmět ochrany přírody a krajiny tak není způsobilý ani sloužit jako základ pro konstruování jakéhokoli údajně přímo vymahatelného práva vyvěrajícího z článku 35 Listiny, protože jde o postup, který neodpovídá článku 41 odst. 1 Listiny a provádí právo dle článku 35 Listiny mimo meze stanovené zákonem. To platí o to více, když bylo ve shora uvedených soudních rozhodnutích dovozeno, že v těchto konkrétních případech není dána ani pravomoc orgánu ochrany přírody a krajiny. **Tím spíše má podle názoru vlády platit, že v takových případech nemůže vzniknout ani právo na účastenství osobám záměrem dotčeným toliko hypoteticky a v mnoha případech pouze nepřímo, tj. při potenciálním užívání veřejných statků, nikoli při užívání jejich vlastního majetku.** Rovněž tak platí, že na základě takto nesprávně široce pojaté definice předmětných pojmů nelze ani správně definovat skupinu „správních řízení o záměrech dotýkajících se životního prostředí, potažmo přírody a krajiny“ způsobem, jakým to v bodě 25 Návrhu činí Navrhovatelé.
38. Navrhovatelé v bodech 26 až 30 Návrhu uvádějí pět údajně dotčených skupin osob ve správních řízeních dotýkajících se ochrany životního prostředí. Za problematické lze označit zejména vymezení páté skupiny (bod 30 Návrhu), která je v tomto vyjádření zjednodušeně označována jako rezidenti. Lze především pochybovat o tom, že z ustanovení ZOPK, zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon o obcích**“), která citují Navrhovatelé, lze dovést konkrétní přímo vymahatelné veřejné či soukromé subjektivní právo blíže neurčeného okruhu osob. V takovém případě by totiž fakticky šlo o věcná práva k věcem cizím, na která by se však patrně nevztahovala ani nejzákladnější pravidla, která pro věcná práva k cizím nemovitým věcem zakotvuje OZ, a to zejména pravidla

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 48/2008-210 ze dne 10. 6. 2009. Dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002-65 ze dne 28. 12. 2006 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1746/07 ze dne 8. 5. 2010.

o publicitě těchto práv ve veřejném seznamu, která mají chránit právní jistotu třetích osob.²⁶ Takový výklad proto nelze než odmítnout.

39. Smysl a účel těchto ustanovení je nutné ve spojitosti s institutem veřejného statku dle § 490 OZ hledat v možnosti uživatelů domáhat se v konkrétních případech ochrany veřejného užívání těchto veřejných statků v případě, kdy je užívání těchto statků konkrétním způsobem rušeno, a to v rámci veřejné správy i v rámci správního soudnictví.²⁷ V těchto případech dává skutečně dobrý smysl konstruovat (právně uzнат) veřejné subjektivní právo na užívání těchto veřejných statků (volný průchod krajinou, užívání lesa nebo veřejných parků a veřejné zeleně), jemuž má být, v případě, že je konkrétním způsobem rušeno, poskytnuta právní ochrana. Naproti tomu ale **nelze přijmout konstrukci, kdy je pouze na základě zákonné možnosti veřejného užívání těchto statků dovozováno právo na účastenství ve správních řízeních, jejichž předmětem může být jakýkoli budoucí hypotetický zásah do užívání veřejných statků.** Navíc, na rozdíl od racionálního systému soudně dovozené ochrany veřejného užívání, již se může domáhat jen osoba, která na základě konkrétního rušení užívání prokáže svojí aktivní legitimaci, je pro účely účastenství **nutné stanovit taková obecná pravidla, která umožňují dostatečně určitě a zejména ex ante stanovit okruh účastníků řízení, a to již na jeho samotném počátku.** V opačném případě může být vedení správního řízení zcela neefektivní, ne-li nemožné. Vymezit konkrétní okruh osob, kterým může ve vztahu ke každému jednotlivému záměru náležet některé ze tří práv uvedených v bodě 30 Návrhu je nemožné. **Tato práva proto nejsou způsobilá založit konkrétním osobám veřejné subjektivní právo na účastenství ve správním řízení,** a pokud právní úprava takové „právo“ nepřiznává, nejde o rozpor s článkem 36 odst. 1 ani s článkem 38 odst. 2 Listiny. Tvrzení o údajném dotčení práva na účastenství je v případě skupiny rezidentů pochybné již v jeho samotném základu. Nelze navíc zapomínat ani na to, že **ochrana zájmů chráněných zvláštními předpisy,** tj. nikoli jen Stavebním zákonem, je podle ustanovení Stavebního zákona **předmětem činnosti stavebního úřadu v územním řízení** (§ 92 odst. 2 Stavebního zákona).
40. Pro závěr Navrhovatelů o neústavnosti napadených ustanovení ZOPK mají značný význam ústavněprávní argumenty rozvedené jednotlivě v bodech 33 až 37 Návrhu. Tvrzení v bodě 33, že Listina podle svého textu v článku 36 odst. 1 a článku 38 odst. 2 zaručuje právo na ochranu všech subjektivní práv bez rozdílu, zda jde o práva osobní, věcná, závazková či jiná, je právně scestné. **Listina totiž zaručuje ochranu jednotlivým subjektivním právům vždy s ohledem na jejich konkrétní obsah a rozsah, tj. pochopitelně ve vztahu k různým subjektivním právům v různé míře.** Použijeme-li argument ad absurdum a uvažujeme-li, že by tvrzení Navrhovatelů bylo věcně správné, pak by platilo, že mezi vlastníkem a nájemcem by nikdy nemohl vzniknout nájemní vztah založený na dočasném užívání věci, protože vlastník i nájemce by oba požívali stejnou míru (absolutní) právní ochrany, a jeden vůči druhému by tak navzájem disponovali stejným rozsahem nároků. Na tomto příkladu je zřejmá nesmyslnost tvrzení Navrhovatelů. Subjektivní práva nájemce jsou pochopitelně Listinou chráněna pouze v míře odpovídající většímu rozsahu práv, která má ke stejné věci její vlastník. Tento závěr je důležitý, jelikož vhodně dokládá nepochopení, s nímž Navrhovatelé přistoupili k dovozování práva nájemců (jakožto čtvrté skupiny uvedené v bodě 29 Návrhu) na účastenství ve správních

²⁶ Srov. § 980 až § 982 OZ.

²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 2/2007-218.

řízeních.

41. Neplatí proto ani závěr uvedený hned vzápětí v bodě 34 Návrhu. Je skutečně pravdou, že ve smyslu judikatury ESLP mohou být za „majetek“ dle článku 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě považována rovněž práva závazková. To však v žádném případě neznamena, že by bylo možné opomenout zásadní rozdíly v rozsahu a právní regulaci absolutních (věcných) práv a relativních (závazkových) práv a dovozovat pro obě skupiny stejnou míru právní ochrany. V první řadě platí, že věcná práva představují již ze své podstaty mnohem pevnější a v čase trvalejší pouto k věci než práva závazková. To má samozřejmě zcela zásadní vliv na praktické možnosti právní konstrukce účastenství ve správním řízení. Představme si, jaký reálný dopad by mělo dovození práva na účast nájemců či jinak závazkově oprávněných ve správních řízeních. V dnešní době, kdy jsou masově užívány aplikace jako Airbnb, jejichž cílem je umožnit vznik krátkodobých nájemních vztahů s neustálým se střídáním nájemců v konkrétní nemovitosti, by bylo v praxi zcela nemožné vymezit okruh účastníků správního řízení. Bylo by to navíc i zcela neúčelné, protože tito nájemci nemají vytvořené žádné reálné pouto k danému místu. Nelze identifikovat žádný přímý vliv výsledku správního řízení na práva takových krátkodobých nájemců, a proto také není důvod v tomto případě přiznávat těmto skupinám právo na účastenství na základě článků 36 a 38 Listiny. Pro nepřiznání práva nájemců na účast ve správních řízeních však svědčí i další důvody, které se již vztahují i k dlouhodobým uživatelům. Hlavním důvodem je relativita obligací, tedy pravidlo, že závazkové vztahy působí toliko mezi stranami (*inter partes*), nikoli vůči všem. To je také základní rozdíl od práv věcných, které mají účinky *erga omnes*. Byť tento závěr platí zejména pro právo soukromé a nevztahuje se automaticky i na regulaci veřejnoprávní, dává dobrý smysl a je zcela přiměřené, pokud zákonodárce reflektuje tuto soukromoprávní skutečnost také v právu veřejném. Jelikož mají práva věcná účinky *erga omnes*, platí pro ně pravidla formální a materiální publicity, a to obzvláště tehdy, vznikají-li na nemovitých věcech. Právě nemovité věci a záměry na nich či vedle nich prováděné jsou téměř výlučně předmětem územních a stavebních řízení. To má samozřejmě zásadní praktický dopad pro možnost určit na začátku správního řízení okruh účastníků, protože věcně právně oprávněné osoby jsou dohledatelné ve veřejných seznamech.
42. Kromě tohoto praktického dopadu lze však najít i zásadní důvody právní. Relativita obligací znamená, že práva a povinnosti vzniklé z těchto vztahů zásadně nemají dopadat na třetí osoby, které nemohou nijak ovlivnit jejich vznik, změnu či zánik, a zpravidla ani seznat existenci a rozsah těchto práv. Ze stejného důvodu je **proto namístě, pokud relativní práva nezakládají právo na účast ve správním řízení, což by byl právě ten účinek relativního práva vůči třetím osobám, který tato práva vyvolávat nemají**. Jak již bylo uvedeno, práva vlastníka mají větší rozsah než práva závazkově oprávněného a z ekonomického pohledu jsou vzácnější. Ze stejného důvodu mají také v tržní ekonomice věcná práva téměř vždy vyšší cenu než práva závazková. Je proto zcela přiměřené, pokud o „osudu“ nemovitosti ve správním řízení rozhoduje v souladu s článkem 11 odst. 1 Listiny výlučně její vlastník. Podstatou užívacích práv je totiž zpravidla umožnit užívání určité věci, nikoli umožnit rozhodování o jejím právním či faktickém stavu či o jejích zásadních změnách. **Pokud nabývá nájemce veškerá svá práva výlučně zprostředkovně skrz vlastníka, pak nedává smysl, aby bylo nájemci umožněno zrovna v územním a stavebním řízení bez ohledu na rozhodnutí vlastníka a případně i v rozporu s ním rozhodovat o osudu věci, kterou užívá právě a pouze jen z vůle vlastníka**. Není také

jasné, jak by se případně řešily rozpory, které by se ve správním řízení ve vztahu k téže věci projevovaly mezi vlastníkem a nájemcem. Požadavek vznesený Navrhovatelem by tak fakticky činil ze stavebního úřadu jakéhosi „arbitra“ zájmů vlastníků a zájmů nájemců v povolovacích řízeních. Z důvodové zprávy k § 70 ZOPK ani náznakem nevyplývá, že smyslem účasti spolků v správních řízeních má být ochrana majetkových práv osob, které jsou jejich členy. Prostřednictvím těchto spolků se má realizovat účast občanů při ochraně přírody a krajiny tak, jak ji ZOPK definuje ve svém § 2. Nutno doplnit, že právní řád nijak nebrání dohodě mezi vlastníkem a nájemcem o tom, že vlastníka bude v konkrétním správním řízení či ve všech správních řízeních zastupovat nájemce.

43. Nad rámec uvedeného lze navíc uvést ještě jeden podpůrný argument – některá práva, která jsou jinak přiznána pouze občanům obce, jsou přiznána dle § 16 odst. 3 Zákona o obcích také fyzickým osobám, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Nájemcům, kteří současně nesplní podmínky dle odst. 1 téhož ustanovení, přitom tato práva přiznána nejsou. Rovněž v tomto případě tak zákonodárce činí ve veřejném právu distinkci při přiznávání veřejných subjektivních práv na základě skutečnosti, zda je určité právo věcné či závazkové. **Ústavní konformita této právní úpravy přitom nikdy nebyla Ústavním soudem zpochybněna.** Mylný je též argument Navrhovatelů dovozovaný z dikce § 1044 OZ. Toto ustanovení, které je nezřídka kritizováno právě proto, že nedůvodně stírá rozdíly mezi absolutními a relativními právy je výslovně omezeno na situaci, kdy má někdo věc u sebe. Domněnka dle § 1043 tak platí vždy pouze po dobu aktivně vykonávané detence. Je tomu tak proto, že v této konkrétní situaci, kdy někdo aktivně vykonává detenci, může zjevnost faktického stavu vůči třetím osobám nahradit funkci, kterou u věcných práv jinak plní jejich publicita. V žádném případě však toto ustanovení nezajišťuje detentorům *en bloc* samostatnou ochranu jejich majetkových práv. Opět by to totiž v praxi znamenalo neřešitelné problémy v konkurenci nároků detentorů a držitelů (vlastníků) ke stejné věci. Rovněž v případě nájemců je přímá ochrana toliko výjimečná a explicitně omezena na náhlé situace (§ 2211 OZ). Pravidlem je naopak ochrana zajišťovaná pronajímatelem (§ 2212 OZ).
44. Z výše uvedených důvodů proto **lze uzavřít, že je v souladu s článkem 11 odst. 1 Listiny, článkem 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a články 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny, pokud zákonodárce přiznává právo na účast ve správních řízeních věcně právně oprávněným, avšak toto právo nepřiznává nájemcům.**
45. Pokud jde o argument uvedený v bodě 35 Návrhu, odkazuje vláda na svojí shora uvedenou argumentaci k nedostatečné míře přímého dotčení na veřejných subjektivních právech, která je podmínkou pro aplikovatelnost článku 36 Listiny a článku 6 Úmluvy (body 31 až 355). Pokud jde o závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 49/2007-191, tyto se patrně opírají o ustanovení § 34 stavebního zákona z roku 1976. Toto ustanovení je však, pokud jde o závěry v tomto rozhodnutí, shodné s ustanovením § 85 odst. 1 a 2 Stavebního zákona a Novela tak nebude mít na závěry vyslovené v tomto rozhodnutí žádný vliv; právo konkrétním způsobem dotčeného vlastníka nemovité věci na účast v územním řízení bude zachované a na základě stejných důvodů možné dovést i nadále.
46. Vláda si je vědoma závěrů plynoucích z nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015. Vláda je však přesvědčena, že **tyto závěry na napadená ustanovení a jejich soulad s ústavním pořádkem nedopadají.** V první řadě je nutné podtrhnout, že oba **citované nálezy**

se týkají územního plánování a nikoli správních řízení o konkrétních záměrech. Územní plánování je v České republice prováděno zejména formou vydávání opatření obecné povahy, které se dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), dotýká neurčitého okruhu osob. V tom tkví jeden z hlavních rozdílů mezi opatřením obecné povahy a rozhodnutím vydávaným v „klasickém“ správním řízení. Rozsah práva na účastenství dovozený v rámci procesů územního plánování tak nelze automaticky přenášet na správní řízení, jehož předmětem jsou již mnohem subtilnější a konkrétnější otázky dotýkající se z logiky věci menší množiny osob. Jak vláda uvádí níže, **zajištění účasti veřejnosti v procesech územního plánování je naopak jedním z důvodů, proč je téměř stejně široká míra účastenství ve správních řízeních nadbytečným zásahem do práv přímo dotčených účastníků těchto řízení.** Navíc, podle českého právního řádu jsou závěry přijaté na úrovni územního plánování plně závazné pro průběh a výsledek územního a stavebního řízení.²⁸

47. S ohledem na výše uvedené neobstojí ani odkaz Navrhovatelů na rezoluci 77 (31) Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů, jelikož jeho závěry jsou na napadená ustanovení a jimi upravované právní vztahy neaplikovatelné ze stejných důvodů jako články 36 a 38 Listiny a článek 6 Úmluvy.

K tvrzené neproporcionalitě napadených ustanovení (body 45 až 55 Návrhu)

48. Vláda nesouhlasí s tvrzením Navrhovatelů, že Novela v rozporu s článkem 4 odst. 4 Listiny nešetří podstatu práv zakotvených v článku 36 odst. 1, respektive článku 38 odst. 2 Listiny. Jednak platí, že **ve vztahu k spolkům zůstalo jejich právo na účast zachováno tam, kde může potenciálně skutečně docházet k zásahům do životního prostředí.** Pokud jde o nájemce, jejich právo na účast nikdy nemohlo být zajištěno na základě ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, protože toto ustanovení vždy zajišťovalo jen účast spolkům splňujícím podmínky v § 70 odst. 2 ZOPK, tj. spolkům, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Toto ustanovení tedy ani v původním znění nebylo způsobilé zajistit právní ochranu nájemcům v míře požadované Navrhovatelem. K důvodům, proč nájemci nemusejí či dokonce nemají mít zajištěno právo na účast ve správních řízeních, viz shora body 40 až 42. Pokud jde o právo na účastenství ve vztahu k rezidentům, odkazuje vláda na svojí argumentaci uvedenou výše v bodě 38.
49. V bodech 49 až 55 podrobně Navrhovatelé Novelu testu proporcionality a dospívají k závěru, že Novela v tomto testu neobstojí, a je tudíž protiústavní. **Nesprávná je však již samotná premisa, že by Novela měla podléhat testu proporcionality.** Jakožto jedno z hospodářských a sociálních práv uvedených v článku 41 odst. 1 Listiny **nepodléhá právo na příznivé prostředí dle článku 35 Listiny testu přísné proporcionality, nýbrž testu racionality.**²⁹ Testu proporcionality podléhá zákon pouze tehdy, pokud zasahuje do esenciálního obsahu práva.³⁰ K tomu však podle názoru vlády

²⁸ Srov. § 90 odst. 2 Stavebního zákona, přičemž nově bude navíc posouzení souladu mezi územním plánováním a povolovacím řízením formalizováno do podoby závazného stanoviska dle § 96b s nově zavedenou možností ministerstva pro místní rozvoj podat správní žalobu pro rozpor tohoto závazného stanoviska s obsahem povolení (§ 94p odst. 6 a § 94y odst. 7 Stavebního zákona).

²⁹ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 61/04, Pl. ÚS 83/06 a Pl. ÚS 1/08. Srov. též ONDŘEJEK, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012, s. 164 a násl.

³⁰ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (body 103 až 105).

v důsledku přijetí Novely nedošlo, jelikož se změnil pouze rozsah práva na účastenství a k jeho úplnému vyloučení ze všech řízení nedošlo. Rozsah tohoto práva se navíc změnil ve vztahu k těm skupinám účastníků, které jsou právě v tomto rozsahu dotčené nejméně. Konkrétně byla **zúžena účast spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny v těch typech řízení o umístění a povolení záměrů, kde je předpokládána nejnižší míra vlivu záměru na ochranu přírody a krajiny**. Tento zásah je navíc **odůvodněn skutečností, že v povolovacích procesech dochází k neúměrným průtahům, a to mimo jiné i v důsledku nadužívání procesních námitek** (např. námitky podjatosti), **opravných prostředků v rámci správního řízení i správního soudnictví ze strany účastníků, kteří nejsou přímo dotčeni předmětným záměrem**. Nejde tedy o zásadní svévolné snížení celkového standardu ochrany základních práv.

50. Zúžení počtu řízení, v nichž se spolky mohou účastnit a využívat všechna procesní práva včetně podávání opravných prostředků, je **racionálním prostředkem**. Aniž by došlo k vyloučení účasti spolků v těch řízeních, kde může mít skutečně z hlediska ochrany přírody a krajiny smysl, dává toto opatření prostor pro zjednodušení procesní agendy stavebních úřadů a eliminaci možných průtahů působených podáváním opravných prostředků ze strany účastníků, kteří nebyli předmětným záměrem přímo dotčeni. Tím dochází **k mnohem proporcionalnější ochraně práva přímo dotčených účastníků na spravedlivý proces** v podobě zjednodušení a zrychlení řízení (článek 38 odst. 2 Listiny ve slovech „*bez zbytečných průtahů*“) a rovněž k proporcionalnější ochraně vlastnického práva žadatele a dalších účastníků dle § 85 odst. 2 Stavebního zákona dle článku 11 Listiny a článku 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jelikož v důsledku neodůvodněného prodlužování územního a stavebního řízení vzniká těmto osobám pravidelně majetková újma v podobě nákladů na vedení správního řízení, ale zejména nákladů spojených s oddálením faktického započítání s prováděním stavby a realizace zamýšlené investice. Podle testu racionality přitom zvolený prostředek nemusí být nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.³¹ V tomto smyslu jsou tak nadbytečné úvahy Navrhovatelů v bodech 51 a 52 Návrhu o alternativních způsobech dosažení sledovaného cíle. Nad rámec tohoto závěru nicméně vláda uvádí, že návrhy, které nepočítají s omezením možnosti využívání opravných prostředků ze strany spolků, nejsou způsobilé vést ke sledovanému cíli (zrychlení řízení), a návrhy, které by takovou možnost obsahovaly, by vedly k vytvoření materiálně jen velmi málo významné kategorie účastenství, jejímž obsahem by fakticky bylo jen právo na informace a případně účast na veřejném projednání, což však je zajištěno stávajícími právními předpisy.³²
51. Navrhovatelé namítají v bodě 54 Návrhu, že při poměrování zásahu do práva spolků na účastenství vycházel Parlament z nepodložených spekulací. K tomu vláda uvádí, že **obstrukční chování spolků bylo již několikrát konstatováno i judikaturou**.³³ **O nepodložené spekulaci tak objektivně nejde**. Nutno také zdůraznit, že obstrukčním může být i samotné používání opravných prostředků, skutečnost, že rozhodování o nich je v rukách správních orgánů a soudů na tom nic nemění. Již samotné podání odvolání, rozkladu či správní žaloby zcela nepochybně prodlouží délku povolovacího procesu.

³¹ Srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (body 103 až 105).

³² Srov. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 156/2012-30 ze dne 14. 5. 2013, usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 25/2012-21 ze dne 27. 4. 2012, usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 121/2012-22 ze dne 12. 9. 2012, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 14/2013-147 ze dne 5. 8. 2014.

Pokud se pak správného řízení mohou účastnit subjekty, které nejsou přímo dotčené předmětným záměrem, zvyšuje se úměrně tomu také pravděpodobnost, že bude docházet k podávání nedůvodných námitek podjatosti a opravných prostředků. Řada spolků přitom vykonává tuto činnost zcela profesionálně za pomoci formulářových žalob a automatizovaných systémů, čímž se neustále snižuje úsilí, které musejí tyto spolky investovat do svého obstrukčního jednání. Konečně je také nutné zdůraznit, že pokud neexistují souhrnné statistiky o účasti spolků v územních a stavebních řízeních, platí stejný závěr také **pro tvrzení o prospěšnosti této formy účastenství ve vztahu k ochraně veřejných zájmů a veřejných statků. Tato tvrzení nejsou ničím podložena.**

52. Ochranou přírody a krajiny podle ZOPK se rozumí vymezená péče státu a fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. V tomto ohledu lze pod pojmově vymezenou ochranu přírody a krajiny obtížně podřadit v Návrhu všechna uváděná práva, zejména **právo na příznivé životní prostředí, které má jiný širší obsah, natož majetková práva a jiná subjektivní práva, včetně práv rezidentů**. Bez spojení s předmětem ochrany přírody a krajiny podle ZOPK tak dochází v podaném návrhu a v minulosti i docházelo, k extenzivnímu výkladu podmínek pro účast spolků podle tohoto zákona a právě k nárokování účastenství v řízeních podle stavebního zákona u „*středně velkých záměrů*“, u kterých ale z hlediska zákona nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. To znamená vlastně určité suplování úpravy „*dotčené veřejnosti*“, na kterou se nevztahuje zákon o EIA. Tato situace spolu s negativními případy účelové a obstrukční účasti spolků v řízeních podle Stavebního zákona pak byla jednou z příčin vzniku shora uvedeného pozměňovacího návrhu.
53. Vzhledem k institutům obecné a zvláštní ochrany přírody a krajiny jsou zjevné difference mezi obecným a zvláštním a lze nalézt přesně vymezená kritéria pro určení předmětu ochrany přírody a krajiny. Nejsou s tím problémy u zvlášť chráněných území a u zvlášť chráněných druhů živočichů a rostlin (ale i u památných stromů a nerostů). Otázky vznikají u institutů obecné ochrany přírody a krajiny, typicky u ochrany krajinného rázu, kdy mimo jiné v důsledku nedotažené právní úpravy (prováděcí předpis nebyl ani po 25 letech vydán) a extenzivního výkladu v zastavěném území a kolize s právní úpravou Stavebního zákona vzniká prostor pro uplatňování nároků na účast spolků v povolovacích řízeních, které nemají s faktickou ochranou přírody a krajiny nic společného. Přitom i judikatura si klade pro posuzování krajinného rázu dvě podmínky, a to že stavba „*svou charakteristikou může krajinný ráz ovlivnit a je umístována v krajinně krajinným rázem charakterizované*“. Nelze tedy pojem krajinný ráz vykládat zjevně extenzivním, účel zákona přesahujícím způsobem (viz rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2009, č. j. 5 As 53/2008 – 243 a ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015 – 57).
54. Při akceptování uvedené premisy, že „*vše souvisí se vším*“, pak s přihlédnutím k 90% „*středně velkých záměrů*“ ze všech povolených případů vzniká v rozhodovací praxi neúnosná situace prakticky neomezené účasti spolků téměř ve všech řízeních podle Stavebního zákona. Tvrzení Navrhovatelů, že „*paušální a bezvýjimečné vyloučení všech nájemců a jiných uživatelů nemovitostí a rezidentů ze správních řízení o středně velkých záměrech podle stavebního zákona není ve prospěch ochrany práv žadatele a zájmu na rychlém a hospodárném řízení nezbytné*“ (bod 50 návrhu), je liché. Stejně tak tvrzení

Navrhovatelů, že „*spolky nikdy neměly v žádném řízení nic jiného a nic více, než jen právo uplatnit určité argumenty, tzn. vyjádřit se, podat odvolání, žalobu, popřípadě kasační stížnost, a to s tím, že pravomoc závazně rozhodovat o důvodnosti takových vyjádření a procesních prostředků byla vždy v rukou správních orgánů a soudů. Takže pokud v důsledku odvolání či žaloby spolku někdy došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí stavebního úřadu, nemohlo jít o 'obstrukci' či 'blokaci výstavby' ze strany spolku, ale o ochranu zákonnosti nebo správnosti rozhodnutí ze strany nadřízeného správního orgánu nebo soudu*“, těžko obстоjí i v kontextu s Navrhovateli uváděným šestým argumentem „*rizika tzv. systémové podjatosti*“ zaměstnanců zařazených do obecních a krajských úřadů, které jsou příslušné k vydání povolovacích rozhodnutí.

55. Spolky systémově využívají všech procesních možností k obstrukcím včetně námitek „*systémové podjatosti*“ v takové míře, že Ministerstvo pro místní rozvoj muselo tuto otázku řešit na základě úkolu z usnesení vlády č. 587 ze dne 27. 6. 2016. Nebude-li přijata adekvátní právní úprava této problematiky, představuje to vzhledem k poslání a úkolům veřejné správy v rámci spojeného modelu vážná rizika. Obce a kraje mají na jedné straně zajišťovat fungování veřejné dopravní a často také technické infrastruktury a pečovat o všestranný rozvoj svého území, vytvářet podmínky pro ekonomický a sociální rozvoj, včetně zaměstnanosti. Na druhé straně mají krajské úřady a obecní úřady rozhodovat o věcech ve správním řízení, které naplňují tyto úkoly. Dosavadní aplikace tzv. systémové podjatosti je pak důvodem pro neefektivní změny místní příslušnosti a představuje vážnou hrozbu pro funkčnost státní správy na daném úseku a právní jistotu stavebníků. V této souvislosti vláda na svém zasedání konaném dne 11. 10. 2017 přijala usnesení č. 719, kterým uložila ministru vnitra předložit vládě do konce června 2018 návrh novely SŘ, kterým bude legislativně provedena nová úprava institutu podjatosti ve správním řádu. Tato nová úprava bude definovat „*systémovou podjatost*“ a podrobněji řešit procesní stránku posuzování a vyřizování námitek (systémové) podjatosti. Ministerstvo pro místní rozvoj z vlastní praxe uvádí, že nárůst vznesených námitek podjatostí právě spolky je oproti roku 2015 téměř 100 %.
56. V kontextu podmínek pro účastenství spolků je třeba připomenout, že Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 6. 5. 2003 sp. zn. IV. ÚS 75/01, kterým odmítl ústavní stížnost proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích jako neopodstatněnou, nezpochybnil argumentaci krajského soudu, že „***účastenství žalobce nezakládá pouze splnění jedné z podmínek, kterou je skutečnost, že se jedná o občanské sdružení, které si klade za cíl ochranu životního prostředí, ale je současně vyžadováno splnění druhé podmínky, kterou je existence zásahu či zahajovaného řízení, při kterém může dojít k dotčení zájmu ochrany přírody a krajiny.***“
57. Z důvodové zprávy k § 70 návrhu ZOPK, který byl jako sněmovní tisk č. 497 z roku 1992 projednáván v České národní radě, ani náznakem nevyplývá, že smyslem účasti občanských sdružení (dnes spolků) ve správních řízeních má být ochrana majetkových nebo závazkových práv osob, které jsou jejich členy. Tato ochrana je těmto subjektům zcela dostatečně poskytována prostřednictvím soukromého práva, nikoliv práva veřejného. Prostřednictvím těchto sdružení se má realizovat účast občanů na výkonu ochrany přírody a krajiny tak, jak ji pak přijatý zákon definoval v ustanovení § 2. Z důvodové zprávy k Sněmovnímu tisku ČNR č. 497 z r. 1992 k vládnímu návrhu ZOPK k § 70 a 71 (zvláštní část) lze uvést: „*Ustanovení o účasti občanů na výkonu ochrany přírody a krajiny podle*

tohoto zákona jednak navazuje na některé osvědčené instituty předchozích právních norem (např. aktivity ochrany přírody při orgánech státní ochrany přírody), jednak zavádí zcela nový prvek v možnosti, aby se občanská sdružení organizovaná v oblasti ochrany přírody stala za určitých podmínek účastníkem správních řízení. Využívá se tak znění § 14 odstavce 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení: „Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.“ Těmito organizacemi jsou např. Český svaz ochránců přírody, Myslivecký nebo rybářský svaz, TIS, Brontosaurus, Děti země, Greenpeace apod. "Místní" příslušností se nerozumí vždy jen místní organizace, ale místu dotčenému řízením v katastru příslušné obce ta nejbližší organizační jednotka zájmového sdružení, která působí zpravidla v nějakém regionálním (okresním, obvodním, republikovém) měřítku. Z toho ovšem plyne, že příslušné zájmové sdružení může vždy zastupovat jedna její organizační jednotka (např. Český svaz ochránců přírody jeho místní organizace; pokud neexistuje v dané obci, pak např. její okresní výbor, pokud neexistuje, pak ústřední orgány). Na požadavku právní subjektivity organizačního článku je nutné trvat. Jen tak lze mít jistotu v tom, že ti, kteří předloží návrh na správní řízení, zastupují organizaci právem. Požadavek, aby zaměřením příslušného zájmového sdružení byla ochrana přírody a krajiny, neplní zpravidla ty organizace, které jsou především výchovné (Skaut, Junák) sportovní (s výjimkou turistických), ženské, dětské apod. Smyslem účastenství dříve občanských sdružení (spolků) bylo podle ZOPK umožnit participaci na ochraně veřejného zájmu na úseku ochrany přírody a krajiny spolu s příslušnými dotčenými orgány, kterým zákon svěřuje výkon veřejné správy na daném úseku.

58. Zákonodárce má řadu alternativních účinných legislativních způsobů, jak upravit účast spolků v povolovacích řízeních podle Stavebního zákona, hájících subjektivní práva svých členů mimo předmět ZOPK, ale ne způsobem, který by zneužíval instituty tohoto zákona.

K podpůrným kontextovým argumentům Navrhovatelů (body 57 až 62 Návrhu)

59. K navrhovateli zpochybňované argumentaci přednesené zástupci Ministerstva pro místní rozvoj v průběhu projednávání Novely v Parlamentu (bod 57 Návrhu), vláda uvádí, že lze skutečně konstatovat, že zásadní otázky ochrany přírody a krajiny jsou řešeny v územně plánovací dokumentaci. Nehledě na obligatorně pořizované krajské dokumenty – zásady územního rozvoje, má z celkového počtu 6 258 obcí v současné době 5 661 obcí platný územní plán. Územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy po všestranném opakovaném veřejném projednání s povinným reflektováním připomínek veřejnosti. Podle judikatury Ústavního soudu pak mohou spolky, ačkoli neměly plná procesní práva dotčených osob, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo na zrušení jeho části. Při pořizování územně plánovací dokumentace je vyhodnocován její vliv na udržitelný rozvoj území, včetně vlivu na životní prostředí – SEA (zahrnující i vliv na ochranu přírody a krajiny, typicky na krajinný ráz, který se v případech schválení podmínek jeho ochrany v územním plánu již dále neposuzuje).
60. Druhý kontextový argument je třeba posoudit v souvislosti s druhou částí Návrhu. Těžko však lze souhlasit s důvodem pro účast spolků v povolovacích řízeních založeným na kontrole dodržování podmínek podkladových závazných stanovisek dotčených orgánů, kterou by prioritně měly zajišťovat tyto dotčené orgány. K informování dotčené veřejnosti

včetně spolků by měly sloužit jiné instituty pro poskytování informací, zejména na daném úseku podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

61. Podpora účasti nájemců a jiných uživatelů nemovitostí a rezidentů ve formě spolků a argumentace pro účast „*přehlasované menšiny*“ (bod 59 Návrhu) je zavádějící a nesouvisí s akcentovaným předmětem ochrany přírody a krajiny, kdy na základě ochrany jejich práv má být „*použit*“ ZOPK.
62. Podceňování významu účasti obcí, respektive městských částí hlavního města Prahy v územním řízení podle čtvrtého kontextového argumentu (bod 60 Návrhu) nespovídá o praktickém uplatňování tohoto institutu. Nerespektování „*kvalifikovaného kolektivního zájmu celé komunity*“ a upřednostňování ochrany „*menšinových*“ zájmů pak nezohledňuje principy zastupitelské demokracie a reprezentování zájmů občanů představiteli obcí, respektive městských částí Prahy.
63. Zachování možnosti soudního přezkumu povolovacích rozhodnutí je popisováno jako nefunkční (bod 61 Návrhu), ačkoli existují účinné nikoli jen teoretické prostředky předběžných opatření nebo odkladu vykonatelnosti rozhodnutí podle soudního řádu správního, které mohou úspěšně čelit popisovanému zničení přírodních hodnot.
64. V žádném případě pak nelze přijmout tvrzení Navrhovatelů v podpůrných kontextových argumentech (bod 62 Návrhu), že spolky musí mít postavení účastníka správních řízení, aby mohly „*suplovat*“ neexistující kontrolní orgán, který by stál vně systému státní správy a zastupoval organizovanou ochranu veřejného zájmu a byl za tím účelem vybaven odpovídající pravomocí uplatňovat opravné prostředky, jako byl např. protest prokurátora, případně že jejich účast v řízení má čelit tzv. riziku systémové podjatosti.
65. Závěrem k uvedeným důvodům podaného Návrhu je třeba položit si základní otázku, zda práva spolků na spravedlivý proces jsou spojena s jejich předmětem činnosti podle § 2 ZOPK nebo zda prostřednictvím tohoto zákona jsou naplňovány jiné, byť Ústavou a zákony aprobované, ale jiné cíle a realizována jiná práva, než tento zákon stanoví. Připusťme, že odpověď na tuto otázku není jednoduchá, ale má zásadní význam pro posouzení většiny uváděných důvodů Návrhu, které jsou pak sofistikovaným způsobem rozváděny a argumentovány i judikaturou Ústavního soudu k problematice práva na spravedlivý proces, práva na příznivé životní prostředí, práva na ochranu vlastnictví a na pokojné užívání majetku.
66. Ochrana životního prostředí (přírodního bohatství, nerostného bohatství, zdrojů a surovin) nabývá podoby politického cíle či ústavního principu a (příznivé) životní prostředí ústavně chráněné hodnoty – veřejného statku (v objektivním smyslu slova), za jejichž garanci a naplňování (i v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje) nese primární odpovědnost stát (veřejná moc). Projevy této ochrany jsou zakotveny v LZPS, a to v čl. 35 odst. 3 a čl. 11 odst. 3. Výjimky z této ochrany jsou dány zákonem, kdy „*jiný veřejný zájem výrazně převyšuje zájem na ochraně přírody a krajiny*“ (např. § 43 a § 56 ZOPK), dále se jedná o zákony regulující posuzování vlivů lidských aktivit na životní prostředí (EIA/SEA). Životní prostředí je jedním ze součástí sociálního standardu, mezi které náleží ekonomický rozvoj, sociální blahobyt a příznivé životní prostředí, proti němuž stojí poměrování veřejných zájmů (územní plánování, dohodovací řízení o závazných stanoviscích

dotčených správních orgánů, atp.) Mělo by být vždy na posouzení orgánů veřejné moci v mezích daných zákonem, který zájem má v daném konkrétním případě přednost, ale zcela jistě by zde neměla být možnost neomezené účasti spolků zabývajících se ochranou životního prostředí ve všech typech správního řízení tak, aby suplovaly výkon veřejné moci.

V.

Argumentace vlády k návrhu na zrušení ustanovení odst. 9 až 11 v § 4 Stavebního zákona ve znění Novely (část II. B. Návrhu)

67. Vydávání podkladových závazných stanovisek dotčených orgánů hájících veřejné zájmy podle zvláštních předpisů pro povolovací řízení a následné rozhodnutí podle Stavebního zákona je v poslední době v centru pozornosti a předmětem kritických úvah. Usnesením vlády č. 828 ze dne 21. září 2016, kterým byla vládou schválena novela Stavebního zákona, bylo ministryni pro místní rozvoj a dále ministrům životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany, vnitra a spravedlnosti uloženo zpracovat konečné znění vládního návrhu novely stavebního zákona a zanalyzovat při přípravě právních předpisů, které se dotýkají územní přípravy, umístování a povolování staveb, možnosti celkového zjednodušení a navrhnout konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení
- a) jednotné formy úkonů všech dotčených orgánů vstupujících do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení,
 - b) posílení vzájemné koordinace dotčených orgánů v souvislosti s územní přípravou a povolováním záměru,
 - c) úprav souvisejících zákonů s maximální mírou integrace do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení prováděného podle stavebního zákona,
 - d) redukce související administrativní zátěže.
68. Vláda se neztotožňuje s tvrzením Navrhovatelů, že by napadená ustanovení Stavebního zákona byla v rozporu s článkem 1 odst. 1 Ústavy a s článkem 1 věta první a článkem 11 odst. 1 Listiny, a to ani s těmito ustanoveními samotnými, ani ve spojitosti s článkem 36 odst. 1 Listiny.
69. Platí, že v České republice nelze najít žádné jiné správní řízení, v němž by měla závazná stanoviska dotčených správních orgánů takový význam, jako je tomu v případě řízení dle Stavebního zákona. Zejména nelze najít řízení, v němž by byl pravidelně vydáván takový počet závazných stanovisek. Výsledek územního a stavebního řízení je přímo závislý na vydání a konkrétním obsahu velkého počtu závazných stanovisek. Již z toho vyplývá, že rozumné nastavení podmínek přezkumu, tj. možnosti nadřízených správních orgánů změnit či zrušit již jednou vydaná závazná stanoviska, má na průběh fakticky každého územního i stavebního řízení významný dopad. Problém právní úpravy před přijetím Novely však spočíval v tom, že umožňovala opakovaný a věcně mimořádně extenzivní přezkum a změnu či úplné zrušení již vydaných závazných stanovisek, což v praxi velmi často vedlo k následnému zrušení územního rozhodnutí a případně i stavebního povolení a k nutnosti opakovat tyto procesy. Předchozí právní úprava

tak výrazně potlačovala zájem na ochraně právní jistoty stavebníka a jeho legitimního očekávání, že může realizovat svůj záměr na základě vydaných, pravomocných povolení. Právní jistota je přitom jednou z elementárních náležitostí demokratického právního řádu a základní podmínkou, jak se mohou občané se státem a jeho veřejnou mocí identifikovat a důvěřovat jim.

70. Podle názoru vlády je přijetí několika zvláštních pravidel o přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle Stavebního zákona (dále v tomto vyjádření zjednodušeně označována také jen jako „závazná stanoviska“) plně v intencích judikatury citované Navrhovatelí. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 jsou totiž tato zvláštní pravidla ve skutečnosti založena na objektivních a rozumných důvodech a mezi zvolenými pravidly a sledovaným cílem existuje vztah přiměřenosti.
71. Smyslem nových ustanovení odst. 9 až 11 § 4 Stavebního zákona je zavést taková pravidla přezkumu závazných stanovisek, která budou mnohem lépe reflektovat skutečnost, že v žádném jiném správním řízení se přezkum závazných stanovisek nedotýká právní jistoty a legitimního očekávání žadatele v takové míře, jako je tomu v případě závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení dle Stavebního zákona. Jednak totiž platí, že obsah rozhodnutí vydávaného v těchto řízeních je významně závislý právě na závazných stanoviscích, a to jak z hlediska věcné stránky (tj. z hlediska vlivu obsahu závazných stanovisek na obsah rozhodnutí), tak z hlediska jejich kvantity (tj. z hlediska celkového počtu závazných stanovisek, bez jejichž vydání není možné vydat samotné rozhodnutí). Dále je rovněž nutné zohlednit skutečnost plynoucí již z podstaty územního a stavebního řízení, že na základě rozhodnutí v nich vydávaných dochází k provádění faktické činnosti v území, přičemž stavebník na tuto činnost vynakládá určité náklady, a to již předtím než dojde k zahájení stavební činnosti v dotčeném území.³⁴ Z této podstaty řízení dle Stavebního zákona pak plyne, že rušení a změny rozhodnutí prováděné z úřední moci anebo prováděné s delším časovým odstupem po nabytí právní moci se nejen stavebníka, ale i dalších účastníků řízení³⁵, dotýkají více, než jak je tomu v případě jiných správních řízení.
72. Situace stavebníka, respektive ostatních účastníků řízení dle Stavebního zákona tak objektivně není stejná jako situace účastníků jiných správních řízení. „*Preferenční*“ zacházení je v tomto případě založeno na objektivních, racionálních a ospravedlnitelných důvodech. Není proto správný argument uvedený v bodě 78 Návrhu o porušení principu rovnosti „*neodůvodněným procesním privilegovaním*“ účastníků řízení dle Stavebního zákona.
73. Zákonodárce přitom v rámci sledování výše popsaných legitimních cílů nepřistoupil k zamezení přezkumu závazných stanovisek, pouze stanovil jeho některá přiměřená omezení, která mají více zohledňovat práva stavebníka a dalších účastníků řízení.

³⁴ Jedná se zejména o náklady na vypracování projektové dokumentace pro účely žádosti o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, náklady na obstarání potřebných podkladových dokumentů, vyjádření, souhlasů a závazných stanovisek, jakož i náklady na zajištění majetkoprávní přípravy.

³⁵ Případné zrušení nebo změna závazného stanoviska, respektive zrušení nebo změna územního rozhodnutí či stavebního povolení může mít nezřídka faktické dopady také na vlastníky se záměrem sousedících nemovitých věcí.

74. V právním řádu České republiky se přitom nejedná o první případ „preferenčního“ omezení přezkumného řízení, když je tradičně zcela vyloučeno přezkumné řízení například ve vztahu k rozhodnutí, kterým byl povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí.³⁶ Rovněž v tomto případě zákonodárce patrně sledoval ochranu právní jistoty potenciálně dotčených osob, kterou upřednostnil, a to na rozdíl od Novely, dokonce zcela před zájmem na ochraně zákonnosti. Pokud tedy **Navrhovatelé implicitně naznačují, že pro přezkum všech rozhodnutí (závazných stanovisek) by měla platit absolutně stejná pravidla**, je nutno říci, že **tomu tak v zásadě nikdy nebylo**. Ustanovení § 94 odst. 2 SŘ totiž obsahuje další případy omezení přezkumu, kde musel zákonodárce na mísku vah postavit vedle zájmu na ochraně zákonnosti zájem na ochraně již nabytých subjektivních práv, legitimních očekávání, dobré víry a právní jistoty účastníků řízení.
75. V případě řízení dle Stavebního zákona je potřebné zdůraznit potřebu řešení administrativní náročnosti povolovacích procesů spojených s vydáváním a přezkumem závazných stanovisek a zájem na racionalizaci a efektivitě postupů při povolování staveb. Na základě toho existují důvody pro zvláštní úpravu ve Stavebním zákoně. Relevantnost namítaných interpretačních problémů ukáže teprve aplikační praxe a tvrzené omezení přezkumu zákonnosti závazných stanovisek naráží na zachování soudního přezkumu povolovacích rozhodnutí, v jehož rámci jsou přezkoumávána i příslušná podkladová závazná stanoviska.
76. Neplatí ani argumenty uváděné v bodě 79 Návrhu o nedůvodném zvýhodnění stavebníka oproti jiným účastníkům. I kdyby bylo pravdou, že právo může být fakticky založeno pouze stavebníkovi, nutno především zohlednit, že žádný z účastníků není přímo na svých subjektivních právech, a to zejména právu na poskytnutí právní ochrany dle článku 38 odst. 2 Listiny a právu na ochranu vlastnického práva dle článku 11 odst. 1 Listiny, dotčen v případě změny či zrušení rozhodnutí v takové míře jako právě stavebník. I pokud bychom tak připustili existenci preferenčního přístupu vůči stavebníkovi, na kterém však obecně formulovaná úprava § 4 odst. 11 Stavebního zákona postavena není, nejde o přístup neodůvodněný.
77. Pokud jde o námitky obsažené v bodech 81 a 82 Návrhu, jsou podle názoru vlády toliko **výsledkem nesprávného výkladu napadených ustanovení**. Podle názoru vlády je totiž § 4 odst. 9 věta druhá Stavebního zákona, jakož i další ustanovení § 4 odst. 9 Stavebního zákona, ve vztahu speciality výlučně k § 149 odst. 5 (od 1. 1. 2018 odst. 6) SŘ, nikoli však k § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odst. 5) SŘ. Ve vztahu k postupu dle § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odst. 5) SŘ se tak neuplatní ani zvláštní pravidlo pro počítání roční objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, a tuto **lhůtu je tak nutné** v souladu s obecným ustanovením § 96 odst. 1 SŘ **i nadále počítat od právní moci rozhodnutí**. Výklad nabídnutý Navrhovateli by totiž skutečně vedl k ničím neodůvodněným praktickým obtížím, kdyby bylo možné v rámci odvolacího řízení přezkoumat pouze ta závazná stanoviska, u nichž shodou okolností ještě neuplynula jednorozční lhůta. Obdobně by tomu bylo v případě podání několika odvolání různých účastníků, přičemž v jednom odvolacím řízení by bylo možné závazné stanovisko přezkoumat, v jiném, však již s ohledem na uplynutí lhůty, nikoli. Tento výklad je proto nutné odmítnout. Vláda zde zejména odkazuje na **uplatnění principu priority ústavně konformního výkladu před derogací**.³⁷ **Důsledky**

³⁶ § 94 odst. 2 SŘ.

³⁷ Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/10, ze dne 23. 4. 2013.

ustanovení Novely nastíněné Navrhovatelem v bodě 82 Návrhu je tak nutné odmítnout jako liché.

78. Konečně je potřeba odmítnout také argumentaci údajným rozporem napadených ustanovení Novely s ustanoveními Směrnice EIA, konkrétně s jejím článkem 11 odst. 4. Z tohoto ustanovení Směrnice EIA především nelze dovodit požadavek, aby český právní řád umožňoval přezkum závazného stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí „stejným způsobem a za stejných podmínek“, jaké jsou stanovene pro přezkum ostatních závazných stanovisek. Článek 11 odst. 4 Směrnice EIA toliko stanoví, že správní i soudní řízení, jejichž předmětem je přezkum závazného stanoviska EIA, musejí být spravedlivá, nestranná a včasná a nesmí být nepřiměřeně nákladná. Jedná se tedy o požadavek minimálního standardu, nikoli o požadavek stejných pravidel pro přezkum všech závazných stanovisek, který navíc ani z hlediska smyslu a účelu Směrnice EIA nedává žádný smysl. Všechny tyto minimální standardy napadená ustanovení Novely splňují, protože v tomto směru k žádnému zásadnímu posunu oproti předchozí právní úpravě ani nedošlo. Pokud jde o požadavek včasnosti řízení, naplňuje jej Novela celkovým zkrácením lhůt pro zahájení přezkumu ve větší míře než právní úprava účinná před přijetím Novely.
79. Právní konstrukce závazného stanoviska přinesla mimo jiné řadu právních a praktických problémů, které se projevují v jejich přezkumu, ať již soudním nebo podle správního řádu. Postup v rámci odvolacího řízení, kdy musí být na základě odvolacích námitek přezkoumána jednotlivě závazná stanoviska dotčených orgánů jejich nadřízenými orgány, je administrativně velmi náročný a vede k prodlužování odvolacích řízení. Přitom následně jsou závazná stanoviska podle obecné úpravy správního řádu přezkoumatelná samostatně, čehož účastníci, brojící proti stavebnímu záměru, s oblibou využívají. Samy soudy v přezkumu závazných stanovisek podle dosavadní judikatury několikrát změnilý názor (např. rozsudky Sb. NSS č. 1764/2009 a 2434/2011, NSS č.j. 4 As 42/2014, 10 As 97/2014).
80. Shora uvedené důvody svědčí pro zvláštní právní úpravu přezkumu závazných stanovisek ve Stavebním zákoně, která by zajistila racionální a efektivní průběh řízení. Smyslem je tedy zejména, aby závazná stanoviska byla přezkoumána v odvolacím řízení a jednou již přezkoumaná závazná stanoviska nebyla předmětem následného a dodatečného přezkumu a důvodem pro obnovu řízení.
81. Navrhovatelé spatřují ve zvláštní právní úpravě porušení principu právního státu s tím, že jsou omezovány prostředky právní ochrany zákonnosti v řízeních podle Stavebního zákona. Vytýkají nové zákonné úpravě neodůvodněné rozdíly v možnostech a míře ochrany subjektivních práv a zájmů účastníků řízení. Na druhé straně citují z právního názoru Ústavního soudu, který připouští, že zákonodárce má určitý prostor k úvaze na preferenční zacházení z objektivních a rozumných důvodů. Nelze souhlasit s názorem navrhovatelů, že zvláštní preferenční režimy přezkumného řízení a obnovy řízení ohledně závazných stanovisek vydávaných pro účely stavebního zákona nemají svůj rozumný důvod. Jak bylo shora popsáno, tak problematika závazných stanovisek je významnou zátěží pro efektivní průběh povolovacího řízení. Dosavadní právní úprava, která umožňuje opakovaný přezkum závazných stanovisek, je v případě jejich následného zrušení důvodem pro opakování povolovacích řízení, což vede k prodlužování povolovacích procesů a ohrožuje právní jistotu stavebníků.

82. Pokud napadená ustanovení podtrhují iniciativu účastníků řízení k přezkumu závazných stanovisek v rámci podaného odvolání, děje se tak v souladu s trendy, že každý, kdo se cítí zkrácen ve svých právech, se může domáhat ochrany svých práv u orgánů veřejné moci. Přes určité výkladové problémy nového ustanovení § 4 odst. 9 Stavebního zákona je třeba zdůraznit, že se jedná o speciální úpravu k obecnému ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu (ve znění platném od 1. 1. 2018), přičemž ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu s účinností od uvedeného data zůstane provedenou Novelou Stavebního zákona nedotčeno.
83. Důraz na právní jistotu stavebníků přitom respektuje principy právního státu a představuje požadovaný a rozumný legitimní důvod pro zvláštní právní úpravu přezkumu zákonnosti závazných stanovisek podle stavebního zákona. Pokud se žádný z účastníků povolovacího řízení neodvolá s tím, aby požadoval přezkum vydaných podkladových závazných stanovisek, měla by mít přednost právní jistota stavebníka.
84. Námitky stran omezené lhůty pro přezkum závazného stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona vycházejí z posuzování dosavadní praxe (bod 82 návrhu). Pokud Navrhovatelé poukazují na porušení článku 11 odst. 1 Směrnice EIA, pak je možné namítnout, že soudní přezkum i v případech použití postupu podle § 4 odst. 9 až 11 Stavebního zákona není omezen a není to důvod k tvrzené neústavnosti ve smyslu bodů 85 až 89 návrhu. Možnosti přezkumu zákonnosti vydaných povolovacích rozhodnutí a jimi podmíněných závazných stanovisek EIA nejsou provedenou úpravou Stavebního zákona dotčeny.

VI.

Závěr

85. Na základě shora uvedeného posouzení stěžejních důvodů podaného Návrhu lze zpochybnit právní argumenty, zejména u návrhu Ad 1., tj. přehodnocení procesního postavení spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění Novely, které vycházejí z extenzivního výkladu předmětu ochrany přírody a krajiny a s tím souvisejících ústavně garantovaných práv.
86. Je třeba zdůraznit, že Novela Stavebního zákona se nijak nedotkla účasti spolků v těch řízeních, kde je umožnění jejich účasti vyžadováno právními předpisy přijatými na úrovni Evropské unie, zejména tedy se nedotkla účasti spolků podle právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí a tzv. integrované prevence. V těch řízeních, kde může dojít ke skutečně významným zásahům do životního prostředí, zůstává spolkům účast zajištěna v nezměněném rozsahu.
87. U menších stavebních záměrů a stavebních záměrů, u nichž z hlediska jejich umístění, provozu a velikosti nelze identifikovat natolik významný vliv na životní prostředí, by však

zákonodárce měl mít možnost nastavit okruh účastníků takovým způsobem, aby na jednu stranu byla zajištěna ochrana přímo dotčených osob a subjektů, a to jak v rovině veřejných, tak i soukromých zájmů, tak aby na druhou stranu bylo umožněno efektivní vedení správního řízení a předcházení systematickým a opakovaným obstrukcím.

88. Navíc, nelze identifikovat takový veřejný zájem, který by potenciálně mohly chránit soukromoprávní spolky a který by zároveň nebyl předmětem činnosti některého ze správních orgánů zapojených do územního a stavebního řízení. V případě územního řízení je jeho účastníkem vždy obec, na jejímž území má být záměr realizován. Mimořádně široká účast veřejnosti je zajištěna v procesu územního plánování, které je v poměrech České republiky prováděné ve výrazné míře podrobnosti, což umožňuje již v této fázi identifikovat potenciálně dotčené veřejné zájmy. Nelze tedy rozhodně tvrdit, že by omezením účasti spolků stát jakkoli rezignoval na ochranu dotčených veřejných zájmů.
89. Pokud by však spolkům skutečně bylo přiznáno ústavní právo na účast v územním a stavebním řízení, významně se tím zmenší prostor zákonodárce pro regulatorní vyvážení zájmu na zajištění ochrany dotčených veřejných zájmů na jedné straně, a zájmu na efektivním a zbytečně neprodlužovaném řízení, jehož se mohou zúčastnit skutečně dotčené osoby, na straně druhé.
90. U návrhu Ad 2. je třeba akcentovat potřebu řešení administrativní náročnosti povolovacích procesů spojených s vydáváním a přezkumem závazných stanovisek a hledání racionálních a efektivních postupů při povolování staveb. Na základě toho existují rozumné důvody pro zvláštní úpravu ve Stavebním zákoně, nehledě na to, že historicky Stavební zákon vždy součinnost s dotčenými orgány hájícími zájmy podle zvláštních právních předpisů upravoval. Namítané interpretační problémy ukáže teprve praktická aplikace nové právní úpravy a tvrzené omezení přezkumu zákonnosti závazných stanovisek naráží na zachování soudního přezkumu povolovacích rozhodnutí, v jehož rámci jsou přezkoumávána i příslušná podkladová závazná stanoviska. Kritickou míru rizika představuje zejména tvrzená diskriminace (bod 78 návrhu) a stanovená lhůta pro přezkum závazného stanoviska (bod 80 a 81 návrhu).
91. Nastavení přísnějších podmínek přezkumu závazných stanovisek je zcela v zájmu nastavení efektivního povolovacího procesu a zajištění právní jistoty. Na základě Novely nelze závazná stanoviska přezkoumávat, pokud nedojde k napadení samotného územního rozhodnutí či stavebního povolení odvoláním. To přímo souvisí s omezením okruhu účastníků těchto řízení, protože odvolání mohou podat právě pouze účastníci řízení. Pokud se žádný z účastníků proti rozhodnutí neodvolá, má mít přednost **právní jistota** stavebníka. Stejný závěr analogicky platí rovněž ve vztahu k omezení věcného rozsahu přezkumu (přezkum zákonnosti, nikoli však věcné správnosti) a k vyloučení obnovy řízení, pokud závazné stanovisko změní či zruší až orgán III. stupně a povolení již založilo účastníkovi konkrétní právo. Ve všech těchto případech zákonodárce toliko identifikoval a stanovil hranici, kdy již má dostat přednost právní jistota a ochrana legitimního očekávání stavebníka před nápravou méně podstatných či teprve po dlouhé době zjištěných vad závazného stanoviska.

VII.

Vzhledem k výše uvedenému proto vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny senátorů na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb., obou ve znění zákona č. 225/2017 Sb., vedený pod spisovou značkou Pl. ÚS 22/17, v souladu s ustanovením § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu **v plném rozsahu zamítl.**