

**Ústavnímu soudu  
Joštova 8  
660 83 Brno 2**

V Praze dne 16.8.2017

Věc (návrh): 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.

Návrh podává: skupina níže podepsaných senátorů Parlamentu České republiky, (dále též jen „navrhovatelé“),

zastoupeni: JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, evidenční číslo ČAK: 12130, identifikační číslo: 71 46 84 71, se sídlem Aranžerská 166, Praha 9, 190 14

Další účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní 176/4, Praha 1, 118 00  
2. Senát Parlamentu ČR, Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, 118 01

Počet vyhotovení: t ř i

Přílohy: plná moc k zastupování

## I. PŘEDMĚT NÁVRHU

1. Navrhovatelé tímto na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu<sup>1</sup>, podávají návrh na zrušení následujících ustanovení zákonů:

- A) 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., a
- B) 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.

2. Navrhovatelé z důvodu procesní jistoty zdůrazňují, že se tímto návrhem domáhají zrušení výše uvedených novelizovaných ustanovení, tj. ustanovení ve znění po novelizaci provedené 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 též jen „zákon č. 225/2017 Sb.“ nebo „předmětná novela“).

3. Zákon č. 225/2017 Sb. nabyl platnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů dne 31.7.2017, kdy byla rozeslána příslušná částka 82, ročník 2017 Sbírky zákonů.

## II. DŮVODY NÁVRHU

### II.A.

**Důvody návrhu na zrušení ustanovení odstavce 3 věta první ve slovech „*podle tohoto zákona*“ v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 225/2017 Sb.**

#### II.A./1.

*K obsahu napadeného ustanovení*

4. Ustanovení ve slovech „*podle tohoto zákona*“ bylo do odstavce 3 věty první § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>2</sup>, doplněno novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., konkrétně jeho ustanovením části šesté čl. VII bod 17, které zní takto: „*Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ... se mění takto: ... V § 70 odst. 3 se slova „správního řízení“ nahrazují slovy „řízení podle tohoto zákona“*“. Toto novelizující ustanovení části šesté čl. VII bod 17 zákona č. 225/2017 Sb. nebylo součástí původního vládního návrhu citovaného zákona (dále též jen „vládní návrh novely stavebního zákona“), který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 3.10.2016 a který byl následně v Poslanecké sněmovně projednáván jako sněmovní tisk č. 927/0. Uvedené novelizující ustanovení bylo do původního vládního návrhu zákona vloženo pozměňovacím návrhem poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny č. 5904. Tento pozměňovací návrh, zpracovaný jako součást sněmovního tisku č. 927/5, byl Poslanecké sněmovně předložen na její 55. schůzi v rozpravě dne 28.2.2017 v rámci 2. čtení a následně byl Poslaneckou sněmovnou schválen na její 56. schůzi dne 5.4.2017 v rámci 3. čtení.

<sup>1</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“)

<sup>2</sup> Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

5. Ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. znělo takto: „Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. ....“ Ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb., tj. ve znění, které je předmětem tohoto návrhu, zní takto: „Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. ....“

## II.A./2.

### *K podstatě a významu napadeného ustanovení*

6. Ustanovení § 70 odst. 3 věta první ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. je (resp. bylo) v zákoně o ochraně přírody a krajiny v nezměněné podobě od samého počátku, tzn. od nabytí platnosti zákona o ochraně přírody a krajiny dne 25.3.1992. Jeho účelem bylo (a je) zaručit dotčené veřejnosti (ve formě občanských sdružení, potažmo nyní spolků s ohledem na § 3045 odst. 1 občanského zákoníku<sup>3</sup>) právo na účastenství ve správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Toto zákonem zaručené právo představuje zákonné provedení dvou ústavně zaručených základních práv, a to (i) práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 ve spojitosti s čl. 41 odst. 1 Listiny a (ii) práva na stanovený postup (spravedlivý proces) při rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny; k této otázce se vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 (N 96/1997, sv. 8 Sb.ÚS)<sup>4</sup>. Citované ustanovení bylo do zákona o ochraně přírody a krajiny zakotveno jako reakce i pojistka proti nedemokratickému rozhodování totalitního komunistického státu o věcech dotýkajících se přírody a krajiny, potažmo životního prostředí,<sup>5</sup> jejichž příznivý (či naopak nepříznivý) stav rozhodujícím způsobem determinují kvalitu života obyvatel v dotčené oblasti nebo místě.

7. Podstata ustanovení § 70 odst. 3 věta první ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. spočívala v tom, že zaručovala dotčené veřejnosti (spolkům) právo na účastenství ve všech správních řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny, tzn. ve správních řízeních (i) bez ohledu na to, jaký správní orgán (resp. jeho kategorie) řízení vede a rozhoduje ve věci a (ii) bez ohledu na to, který zákon zakládá pravomoc k jeho rozhodování. Právo spolků bylo záměrně vymezeno takto obecně proto, že v důsledku zákonem stanoveného rozdělení působnosti mezi různé kategorie správních orgánů se zájmy

<sup>3</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „občanský zákoník“).

<sup>4</sup> Z nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97: „Při posouzení povahy ochrany životního prostředí z hlediska uvedeného rozlišování nutno přisvědčit názoru stěžovatele, podle něhož skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny). Konečně i vrchní soud v ústavní stížnosti napadeném usnesení s ohledem na čl. 41 Listiny a s poukazem na příslušná ustanovení zákonů č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a č. 244/1992 Sb. konstatoval pro občanská sdružení, působící v oblasti životního prostředí, subjektivní práva, avšak toliko procesního charakteru.“

<sup>5</sup> Obsah těchto pojmů s ohledem na jejich zákonné vymezení i odborné chápání se z velké části překrývá. K pojmu „příroda a krajina“ (resp. „ochrana přírody a krajiny“) srov. § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. K pojmu „životní prostředí“ srov. § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o životním prostředí“).

ochrany přírody a krajiny často významně dotýkají i správní řízení vedená jinými správními orgány, než jsou jen orgány ochrany přírody podle zákona o ochrany přírody a krajiny. Podle ust. § 70 odst. 3 věta první ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. tak měly spolky právo účastnit se zejména správních řízení vedených stavebními úřady podle stavebního zákona<sup>6</sup>, zejména (i) územního řízení podle § 85 a násl. stavebního zákona (především řízení o umístění stavby a o změně využití území podle § 77 písm. a) a b), 79 a 90 stavebního zákona), (ii) stavebního řízení podle § 109 a násl. stavebního zákona (tj. řízení o povolení provedení stavby) a (iii) řízení o dodatečném povolení „černé“ stavby podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona – to vše samozřejmě za podmínky, že při nich „*mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*“ (ve smyslu navazujícího ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Přitom pro možnost účastenství spolků podle citovaného ustanovení byla nerozhodná velikost záměru, přesněji řečeno skutečnost, zda záměr splňuje podmínky pro (plné) posuzování vlivů na životní prostředí a pro účast dotčené veřejnosti podle § 3 písm. i) bod 2 a § 9c příslušného zvláštního zákona o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>7</sup>. Úprava účastenství dotčené veřejnosti v tzv. navazujících (správních) řízeních, obsažená v § 3 písm. i) bod 2 a § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je speciální a má ve vztahu k úpravě obsažené v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny přednost.

8. Podstata ustanovení § 70 odst. 3 věta první ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. spočívá ve výrazném zúžení rozsahu práva spolků na účastenství ve správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a sice jen na (správní) „řízení podle tohoto zákona“, tzn. jen podle zákona o ochrany přírody a krajiny (a tedy *a contrario*: nikoli již podle jiných zákonů, zejména podle stavebního zákona). Význam tohoto zúžení je tento: novelizovaná zákonná úprava bez náhrady ruší právo dotčené veřejnosti (spolků) na účastenství ve všech správních řízeních, ve kterých (i) rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny a (ii) jejichž předmětem jsou záměry, jež se sice dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale nepodléhají (plnému) posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Lze je pracovně označit jako „*středně velké záměry*“ (umístění a povolení „*malých záměrů*“ totiž podle stavebního zákona již vůbec nepodléhá režimu rozhodování stavebních úřadů ve správním řízení, ale režimu souhlasů vydávaných ve zjednodušených správních postupech, které nejsou správním řízením podle části druhé a třetí správního řádu<sup>8</sup>; jde zejména o územní souhlas podle § 96 stavebního zákona a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 104 a násl. stavebního zákona). Mezi středně velké záměry patří v první řadě záměry na umístění a provedení staveb, o kterých rozhodují stavební úřady v územních a stavebních řízeních, popřípadě řízeních o dodatečném povolení podle výše citovaných ustanovení § 84 a násl., § 109 a násl., popř. § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Středně velké záměry představují více než 90% z množiny všech záměrů, které jsou (i) povolovány ve správním řízení a (ii) 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.

<sup>6</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „stavební zákon“).

<sup>7</sup> 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, (dále též jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“).

<sup>8</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „správní řád“).

## II.A./3.

### *Tvrzení navrhovatelů o rozporu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem ČR*

9. Navrhovatelé tvrdí, že ustanovení odstavce 3 věta první ve slovech „*podle tohoto zákona*“ v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 225/2017 Sb. je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 38 odst. 2 věta první a čl. 4 odst. 4 Listiny<sup>9</sup>, a to ve spojitosti (i) jednak s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 věta první Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě<sup>10</sup> a (ii) jednak s čl. 35 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 Listiny, jak byly provedeny zákonnými ustanoveními § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 19 odst. 1 lesního zákona<sup>11</sup> a § 34 zákona o obcích<sup>12</sup>.

10. Navrhovatelé se tak domnívají na základě následujících právních argumentů:

## II.A./4.

### *Ústavněprávní východiska*

11. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny: „*Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*“ Podle čl. 36 odst. 4 Listiny: „*Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.*“ Podle čl. 38 odst. 2 věta první Listiny: „*Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.*“ Podle čl. 4 odst. 4 Listiny: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. ....*“ Podle čl. 11 odst. 1 věta první a druhá Listiny: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.*“ Podle čl. 35 odst. 1 Listiny: „*Každý má právo na příznivé životní prostředí.*“ Podle čl. 41 odst. 1 Listiny: „*Práv uvedených v ... čl. 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*“ Podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě: „*Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek.*“

12. Ustanovení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny se vztahují nejen na řízení před soudy, ale též na řízení před orgány veřejné správy (neboli správními orgány), tj. na správní řízení v materiálním smyslu (tzn. včetně například daňového řízení). Vyplyvá to nejen z názvu HLAVY PÁTÉ Listiny „*Právo na soudní a jinou právní ochranu*“, ale především z pojmu „*jiný orgán*“ v úvodním ustanovení hlavy páté Listiny, tj. v čl. 36 odst. 1. Potvrdil to i Ústavní soud v následující judikatuře:

13. Ústavní soud dovedl použitelnost čl. 36 odst. 1 Listiny specificky na správní řízení zejména v těchto nálezech: v nález sp. zn. III. ÚS 226/95 (N 61/1996, sv. 5 Sb.ÚS)<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> Listina základních práv a svobod podle sdělení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále též jen „Listina“).

<sup>10</sup> Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podle sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., (dále též jen „Dodatkový protokol k evropské Úmluvě“).

<sup>11</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „lesní zákon“).

<sup>12</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o obcích“).

<sup>13</sup> Z nálezu sp. zn. III. ÚS 226/95 ke správnímu řízení vedenému vysokou školou o přijetí uchazeče ke studiu: „*Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého*

nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/1996, sv. 6 Sb.ÚS)<sup>14</sup>, nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/2005, sv. 37)<sup>15</sup>, nálezu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/2008, sv. 48 Sb.ÚS)<sup>16</sup>, nálezu sp. zn. IV. ÚS 3910/13 (N 34/2015, sv. 76 Sb. ÚS)<sup>17</sup> a v nálezu sp. zn. IV. ÚS 270/15 (N 120/2015, sv. 77 Sb.ÚS)<sup>18</sup>.

14. Ústavní soud dovodil použitelnost čl. 38 odst. 2 věta první Listiny specificky na správní řízení především v těchto nálezech: v nálezu sp. zn. II. ÚS 225/01 (N 102/2001, sv. 23 Sb.ÚS)<sup>19</sup>, nálezu sp. zn. I. ÚS 591/2000 (N 133/2001, sv. 23 Sb.ÚS)<sup>20</sup>, nálezu sp. zn. II. ÚS 232/02 (N 134/2002, sv. 28 Sb.ÚS)<sup>21</sup>, nálezu sp. zn. III. 696/02 (N 133/2003, sv. 31 Sb.ÚS)<sup>22</sup>,

---

*práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.*“

<sup>14</sup> Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 ke správnímu řízení vedenému Ministerstvem životního prostředí o povolení k dovozu (vývozu) chráněných druhů živočichů či rostlin: „... vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“

<sup>15</sup> Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04: „Právní názor k ústavním aspektům problematiky vyloučení obecných předpisů o správním řízení vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Konstatoval, že naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování (v posuzované věci ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně dle Ústavního soudu i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. ... Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevyklučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.“

<sup>16</sup> Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 72/06: „Ustanovením § 57 odst. 5 věta třetí zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 230/2006 Sb., které anulovalo právo daňového ručitele domáhat se ochrany svých práv proti výzvě k úhradě daňového nedoplatku odvoláním, event. následně správní žalobou, ve všech případech s výjimkou tří výslovně uvedených, došlo k popření ústavně zaručených základních práv daňového ručitele dle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“

<sup>17</sup> Z nálezu sp. zn. IV. ÚS 3910/13: „Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/05 zdůraznil, že rozhodování o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění zasahuje do práv jejich výrobců a distributorů, což se musí promítnout též do výkladu čl. 36 odst. 1, resp. 2 Listiny. Rozhodnutí správního orgánu musí být založeno na objektivních a ověřitelných kritériích, aby bylo soudně přezkoumatelné a aby bylo vydáno bez zbytečných průtahů .... Ústavní soud nyní doplňuje, že obdobná premisa musí platit též ve vztahu k rozhodování o výši a podmínkách úhrady léčivých přípravků z veřejného zdravotního pojištění.“

<sup>18</sup> Z nálezu sp. zn. IV. ÚS 270/15: „Porušení práva na spravedlivý (řádný) proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod spočívá v tom, že správní orgán nedostatečným, formálním způsobem zjišťoval místo pobytu stěžovatele a jako opatrovníka mu ustanovil svoji zaměstnankyni, která z povahy věci nemohla účinně hájit stěžovatelova práva, čímž stěžovateli znemožnil účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv.“

<sup>19</sup> Z nálezu sp. zn. II. ÚS 225/01: „Skutečnost, že správní orgán po dobu více jak 9 měsíců neučinil v řízení žádný úkon, jednoznačně dokládá, že nepostupoval tak, aby věc byla vyřízena bez zbytečných průtahů, což zakládá porušení čl. 38 odst. 2 Listiny.“

<sup>20</sup> Z nálezu sp. zn. I. ÚS 591/2000: „I v rámci daňového řízení jsou totiž správní orgány povinny postupovat ústavně konformním způsobem, což ve zmiňovaném kontextu zejména znamená to stěžovateli umožnit, aby jeho věc byla projednávána v jeho přítomnosti (čl. 38 odst. 2 Listiny).“

<sup>21</sup> Z nálezu sp. zn. II. ÚS 232/02: „I na daňové řízení se vztahuje pravidlo, že finanční orgány jsou povinny postupovat ústavně konformním způsobem, což ve zmiňovaném kontextu zejména znamená umožnit stěžovateli, aby jeho věc byla projednávána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům [čl. 38 odst. 2 Listiny] (viz náleze ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 591/2000; publ. in: Ústavní soud, Sběrka nálezů a usnesení, C.H.Beck, sv. 23, č. 133).“

<sup>22</sup> Z nálezu sp. zn. III. 696/02: „Otázkou průtahů v řízení před orgány veřejné správy se Ústavní soud zabýval již v řadě svých rozhodnutí (zejména v nálezech sp. zn. IV. ÚS 55/94, II. ÚS 71/99, I. ÚS 663/01). Ve smyslu v současnosti již ustálené judikatury průtahy v řízení představují tzv. jiný zásah do základních práv stěžovatele dle

nálezu sp. zn. I. ÚS 425/01 (N 68/2004, sv. 33 Sb.ÚS)<sup>23</sup>, nálezu sp. zn. II. ÚS 1090/07 (N 124/2007, sv. 46 Sb.ÚS)<sup>24</sup> a v nálezu sp. zn. I. ÚS 2052/08 (N 14/2009, sv. 52 Sb.ÚS)<sup>25</sup>.

15. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny, jak bylo vyloženo zejména ve výše citovaných nálezech III. ÚS 226/95 (N 61/1996, sv. 5 Sb.ÚS), sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/1996, sv. 6 Sb.ÚS) a sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/2005, sv. 37 Sb.ÚS), zaručuje základní procesní právo každého na „stanovený postup“ (nebo také „spravedlivý proces“, jak Ústavní soud ve své judikatuře předmět uvedeného práva často nazývá) ve všech případech, kdy nějaký orgán veřejné moci, ať již „nezávislý nebo nestranný soud“, nebo „jiný orgán“ (a tím se má na mysli především správní orgán) rozhoduje o jeho subjektivním „právu“. V souladu s ústavní výhradou zákona podle čl. 36 odst. 4 Listiny, jakož i s ústavním principem zákonnosti podle čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>26</sup> a čl. 2 odst. 2 Listiny, pak musí tento postup v podrobnostech upravit „zákon“ [k tomu srov. zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/1996, sv. 6 Sb.ÚS)]. Lze tak říci, že ust. čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny tak zaručuje „základní procesní právo na řízení“, neboť zákonem stanovený postup při rozhodování orgánu veřejné moci o právech osob je právě řízení.

16. V ust. čl. 36 odst. 1 Listiny a v navazujícím ust. čl. 38 odst. 2 věta první Listiny je obsažen ještě jeden významný ústavní princip spravedlivého procesu, který je podstatný pro tento návrh. Lze jej pracovníčně označit jako „základní procesní právo na účastenství v řízení“ či „základní procesní právo být účastníkem řízení“. Toto základní procesní právo je v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny výslovně vyjádřeno jen zčásti, a to ve formulaci „každý se může domáhat ... svého práva“, respektive ve formulaci „každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Podstata tohoto principu je následující: Každý, o jehož „právu“ (neboli „jeho věci“ ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny) jedná ve „stanoveném postupu“ (tj. v řízení) „nezávislý a nestranný soud“ nebo „jiný orgán“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, má procesní právo na to, aby měl v příslušném řízení postavení účastníka, které bude zaručeno zákonem v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny a respektováno orgánem, jenž řízení vede. Pro vymezení podstaty uvedeného principu byly zásadní zejména tři následující nálezy, ve kterých Ústavní soud posuzoval ústavnost zákonného vymezení (popřípadě ústavnost

---

čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, zakotvených v čl. 38 odst. 2 Listiny. Ústavní garanci práva každého, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (resp. v přiměřené lhůtě), odporuje, dochází-li v konkrétním případě u správního úřadu k nedůvodným průtahům v řízení.“

<sup>23</sup> Z nálezů sp. zn. I. ÚS 425/01: „Při interpretaci obecného práva je vždy nezbytné postupovat v souladu s ústavním pořádkem ČR. Na základě požadovaného ústavně souladného výkladu příslušného procesního předpisu, tj. zákona o správě daní a poplatků, s přihlédnutím k článku 38 odst. 2 Listiny, lze dospět k jedinému možnému závěru, podle kterého jsou práva účastníka řízení zaručena nejen při daňové kontrole, tj. jedné části daňového řízení, ale v celém daňovém řízení podle SpDP. Protiústavní interpretací provedenou finančním ředitelstvím byla porušena procesní práva stěžovatelky jako účastníka daňového řízení.“

<sup>24</sup> Z nálezů sp. zn. II. ÚS 1090/07: „Ústavní soud tedy shledal porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny ze strany účastníka řízení (Českého telekomunikačního úřadu – pozn. navrhovatelů) v tom, že před ustanovením opatrovnika zcela nedostatečným způsobem zjišťoval místo pobytu stěžovatelky, a že jako opatrovnika ustanovil svoji zaměstnankyni, která z povahy věci nemohla účinně hájit práva stěžovatelky, což rovněž řádně nečinila, čímž stěžovatelce znemožnil účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv.“

<sup>25</sup> Z nálezů I. ÚS 2052/08: „Podle názoru Ústavního soudu účastník řízení porušil základní práva stěžovatele plynoucí z čl. 36 odst. 1 (právo na spravedlivý proces) a čl. 38 odst. 2 (právo na vyjádření se k důkazům) Listiny základních práv a svobod tím, že nedostatečně zjišťoval faktický pobyt stěžovatele a následně jako opatrovnika ustanovil svého zaměstnance, který z povahy věci nemohl účinně hájit práva a zájmy stěžovatele. Tím byla stěžovateli odepřena účast na řízení a možnost domoci se v něm svých práv.“

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále též jen „Ústava“).

aplikace zákonného vymezení) okruhu účastníků určitého typu soudního nebo správního řízení z hlediska souladu právě s čl. 36 odst. 1 Listiny, popřípadě s čl. 38 odst. 2 věta první Listiny:

17. Za prvé: Nález sp. zn. Pl. ÚS 30/95 (N 3/1996, sv. 5 Sb.ÚS). V něm Ústavní soud posuzoval ústavnost ustanovení § 200l odst. 2 občanského soudního řádu,<sup>27</sup> ve znění zákona č. 152/1994 Sb., které vymezovalo okruh účastníků řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení členem zastupitelstva obce (tedy určitého typu nesporného občanského soudního řízení). Cit. ustanovení stanovilo, že účastníkem řízení je (pouze) navrhovatel, a tedy nikoli zejména dotčený člen zastupitelstva. Ústavní soud toto zákonné ustanovení zrušil pro rozpor mj. s čl. 38 odst. 2 věta první Listiny, což odůvodnil takto: „Výraz „jeho věc“ v čl. 38 odst. 2 Listiny je nutno vykládat tak, že každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním řízení jednáno, má mít možnost se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. ... Konstrukce tzv. nesporného řízení s jeho zvláštnostmi nemůže vést k tomu, aby taková základní práva nebyla v občanském soudním řízení respektována.“ Ačkoli Ústavní soud v tomto nálezu posuzoval ústavnost zákonného vymezení okruhu účastníků soudního řízení (zde nesporného občanského soudního řízení), lze se důvodně domnívat, že jeho právní závěr je obdobně použitelný i pro problematiku zákonného vymezení účastníků správního řízení. Důvod spočívá v tom, že ústavněprávní souvislosti zákonného vymezení účastníků řízení musí být stejné (rovné) pro soudní i správní řízení, neboť podle čl. 36 odst. 1 Listiny se může každý domáhat stanoveným postupem svého práva stejně u „nezávislého a nestranného soudu“ jako u „jiného orgánu“. To, zda je pro rozhodování v určitém okruhu právních věcí zákonem stanovena pravomoc pro soud, nebo pro jiný orgán, nemůže být - samo o sobě - rozumně a legitimně rozhodné pro vymezení účastníků příslušného řízení. Opačný výklad by znamenal neopodstatněnou procesní nerovnost mezi postavením účastníků v soudním a správním řízením, a tudíž rozpor i s čl. 1 Listiny. Navíc: i v procesualistice se rozhodovací činnost soudů v nesporných občanských soudních řízeních někdy označuje za veřejnou správu v materiálním smyslu.

18. Za druhé: Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/2000, sv. 17 Sb.ÚS). V něm Ústavní soud posuzoval ústavnost ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976,<sup>28</sup> ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Toto ustanovení specificky vymezovalo okruh účastníků kolaudačního řízení (specificky oproti obecné definici účastníků správního řízení, stanovené v § 14 správního řádu z roku 1967<sup>29</sup>). Cit. ustanovení stanovilo: „Účastníkem kolaudačního řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám.“ Díky tomuto vymezení byl z okruhu účastníků kolaudačního řízení vyloučen vlastník pozemku, na kterém stojí kolaudovaná stavba. Ústavní soud předmětné zákonné ustanovení zrušil „pro rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny“, přičemž vyslovil: „...je třeba trvat na tom, aby zákonodárce při specifickém vymezení účastenství nevyloučil a priori subjekty, u kterých lze možnost zásahu do jejich práv z povahy řízení důvodně předpokládat“. Zcela shodně pak Ústavní soud ke stejnému problému judikoval i v nálezu sp. zn. IV. ÚS 131/2000 (N 90/2000, sv. 18 Sb.ÚS).

<sup>27</sup> Zákon č. 63/1999 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „občanský soudní řád“).

<sup>28</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „stavební zákon z roku 1976“).

<sup>29</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „správní řád z roku 1967“).

19. A za třetí: Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (N 43/2000, sv. 17 Sb.ÚS). V něm Ústavní soud posuzoval ústavnost ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona z roku 1976 ve znění zákona č. 83/1998 Sb. Toto ustanovení pro účely vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení stanovilo zákonnou definici pojmu „*sousední pozemky a stavby na nich*“, a to tak úzce, že za ně označovalo jen „*pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích*“. Ústavní soud toto zákonné ustanovení zrušil s tímto odůvodněním: „*Napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona tím, že vymezuje pojem "soused" přímo v zákoně, bere tak správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny)*.“

20. Ust. čl. 38 odst. 2 věta první Listiny navazuje na ust. čl. 36 odst. 1 Listiny a rozvádí ho. V souvislosti s problematikou účastenství v řízení je v něm podstatný použitý pojem „*jeho věc*“ (ten vyjadřuje totéž, co pojem „*svého práva*“, použitý v čl. 36 odst. 1 Listiny). Onou „*věcí*“ se rozumí právní věc, jež je předmětem určitého řízení. Právní věcí je pak (subjektivní) právo nebo právní povinnost určité osoby, jenž na základě určité právní normy vyplývá z určité skutkové podstaty.

21. Na základě výše uvedených úvah lze učinit tento dílčí závěr: **Pokud zákon zakládá určitému správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o (subjektivních) právech osob, pak na základě čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny musí nejen (i) upravit správní řízení jako takové, ale též (ii) zaručit každé osobě, „o jejíž právech nebo povinnostech má být v řízení jednáno“ (tj. dotčené osobě v ústavněprávním smyslu), postavení účastníka, které jí umožní „domáhat se“ svého práva.** Tento závěr potvrzuje i teorie správního práva: „*I pro správní řízení by mělo platit ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny .... Žádná, ani zvláštní zákonná úprava ... není oprávněna odeprít právo účastnit se na řízení osobě, o jejichž právech či povinnostech má být v řízení jednáno, protože taková zákonná úprava by mohla být v rozporu s úpravou ústavní.*“ [KOPECKÝ, M. in: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 296, 333)].

22. Má-li být respektován obsah ústavněprávních pojmů „*svého práva*“ v čl. 36 odst. 1 Listiny, potažmo „*jeho věc*“ v čl. 38 odst. 2 věta první Listiny, pak pod okruh dotčených osob ve výše vyloženém ústavněprávním smyslu musí logicky spadat dvě skupiny (kategorie) osob (účastníků). Za první, osoby, kterým má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit anebo autoritativně deklarovat právo nebo povinnost, tedy osoby, kterým má být určeno (neboli adresováno) rozhodnutí orgánu. A za druhé, osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, i když jim rozhodnutí orgánu nemá být přímo (výslovně) adresováno. Co do podstaty shodným způsobem je vymezena i obecná definice účastníků správního řízení v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, resp. dříve v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967, k němuž se váže starší judikatura Ústavního soudu. Toto obecné zákonné vymezení plně odpovídá i vymezení „*dotčených osob*“ v rezoluci 77 (31) Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů, schválené Výborem ministrů Rady Evropy dne 28.9.1977. Podle čl. I odst. 1 této rezoluce, která formuluje stěžejní princip správního řízení „*Právo být slyšen*“: „*Každá osoba, která může být dotčena ve svých právech, svobodách nebo zájmech správním aktem, může ve vztahu k němu uplatnit skutečnosti a argumenty a v odpovídajících případech i navrhnout důkazy, ke kterým správní orgán musí přihlédnout.*“

23. V souvislosti s rozhodováním správních orgánů ve správních řízeních o záměrech dotýkajících zájmů ochrany přírody a krajiny, je stěžejní otázka, jaká (subjektivní) práva spadají pod rozsah ústavněprávních pojmů „svého práva“ v čl. 36 odst. 1 Listiny, respektive „jeho věc“ v čl. 38 odst. 2 věta první Listiny. Jinými slovy, otázka, o jakých subjektivních právech má být v takovém správním řízení jednáno, respektive jaká subjektivní práva mohou být takovým správním rozhodnutím přímo dotčena, aby se na příslušnou dotčenou osobu v zásadě vztahovalo ústavně zaručené základní právo na účastenství na základě na čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny.

24. V souvislosti s položenou otázkou je především třeba poukázat na dvě důležité okolnosti. Za prvé, že „příroda a krajina“ ve smyslu § 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodující složkou „životního prostředí“ ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny. A za druhé, že příznivý (či naopak nepříznivý) stav životního prostředí je rozhodující determinantou kvality života obyvatel v určité oblasti a místě. Ust. § 2 zákona o životním prostředí stanoví legální definici životního prostředí pro náš právní řád takto: „*Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“. Ochranu přírody a krajiny pak vymezuje § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny takto: „*Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i 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 důsledku toho obecně (tzn. v zásadě) platí tato dvě dílčí empirická pravidla. Za prvé, že záměr dotýkající se přírody a krajiny se zpravidla dotýká i prostředí, které „vytváří přirozené podmínky existence člověka“, potažmo dotýká se i člověka jako takového. A za druhé, že záměr dotýkající se životního prostředí se zpravidla dotýká i přírody a krajiny.**

25. Vrátime-li se k otázce položené v bodě 23 výše, pak na základě právě učiněné úvahy (dle bodu 24) se lze důvodně domnívat, že ve správních řízeních o záměrech dotýkajících se životního prostředí, potažmo přírody a krajiny, **může být potenciálně přímo dotčeno až 5 skupin subjektivních práv, potažmo jejich nositelů:**

26. První skupina: veřejné subjektivní právo žadatele na uskutečnění svého záměru za podmínek stanovených zákonem. Typicky veřejné subjektivní právo žadatele (stavebníka) na umístění či provedení stavebního záměru podle stavebního zákona.

27. Druhá skupina: vlastnické právo k pozemku, stavbě nebo jiné nemovitosti, které může být požadovaným záměrem přímo dotčeno. Zde pak půjde o dvě podskupiny případů. V první řadě o vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, a to bez jakékoli další podmínky, neboť přímé dotčení na vlastnictví je zde samozřejmé. A v druhé řadě o vlastnické právo k sousední stavbě anebo sousednímu pozemku nebo stavbě na něm za podmínky, že může být požadovaným záměrem přímo dotčeno (rozsah takto potenciálně dotčených „sousedních“ pozemků či staveb zde záleží na povaze a rozsahu imisí z požadovaného záměru).

28. Třetí skupina: jiné věcné právo, než je právo vlastnické, které se váže k pozemku nebo stavbě, za podmínky, že může být požadovaným záměrem přímo dotčeno. Sem patří zejména právo stavby, právo odpovídající věcnému břemenu (služebnosti) nebo zástavní právo. I zde půjde o dvě podskupiny případů. V první řadě o věcná práva k pozemku či ke

stavbě, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, a to i zde zřejmě bez jakékoli další podmínky, neboť přímé dotčení na věcném právu je zde prakticky samozřejmé. A v druhé řadě o věcná práva k sousední stavbě anebo sousednímu pozemku nebo stavbě na něm za podmínky, že mohou být požadovaným záměrem přímo dotčena (i zde rozsah takto potenciálně dotčených věcných práv k „sousedním“ pozemkům či stavbám záleží na povaze a rozsahu imisí z požadovaného záměru).

29. Čtvrtá skupina: jiné majetkové právo, než je věcné právo, které se váže k pozemku, stavbě či jiné nemovitosti a může být požadovaným záměrem přímo dotčeno. Sem patří jednak (i) závazková užívací práva, typicky práva z pachtu, nájmu nebo výpůjčky, jednak (ii) užívací práva odvozená z rodinné právních vztahů (srov. např. § 770 občanského zákoníku). Také zde půjde o dvě podskupiny případů. V první řadě o majetková práva k pozemku nebo ke stavbě, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, a to i zde zřejmě bez jakékoli další podmínky, neboť přímé dotčení na majetkovém právu je zde samozřejmé. A v druhé řadě o majetková práva k sousední stavbě anebo sousednímu pozemku nebo stavbě na něm za podmínky, že mohou být požadovaným záměrem přímo dotčena (také zde rozsah takto potenciálně dotčených majetkových práv k „sousedním“ pozemkům či stavbám záleží na povaze a rozsahu imisí z požadovaného záměru).

30. A konečně pátá skupina: ústavně zaručené základní právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, a to v podobě a rozsahu, v jakém je v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny provedeno zákony. Sem patří především tato zákonem zaručená práva týkající se obecného užívání přírodních veřejných statků v ČR:

- i) „Právo na přístup do krajiny“ podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny: *„Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. ...“*
- ii) Právo na „obecné užívání lesů“ podle § 19 odst. 1 lesního zákona: *„Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. ...“*
- iii) Právo na užívání „parků“ a ostatní „veřejné zeleně“ podle § 34 zákona o obcích: *„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“*

31. Názor, podle něhož se ústavně zaručené základní právo na účastenství ve správním řízení podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny vztahuje na žadatele a na nositele vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, je ústavněprávně nepochybný a pro projednávaný návrh není více podstatný.

32. Nicméně názor, podle něhož se ústavně zaručené základní právo na účastenství ve správním řízení podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny vztahuje též (i) na nositele jiných majetkových práv, než jsou věcná práva (tj. na čtvrtou skupinu podle bodu 29 výše) a také (ii) na nositele práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a příslušných prováděcích zákonů (tj. na pátou skupinu podle bodu 30 výše), vyplývá z následujících 5 ústavněprávních argumentů:

33. Za prvé: Především to vyplývá z použitých ústavněprávních pojmů „svého práva“, resp. „jeho věc“ v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny. Listina zde mluví obecně o právu každého domáhat se svého (subjektivního) „práva“, a tedy (*a contrario*) nikoli

speciálně jen svého „vlastnického práva“ či „věcného práva“. Jinými slovy, Listina podle svého výslovného textu zaručuje právo na ochranu (všech subjektivních) práv, ať již jde o subjektivní veřejná práva, nebo subjektivní soukromá práva, a to osobní, věcná, závazková či jakákoli jiná. **Výklad, podle něhož by ve správních řízeních dotýkajících zájmů ochrany přírody a krajiny byla ústavně zaručena jen ochrana věcných práv, by byl neodůvodněně a nepřijatelně restriktivní.**

34. Za druhé: Dále to vyplývá z čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě, který chrání majetková práva obecně: *„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek.“* Výraz „majetek“ („*possessions*“) přirozeně zahrnuje i závazková užívací práva k pozemkům, stavbám a jiným nemovitostem, jako je právo nájemní či právo pachtu, ale též užívací práva k nemovitostem, která jsou odvozená z rodinné právních vztahů. **Pokud tedy správní orgán (stavební úřad) rozhoduje ve správním řízení o umístění nebo povolení určitého záměru, který se může přímo dotknout nájemního či odvozeného užívacího práva určité osoby k určitému pozemku, stavbě, bytu či nebytovému prostoru, není ústavněprávně akceptovatelný názor, že by „právo na pokojné užívání“ těchto nemovitých majetkových hodnot nebylo jejím „právem“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož ochrany by se dotčená osoba nemohla v příslušném řízení domáhat.** Na podporu toho lze doplnit ještě jeden systémový argument: Občanský zákoník tradičně zaručuje nájemcům, uživatelům, potažmo všem detentorům „věci“ obdobná žalobní práva na ochranu svých majetkových práv k věci, jaká zaručuje vlastníkovi. Podle § 1044 občanského zákoníku: *„Má-li někdo věc u sebe, aniž mu svědčí domněnka podle § 1043, může uplatnit právo náležející vlastníku na ochranu svým vlastním jménem.“* Zaručují-li proto zákon detentorům věcí samostatnou ochranu jejich majetkových práv v rovině soukromého práva, lze platnou ústavní a zákonnou úpravu jen stěží legitimně vykládat tak, že v rovině veřejného práva zaručena není.

35. Za třetí: Konečně to vyplývá z podstaty práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Toto ústavně zaručené právo III. generace se z menší části překrývá s vlastnickým právem a jinými soukromými majetkovými právy, což pěkně vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) například v rozsudku 2 As 49/2007-191 (S 2479, 1/2012 Sb.NSS): *„Pokud při umístění stavby v území bude dotčeno právo vlastníka nemovitosti na příznivé životní prostředí, stane se tato třetí osoba účastníkem řízení podle § 34 stavebního zákona z roku 1976. Třetí osoba je tak v řízení o umístění stavby oprávněna namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť změnou krajinného rázu může být dotčena na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem.“* Z převážné části však právo na příznivé životní prostředí vystupuje v podobě zcela samostatných a ryze veřejných subjektivních práv, která jsou v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny zaručena zákonem a která postrádají spojitost se soukromými majetkovými právy. Pro projednávaný návrh jsou významná tři výše uvedená veřejná subjektivní práva vyplývající z obecného užívání přírodních veřejných statků, a to (i) právo každého na přístup do krajiny podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, (ii) právo na obecné užívání lesů podle § 19 odst. 1 lesního zákona a (iii) právo na obecné užívání veřejné zeleně podle § 34 zákona o obcích. I zde se proto logicky - byť zřejmě nikoli obdobně, ale jen přiměřeně - uplatní závěr, který byl uveden výše v bodě 34: **Pokud určitý správní orgán rozhoduje ve správním řízení o umístění nebo povolení určitého záměru, který může přímo omezit právo občanů obce, žijících v určitém místě, (dále též jen „rezidentů“), na přístup do krajiny nebo na obecné užívání veřejné zeleně či lesa v okolí jejich bydliště, lze z ústavněprávního hlediska jen stěží zastávat názor, že nemůže jít o**

jejich „právo“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož ochrany by se dotčení občané nemohli v příslušném správním řízení, byť v omezeném rozsahu, domáhat. Jako modelový příklad lze uvést záměr na výstavbu skladovací haly, továrny, bytového souboru, supermarketu či parkoviště na pozemku veřejného parku nebo veřejně přístupné louky či lesa, ať již v rámci obytné zástavby obce, nebo v její blízkosti, kam místní občané chodí obvykle na procházky.

36. Za čtvrté: Výše uvedené argumenty (podle bodů 33, 34 a 35) nepřímo podporuje právní závěr Ústavního soudu, vyslovený v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/2014, sv. 73 Sb.ÚS). Ústavní soud se v něm zabýval otázkou, zda spolek založený podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny má na základě čl. 36 odst. 1 Listiny ústavně zaručené právo podat návrh na zrušení územního plánu, pokud v návrhu s odkazem na § 101a odst. 1 soudního řádu správního<sup>30</sup> tvrdí, že byl územním plánem zkrácen na svých právech, mj. na právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Ačkoli tak jde o poněkud odlišnou právní otázku [tzn. (i) nejde o právo na přístup ke správnímu řízení, ale o právo na přístup k soudnímu přezkumu aktu veřejné správy a (ii) nejde o řízení o vydání individuálního správního rozhodnutí, ale o řízení o vydání abstraktně-konkrétního opatření obecné povahy], její podstata, jakož i podstata jejího ústavněprávního řešení, je obdobná. Z tohoto důvodu lze uvažovat o přiměřené použitelnosti následujících právních závěrů, vyslovených v tomto nálezu, i pro otázku účastenství nájemců a jiných uživatelů nemovitostí a rezidentů, resp. širší dotčené komunity: „Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339). Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. ... Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto "zkrácení na právech" nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobily dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.“ Na tento nálezh Ústavní soud posléze navázal v obdobné věci nálezhem ze dne 13.10.2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14, v němž doplnil tento důležitý prvek: „Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili

<sup>30</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „soudní řád správní“).

spolek jako specifickou právní osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.“

37. Za páté: Výše uvedené argumenty (dle bodů 33, 34, 35 a 36) nepřímou podporuje i výše citované ustanovení čl. I odst. 1 rezoluce 77 (31) Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů: „Každá osoba, která může být dotčena ve svých právech, svobodách nebo zájmech správním aktem, může ve vztahu k němu uplatnit skutečnosti a argumenty a v odpovídajících případech i navrhnout důkazy, ke kterým správní orgán musí přihlídnout.“ Podle tohoto principu mají členské státy Rady Evropy zaručit procesní práva ve správních řízeních též osobám, které mohou být správním aktem dotčeny toliko ve svých „zájmech“. Ačkoli podle čl. 15 písm. b) a čl. 20 písm. a) bod i) Statutu Rady Evropy<sup>31</sup> rezoluce Rady Evropy nejsou právně závazné pro členské státy a mají pouze povahu doporučení, v souladu s čl. 3 věta druhá a čl. 1 písm. a) a b) Statutu Rady Evropy by měly správní orgány i soudy členských států respektovat principy v nich vyjádřené. Ústavní soud by tak měl (mohl) používat tyto dokumenty jako podpůrné vodítko při výkladu ustanovení ústavního pořádku ČR v případech, kdy výklad určitého ústavního ustanovení lze vyložit různými způsoby. Ústavní soud tak učinil například v nálezu sp. zn. I. ÚS 394/04 (N 184/2005, sv. 38 Sb.ÚS), kde doporučení Rady Evropy použil jako vodítko při interpretaci čl. 17 Listiny, pokud jde o rozsah práva novináře na ochranu zdroje svých informací.

38. Na základě výše uvedených argumentů tak lze učinit tento dílčí závěr: **Ve správních řízeních o záměrech dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny by v souladu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny měly mít zákonem zaručeno postavení účastníků v určité formě a v určitém rozsahu též (i) nositelé jiných majetkových práv k nemovitostem, než jsou práva věcná, zejména nájemci a jiní oprávnění uživatelé nemovitostí, a dále (ii) rezidenti, pokud mohou být záměrem přímo dotčeni (omezeni) ve svých užívacích právech, popřípadě ve svých právech na přístup do krajiny nebo na obecné užívání veřejné zeleně či lesa v okolí jejich bydliště.**

39. V souladu s ústavní výhradou zákona, zakotvenou v čl. 36 odst. 4 Listiny, musí „*podmínky a podrobnosti*“ práva na stanovený postup, včetně okruhu a postavení účastníků řízení, upravit zákon. Zákonodárce je přitom vázán dvěma skupinami ústavněprávních norem:

40. Za prvé, je vázán samotným obsahem a významem čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny, k čemuž se pregnantně vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 (N 23/2008, sv. 48 Sb.ÚS): „*Odstavec 4 čl. 36 Listiny (na který v podstatě odkazuje odst. 1 čl. 36 Listiny textací „stanoveným postupem“)* sice odkazuje na zákon, který upravuje „*podmínky a podrobnosti*“ v relaci ke všem předcházejícím odstavcům čl. 36 Listiny, nicméně takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, je ustanovením čl. 36 Listiny vázán, od jeho obsahu se tedy nemůže odchýlit .... Smyslem a účelem „obyčejného“ zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli „materiálně právní“). Má-li každý dle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže nárok každého domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu v té které situaci zcela negovat, a tím tedy ústavně zaručené základní právo, byť i toliko v určitých případech, popřít.

<sup>31</sup> Srov. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 123/1995 Sb.

Článkem 36 odst. 1 Listiny je každému ústavně garantována možnost domáhat se ochrany svého práva u soudu či jiného orgánu ve všech situacích jeho porušení (neexistuje zde ústavní restrikce). Jinými slovy, žádná osoba nemůže být zákonem naprosto vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva, byť pouze v určitém případě, neboť její právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny by bylo anulováno. Opačný výklad by rovněž značil, že zakotvení práv každého obracet se na soudní a jiné orgány ochrany pro ochranu svých práv ústavodárcem, tedy s nejvyšší právní silou, by v podstatě ztrácelo smysl, neboť by mohlo být pro tu kterou situaci porušení práva anulováno vůli „obyčejného“, podřazeného zákonodárce.“

41. Za druhé, zákonodárce je při vymezení okruhu a postavení účastníků řízení vázán i dvěma dalšími ústavními principy, které určují, zda a za jakých podmínek může zákon omezit nějaké ústavně zaručené základní právo, tedy například i základní právo na řízení, resp. na účastenství v řízení podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny.

42. Prvním principem je ust. čl. 4 odst. 4 věta první Listiny: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“ Ústavní soud vyložil toto ustanovení „... v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/1994, sv. 2 Sb.ÚS)]

43. Druhým principem je zde ústavní princip proporcionality, implicitně obsažený v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podstatu tohoto ústavního principu vymezil Ústavní soud již v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/1994, sv. 2 Sb.ÚS) a sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/1996, sv. 6 Sb.ÚS), z něhož lze ocitovat: „K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek). ... V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku. Vzájemné zvažování v kolizi stojících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v následujících kriteriích: Prvním je kriterium vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kriteriem ... je kriterium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Třetím kriteriem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků. Tato základní práva, resp. veřejné statky, jsou prima facie rovnocenná. Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti), spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. ... Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“ Právě podané

vymezení principu proporcionality pak Ústavní soud převzal a aplikoval i v řadě svých dalších nálezů, např. sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/2002, sv. 27 Sb.ÚS), sp. zn. Pl. ÚS 40/02 (N 88/2003, sv. 30 Sb.ÚS), sp. zn. I. ÚS 3859/13 (N 164/2014, sv. 74 Sb.ÚS) nebo z poslední doby sp. zn. Pl. ÚS 24/14 (N 123/2015, sv. 77 Sb.ÚS).

44. Specifickou otázkou omezení základního procesního práva na stanovený postup před správním orgánem (konkrétně otázkou ústavnosti výluky správního řádu při rozhodování Ministerstva kultury o prohlášení nemovitosti za kulturní památku) se Ústavní soud zabýval ve výše cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/2005, sv. 37 Sb.ÚS), v němž aplikoval jak ústavní princip proporcionality, tak ust. čl. 4 odst. 4 Listiny: „... v § 44 zákona o státní památkové péči zakotvené vyloučení obecné úpravy správního řízení při rozhodování o prohlášení věci za kulturní památky je v rozporu i s důsledky, jež plynou pro posouzení této zákonné úpravy ze zásady proporcionality a z čl. 4 odst. 4 Listiny“.

#### II.A./5.

##### *Aplikace ústavněprávních východisek na napadené ustanovení*

45. Obecná zákonná úprava okruhu účastníků správního řízení je obsažena ve správním řádu v jeho ustanoveních § 27 a 28 odst. 1. Z hlediska souladu s výše analyzovanými ústavními principy, zejména s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 38 odst. 2 věta Listiny, nevyvolává žádné pochybnosti. Rozděluje účastníky do dvou základních kategorií, a to na účastníky podle § 27 odst. 1 (I. kategorie) a účastníky podle § 27 odst. 2 (II. kategorie). Vymezení těchto dvou kategorií pak provádí prakticky stejně, jak lze vyvozovat z obsahu ústavněprávních pojmů „svého práva“ v čl. 36 odst. 1 Listiny, respektive „jeho věc“ v čl. 38 odst. 2 věta první Listiny (k tomu viz bod 22 výše).

46. Obecná úprava (definice) účastníků správního řízení ve správním řádu se v souladu s principem subsidiarity správního řádu podle jeho § 1 odst. 2 uplatní jen tehdy a jen v tom rozsahu, v jakém zvláštní zákon nestanoví úpravu (definici) zvláštní. Pro tento návrh jsou podstatné ty zvláštní definice účastníků správního řízení o záměrech dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny, které vymezují okruh účastníků úžeji, než by jinak vyplývalo z obecné definice obsažené ve správním řádu, neboť právě ty představují omezení ústavních principů podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny. Z těchto zvláštních definic mají pro tento návrh zásadní význam zvláštní definice účastníků, které jsou obsaženy ve stavebním zákoně, a to ve znění před i po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Jde především o definice (i) účastníků územního řízení v § 85, (ii) účastníků společného územního a stavebního řízení v § 94k, (iii) účastníků stavebního řízení v § 109 a (iv) účastníků řízení o dodatečném povolení stavby v § 129 odst. 2. Všechny tyto zvláštní definice považují za účastníky [kromě žadatele, popř. obce podle § 85 odst. 2 písm. b) či § 94k písm. b)] pouze nositele vlastnických a jiných věcných práv k předmětným nebo sousedním pozemkům nebo stavbám. Přitom buď výslovně [v § 85 odst. 3 stavebního zákona ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb.]<sup>32</sup>, nebo implicitně [prostřednictvím taxativního výčtu účastníků a použitím argumentu *per eliminationem*] vylučují z účastenství nositele všech ostatních práv, tedy zejména nájemce a jiné uživatele nemovitostí a samozřejmě i rezidenty.

<sup>32</sup> Ačkoli novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. bylo ustanovení odstavce 3 („Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.“) v § 85 stavebního zákona zrušeno, je zřejmé, že tím zákonodárce nezamýšlel rozšířit okruh účastníků územního řízení o nájemce, ale pouze chtěl odstranit nadbytečné negativní vymezení. Tomu odpovídá i text důvodové zprávy k příslušnému novelizujícímu bodu 141 v části první čl. I předmětné novely: „Účastníky územního řízení mohou být pouze uvedené osoby, není proto nutné negativní vymezení účastníků uvedené v odstavci 3.“

Tyto skupiny „vyloučených“ dotčených osob měly jedinou možnost, jak se účastnit uvedených správních řízení podle stavebního zákona, jejichž předmětem jsou „středně velké záměry“ ve smyslu bodu 8 výše, dotýkající se zájmů ochrany přírody a krajiny, a sice prostřednictvím spolků podle speciální rozšiřující definice účastníků v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. [možnost jejich účastenství v řízeních o „velkých záměrech“, tj. o záměrech podléhajících procesu posuzování vlivů na životní prostředí, je upravena samostatnou speciální definicí v § 3 písm. i) bod 2 a § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, není uvedenou novelizací dotčena a není pro tento návrh více podstatná]. **Ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. tak pro správní řízení o „středně velkých záměrech“ podle stavebního zákona zaručovalo soulad s ústavními principy podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 věta první Listiny, pokud jde o ochranu práv dotčených nájemců a jiných uživatelů nemovitostí a rezidentů.** Byla to sice ochrana omezená a zprostředkovaná, nicméně stále přiměřená ústavním kautelám vyplývajícím z čl. 4 odst. 4 věta první Listiny a z ústavního principu proporcionality.

47. Změna ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. má pro správní řízení podle stavebního zákona dvojí kritický význam: Za prvé, zcela a bez jakékoli alternativy ruší právo spolků na účastenství ve všech správních řízeních, jejichž předmětem jsou ony „středně velké záměry“ ve smyslu bodu 8 výše, tzn. stavební záměry, jež se sice (i) dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale (ii) nepodléhají (plnému) posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Za druhé, uvedená změna ve spojitosti se zvláštními definicemi účastníků řízení podle § 85, 94k, 109 a 129 odst. 2 stavebního zákona zcela a bezvýjimečně vylučuje z jakékoli formy procesní účasti na uvedených správních řízeních podle stavebního zákona dotčené nájemce a jiné uživatele nemovitostí a rezidenty. **V důsledku toho všichni lidé, kteří (i) žijí v bezprostředním okolí budoucího „středně velkého záměru“ dotýkajícího se přírody v místě jejich bydliště, (ii) mají subjektivní právní vztah k dotčenému místu, ale (iii) nemají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám, zcela a bezvýhradně ztrácejí jakoukoli procesněprávní možnost ovlivnit rozhodování stavebního úřadu o umístění a povolení takového záměru.**

48. Na základě výše uvedených ústavněprávních východisek navrhovatelé nezastávají přepjatý názor, že by ve správních řízeních o středně velkých záměrech podle stavebního zákona měli mít dotčení nájemci a jiní uživatelé nemovitostí a rezidenti zákonem zaručeno postavení účastníků v obdobném rozsahu, jaké mají například vlastníci dotčených nemovitostí. Navrhovatelé uznávají, že zákonodárce může v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny při procesněprávní úpravě takových správních řízeních omezit dotčeným nájemcům a uživatelům nemovitostí a rezidentům jejich základní procesní právo na účastenství, a to zejména (i) ve prospěch ochrany procesních práv žadatele (stavebníka), potažmo (ii) ve prospěch ochrany veřejného zájmu na rychlém a hospodárném řízení; takové omezení by nebylo v rozporu s ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny, neboť by bylo založeno na objektivních a legitimních rozlišovacích důvodech. Nicméně trvají na tom, že zákonodárce musí (i) dodržet tři základní hlediska vyplývající z ústavního principu proporcionality a současně (ii) podle čl. 4 odst. 4 věta první Listiny šetřit „*podstatu a smysl*“ omezovaných procesních práv dalších dotčených osob. Na základě toho jsou přesvědčeni, že zákonodárce nemůže uvedenou kategorii dalších dotčených osob z takových správních řízení paušálně a zcela vyloučit a jejich účastenství v nich v žádné formě a v žádném rozsahu

nepřipustit - jak se ovšem nyní stalo změnou ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny. Domnívají se tak na základě třech hlavních argumentů:

49. Za prvé: zákonodárce tím zcela popřel „*podstatu a smysl*“ základního procesního práva této kategorie dotčených osob „*domáhat se stanoveným postupem svého práva u jiného orgánu*“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, a to (i) práva na užívání svých nemovitostí coby „*majetku*“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě, popřípadě (ii) práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny v zákonné formě práva na přístup do krajiny a na obecné užívání veřejné zeleně a lesa podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 19 odst. 1 lesního zákona a § 34 zákona o obcích. Zákonodárce tím porušil čl. 4 odst. 4 věta první Listiny.

50. Za druhé: zákonodárce tím současně porušil druhé hledisko principu proporcionality, a sice hledisko potřebnosti neboli nezbytnosti (viz bod 43 výše). Podle tohoto hlediska musí být omezení jednoho základního práva (zde základního práva dalších dotčených osob na účastenství ve správním řízení) nezbytné k ochraně jiného, kolidujícího a upřednostněného základního práva nebo veřejného zájmu (zde základního práva žadatele a zájmu na rychlém a hospodárném průběhu řízení). To znamená, že ochrany onoho upřednostněného základního práva nebo zájmu nelze dosáhnout jiným, alternativním způsobem [srov. výše cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/1996, sv. 6 Sb.ÚS) a další – bod 43 výše]. **Jenže 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.** Ochrany těchto kolidujících práv a zájmů lze dosáhnout alternativními způsoby, a to (i) buď přímým omezením procesních práv dalších dotčených osob ve správním řízení, tzn. omezením jejich postavení coby účastníků II. či III. kategorie, nebo (ii) vymezením formy jejich účastenství.

51. Prvním alternativním způsobem může být typicky: vymezení účastníků II. (popřípadě *de lege ferenda* i III.) kategorie s omezeným rozsahem procesních práv než mají účastníci I. kategorie (např. podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu), úprava doručování písemností správního orgánu formou veřejné vyhlášky (např. § 25 a 144 odst. 2 a 6 správního řádu, resp. § 87 a § 92 odst. 3 stavebního zákona), pravomoc správního orgánu ustanovit jim společného opatrovníka, pokud jich je více (§ 35 odst. 2 správního řádu), zavedení zásady koncentrace řízení (např. § 89 odst. 4 stavebního zákona) nebo omezení práva účastníků II. kategorie podat odvolání (např. § 84 odst. 1 správního řádu). V této souvislosti lze odkázat na názor Ústavního soudu, vyslovený ve výše cit. nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/2014, sv. 73 Sb.ÚS) k obdobnému problému v soudním řízení správním: „*Z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící širěji formulované zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná: zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím společného zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.*“

52. Druhým alternativním způsobem je pak možnost účastenství dotčených nájemců a jiných uživatelů nemovitostí, rezidentů apod. právě a jen ve formě spolků (tj. kvalifikovaných právnických osob) podle § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., když zvláštní definice účastníků řízení podle stavebního zákona tyto další dotčené osoby z okruhu účastníků vylučují (viz § 85, § 94k, § 109 a § 129 odst. 2 stavebního zákona *per eliminationem*). Přitom taková forma

účastenství může být ještě navíc omezena dalšími zpříšňujícími podmínkami, například požadavky na minimální dobu trvání spolku nebo na minimální počet podporovatelů spolku [jak to stanoví např. § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jako podmínku pro účastenství dotčené veřejnosti ve správních řízeních o „velkých záměrech“].

53. Shrnutí: **Zákonodárce má řadu alternativních účinných legislativních způsobů, jak výrazně omezit procesněprávní postavení dalších dotčených osob coby účastníků správních řízení o „středně velkých záměrech“ podle stavebního zákona, aby byl dostatečně ochráněn kolidující zájem na rychlém a efektivním průběhu správního řízení. Ale rozhodně za tím účelem nemusí tyto další dotčené osoby z příslušných správních řízení *a priori* zcela eliminovat. Jinak řečeno, zákonodárce mohl původní rozsah práva spolků na účastenství ještě více omezit dalšími zpříšňujícími podmínkami. Ale nic z toho nevyužil a jejich účastenství zcela zrušil.**

54. Za třetí: zákonodárce vyloučením spolků ze správních řízení podle stavebního zákona konečně porušil i třetí hledisko ústavního principu proporcionality, a sice hledisko přiměřenosti v užším smyslu, pokud jde o „*zvážení empirických argumentů*“ ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/1996, sv. 6 Sb.ÚS) a dalších – viz bod 43 výše. Zákonodárce totiž toto hledisko vůbec nezvážil, respektive zvážil bez jakýchkoli objektivních podkladů. Jak již bylo uvedeno, ustanovení novelizující § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo součástí původního vládního návrhu novely stavebního zákona, ale bylo do něj vloženo pozměňovacím návrhem poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny č. 5904 (k tomu více viz bod 4 výše). V důsledku toho není výsledná novelizace odůvodněna řádnou důvodovou zprávou, ale pouze odůvodněním uvedeného pozměňovacího návrhu. Z něho lze vyvodit tyto podstatnější důvody: (i) „*Pozměňovací návrh, který zde předkládáme ..., omezují vstup spolků do dalších částí stavebního řízení, zejména do povolovacích procesů tzv. podřízených staveb, kde se dnes otevřel prostor pro další neoprávněné prodlužování stavebních a povolovacích procesů.*“ (str. 2 pozměňovacího návrhu č. 5904); (ii) „*... v České republice mají spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, velmi silné postavení a v mnoha případech jsou jim svěřeny nástroje, kterými mohou docílit významné obstrukce, jež mohou zapříčinit odliv investorů a zamezit tak i případné tvorbě nových pracovních míst.*“ (str. 7 pozměňovacího návrhu č. 5904); (iii) „*Cílem návrhu zákona je zajistit pro environmentální spolky možnost účinné účasti na procesech povolování záměrů, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí, za současného respektování principu rovnosti účastníků a zabránění nadměrným a nepodloženým blokacím výstavby a potencionálního ekonomického rozvoje.*“ (str. 9 pozměňovacího návrhu č. 5904). Navrhovatelé namítají, že uváděné důvody jsou nepodložené. **Neexistuje žádná odborná statistika natož studie, ze které by vyplývalo, zda či do jaké míry spolky „neoprávněně prodlužují“ správní řízení nebo se v nich dopouštějí „významných obstrukcí“ či „nadměrných a nepodložených blokad“.** Uplatněné důvody tak mají charakter **nepodložených spekulací.** Nemluvě o tom, 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. **Tudíž: pokud Parlament na základě výše uvedených důvodů poslanců Adámka a Foldyny schválil napadené ustanovení, učinil tak nikoli na základě**

objektivního „*zvážení empirických argumentů*“, ale na základě subjektivních předpojatostí.

55. Lze tak dospět k tomuto závěru: **Napadené ustanovení, které ve správních řízeních o „středně velkých záměrech“ podle stavebního zákona zcela a bezvýjimečně vyloučilo z účastenství dotčené nájemce a jiné uživatele nemovitostí a rezidenty (sdružované ve formě spolků), představuje nepřiměřené omezení základního práva této skupiny dotčených osob domáhat se stanoveným postupem svých práv u „jiného orgánu“ podle čl. 36 odst. 1 Listiny. A v důsledku toho je v rozporu i s čl. 4 odst. 4 věta první Listiny, neboť nešetří „podstatu a smysl“ tohoto jejich základního práva.**

56. Nad rámec uvedených hlavních argumentů navrhovatelé doplňují ještě těchto 6 podpůrných „*kontextových argumentů*“ ve smyslu výše cit. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/1996, sv. 6 Sb.ÚS):

57. První argument: Řada otázek dotýkajících se zájmů ochrany kvality území a životního prostředí, potažmo ochrany přírody a krajiny, se rozhoduje právě až v územním, popřípadě někdy i stavebním řízení podle stavebního zákona. V této souvislosti není pravda, co v průběhu projednávání vládního návrhu novely stavebního zákona opakovaně uváděli v Parlamentu představitelé Ministerstva pro místní rozvoj (dále též jen „*MMR*“), totiž že všechny podstatné otázky dotýkající se ochrany území, životního prostředí, přírody a krajiny jsou vyřešeny již v procesu přípravy a schvalování územního plánu, kde možnost účasti veřejnosti a spolků zůstane zachována i po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Není to pravda ze dvou důvodů. Za prvé, řada obcí nemá územní plán, protože není podle zákona povinný [k tomu srov. § 5 odst. 5 písm. a), § 44 a § 59 odst. 1 stavebního zákona]. A za druhé, územní plán je jen obecný dokument, který v území vymezuje plochy s obecnými podmínkami pro jejich využití, ale již neřeší konkrétní záměry, jejich podobu a jejich dopady na území: ty se řeší právě až v územním, popřípadě stavebním řízení. Z tohoto důvodu například v Územním plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy (do jeho změny Z 1733/07, provedené v roce 2013 opatřením obecné povahy č. 32/2013) mohla být vymezena rozsáhlá plocha pro 18 jamkové golfové hřiště v Klánovickém lese na území Městské části Praha-Klánovice, na základě čehož se pak v letech 2010 až 2013 vedlo zdlouhavé územní řízení, v němž se komplikovaně vymezovala konkrétní podoba golfového hřiště (nakonec bez realizace). Právě z tohoto důvodu účast veřejnosti a spolků pouze na přípravě a schvalování územního plánu nemůže pro účinnou ochranu kvality území, životního prostředí, přírody a krajiny stačit.

58. Druhý argument: Podobně není pravda ani další tvrzení uváděné představiteli MMR, totiž že všechny podstatné otázky dotýkající se zájmů ochrany přírody a krajiny jsou vyřešeny již ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kde účastenství spolků zůstává zachováno i po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Není to pravda ze dvou důvodů: Za prvé, řadu otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny řeší orgány ochrany přírody nikoli formou rozhodnutí vydávaných ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu, kde jsou účastníci, ale formou závazných stanovisek vydávaných podle § 149 správního řádu v alternativním řízení podle části čtvrté správního řádu; tohoto alternativního řízení se žádní účastníci účastnit nemohou, protože v něm žádní účastníci ve smyslu § 27 a 28 správního řádu nejsou. **Řízení o vydání závazných stanovisek orgánů ochrany přírody se tak nemohou účastnit ani spolky, ačkoli se v nich řeší i závažné otázky týkající se zájmů přírody a krajiny.** Orgány ochrany přírody řeší podle zákona o ochraně přírody a krajiny formou závazných stanovisek zejména tyto otázky:

závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2), závazné stanovisko ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru (§ 8 odst. 6 ve znění novelizace provedené zákonem č. 225/2007 Sb.), souhlas k umístění a povolování staveb, které by mohly změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 ve spojitosti s § 90 odst. 1), závazné stanovisko ke stavební činnosti ve zvláště chráněných územích (§ 44) či závazné stanovisko k povolení výjimky ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin (§ 56 odst. 6 ve znění novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb.) Všechna tato závazná stanoviska jsou podkladem pro správní řízení vedená stavebními úřady podle stavebního zákona, kde však spolky díky novelizaci § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny ztratily možnost účastenství. **V důsledku kombinace (i) novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a (i) formy závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny tak bude veřejná správa rozhodovat řadu otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny bez jakékoli účasti dotčené veřejnosti.** Za druhé, stavební úřady, které rozhodují v řízeních podle stavebního zákona, někdy závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny nerespektují. Typicky: (i) vydají rozhodnutí o umístění či povolení stavby bez potřebného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, popřípadě (ii) nedodrží závaznou podmínku stanovenou orgánem ochrany přírody v jeho závazném stanovisku. Dotčené orgány ochrany přírody však nemají právo podat proti takovému nezákonnému rozhodnutí stavebního úřadu odvolání (rozklad) a dosáhnout přezkumu nezákonného rozhodnutí u nadřízeného správního orgánu. Toto právo mají jen účastníci řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu). Avšak pokud spolky o účastenství nyní přišly, ztratily tím i možnost kontroly nad tím, zda stavební úřady v navazujících řízeních podle stavebního zákona dodržují podkladová závazná stanoviska orgánů ochrany přírody

59. Třetí argument: Úplná výluka účastenství nájemců a jiných uživatelů nemovitostí a rezidentů (ve formě spolků) nemůže být v územních a stavebních řízeních dostatečně nahrazena účastenstvím vlastníků dotčených nebo sousedních pozemků nebo staveb, které je ve stavebním zákoně zaručeno v § 85 odst. 2 písm. a) a b), § 94k písm. c) až e) a § 109 odst. b) až e). Lze to demonstrovat na následujícím modelovém příkladu: V územním řízení o umístění stavby supermarketu na pozemcích veřejného parku je v pozici účastníka řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona družstvo, popřípadě jiná právnická osoba, jakožto vlastník bytového domu v sousedství budoucího záměru. V případě, že nájemci bytů v takovém bytovém domě budou členy družstva (popř. jiné právnické osoby), může dojít k situaci, kdy většině členů družstva, včetně orgánů družstva, (i) bude záměr lhostejný, a proto nebudou chtít v řízení aktivně vystupovat, popřípadě (ii) budou pro umístění záměru (např. z důvodu lepšího zásobování), zatímco menšina nájemců bytů bude proti záměru (např. z důvodu ochrany veřejného parku). K obdobné situaci může s ještě s větší pravděpodobností dojít i v případě, že nájemci bytů nebudou členy právnické osoby, která je vlastníkem bytového domu. V obou zmíněných případech právnická osoba coby vlastník dotčeného bytového domu nebude způsobilá v územním řízení hájit práva dotčených nájemců bytů, natož jejich uživatelů či rezidentů.

60. Čtvrtý argument: Úplná výluka účastenství dalších dotčených osob (ve formě spolků) nemůže být v územních řízeních dostatečně nahrazena ani účastenstvím obcí, popřípadě městských částí hlavního města Prahy, které je založeno v § 85 odst. 1 písm. b) a § 94k písm. b) stavebního zákona, respektive v § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hlavním městě Praze<sup>33</sup>. Obec je podle zákona oprávněna hájit v územních řízeních v zásadě jen zájem územního společenství občanů jako celku, tzn. v zásadě jen kvalifikovaný kolektivní zájem

<sup>33</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o hlavním městě Praze“).

celé komunity. Podle § 89 odst. 4 stavebního zákona: „*Obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. ... K námitkám, které nespĺňují uvedené požadavky, se nepřihlíží.*“ V tomto postavení proto obec v zásadě nemůže hájit individuální práva či dílčí kolektivní zájmy určitých (menšinových) skupin občanů obce, když navíc tyto individuální práva či dílčí zájmy mohou být v rozporu (i) s individuálními právy nebo dílčími kolektivními zájmy jiných skupin občanů obce, popřípadě (ii) s kolektivním zájmem většiny obecní komunity: například obec podporuje výstavbu supermarketu na poli na okraji zastavěného území, zatímco rezidenti žijící v bezprostředním okolí jsou proti takovému záměru. Konečně: některé „středně velké záměry“ mohou být z hlediska zájmů celé obce (typicky statutárního města) relativně bezvýznamné, takže obec jako účastník může v příslušném územním řízení vystupovat více či méně pasivně, popřípadě nevystupovat prakticky vůbec.

61. Pátý argument: Zrušení účastenství dalších dotčených osob (ve formě spolků) ve správních řízeních o „středně velkých záměrech“ podle stavebního zákona nemůže být účinně kompenzováno ani případným zachováním jejich práva na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu na základě správní žaloby podle čl. 36 odst. 2 Listiny a § 65 a násl. soudního řádu správního. K přezkumu (a popřípadě zrušení) takového rozhodnutí může dojít v zásadě až po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí a v praxi se tak stává často až poté, co již je příslušný stavební záměr vybudován a dotčené přírodní hodnoty zničeny, tedy *de facto* pozdě (a to bez ohledu na teoretickou možnost přiznání odkladného účinku správní žalobě usnesením správního soudu podle § 73 soudního řádu správního, která je však svázána řadou poměrně přísných podmínek, a je tudíž v soudní praxi využívána spíše jen zřídkka). K tomuto problému se přiléhavě vyjádřil i Ústavní soud ve výše cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/2000, sv. 17 Sb.ÚS): „... *pouhé přiznání práva podat správní žalobu, by mohla v řadě případů znamenat, že případné zrušující soudní rozhodnutí by mohlo být vydáváno v době, kdy by nastalý stav nemohl mnohdy být změněn, resp. by mohl být napraven jen za cenu neúměrných obětí či ztrát na straně jiné, a soudní výrok by tak mohl mít jen význam spíše akademický.*“

62. Šestý argument: Negativní důsledky zrušení účastenství spolků konečně umocňuje ještě jeden institucionální problém v ochraně zákonnosti a veřejného zájmu ve správních řízeních v ČR. Ten spočívá v tom, že stavebními úřady jsou nejčastěji obecní a krajské úřady, které ve smíšeném modelu veřejné správy někdy nevykonávají svěřené pravomoci nestranně v zájmu jim svěřené státní správy, ale pod vlivem samosprávných politických orgánů své „mateřské“ obce nebo kraje, zejména pod vlivem starostů (či hejtmanů), rad či zastupitelstev. Ti jsou pak leckdy finančně, personálně nebo zájmově propojeni s místními nebo regionálními podnikateli, firmami či skupinami, a to často právě z oblasti stavebnictví nebo developmentu. Teorie i judikatura zde mluví o riziku tzv. systémové podjatosti zaměstnanců zařazených do obecních a krajských úřadů [k tomu srov. zejména usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 19/2010-106 (S 2801, 5/2013 Sb.NSS) a č. j. 1 As 89/2010-119 (S 2802, 5/2013 Sb.NSS), z literatury např. KADEČKA, S: *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?* Právní rozhledy č. 13/2005, s. 477n.]. Popsaný institucionální problém je pak o to závažnější, že v současném modelu rozhodování ve správním řízení (ať již podle stavebního zákona, nebo podle zákonů zvláštních) není žádný kontrolní orgán, který by (i) stál vně systému veřejné správy, (ii) zastupoval organizovanou ochranu veřejného zájmu a (iii) byl za tím účelem vybaven odpovídající pravomocí uplatňovat opravné prostředky - jako byl například protest prokurátora podle § 69 správního řádu z roku 1967. **Dotčené správní orgány ve smyslu § 136 správního řádu, včetně orgánů ochrany přírody, žádné takové opravné prostředky, jako byl protest prokurátora, nemají. Vydá-li proto dnes stavební**

úřad rozhodnutí o umístění nebo povolení stavby v rozporu s podkladovým rozhodnutím nebo závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody anebo dokonce bez něj, není kromě účastníků nikdo, kdo by jej z tohoto důvodu mohl ve správním řízení napadnout (řádným) opravným prostředkem. Jakmile rozhodnutí stavebního úřadu nabude právní moci, je jeho následný přezkum z hlediska zákonnosti již mnohem obtížnější než v odvolacím či rozkladovém řízení. Nadřízený správní orgán sice může v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu (a to eventuálně k podnětu dotčeného správního orgánu podle § 136 odst. 4 věta poslední správního řádu) přezkoumat zákonnost pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu. Ale jeho možnost zrušit nebo změnit takové rozhodnutí z důvodu nezákonnosti je podstatně omezena. Správní řád totiž v § 94 odst. 4 a 5 chrání žadatele (stavebníka), který nabyl na základě pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu „v dobré víře“ právo umístit či provést stavbu, a to i navzdory tomu, že je takové rozhodnutí nezákonné. V důsledku toho v některých případech musí nadřízený správní orgán dát v přezkumném řízení přednost ochraně „dobré víry“ stavebníka před ochranou zákonnosti a nesmí nezákonné pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu zrušit ani změnit (k těmto otázkám srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 As 36/2011-79). Lze tak shrnout, že v ochraně zákonnosti a veřejného zájmu ve správních řízeních přetrvává jistá institucionální mezera, kterou – v řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny - dosud poměrně účinně vyplňovaly spolky.

#### II.A./6.

#### *K petitu návrhu*

63. Navrhovatelé v petitu tohoto návrhu žádají Ústavní soud, aby zrušil napadené novelizované ustanovení právě a jen ve slovech „*podle tohoto zákona*“ (viz bod 90 níže). Pokud by Ústavní soud takto vymezenému petitu vyhověl a vymezená slova zrušil, znělo by pak celé ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny takto: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.*“ Tím by se citované ustanovení svým normativním významem shodovalo s normativním významem ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. (rozdíl mezi původní formulací „účastnit se správního řízení“ a navrženou formulací „účastnit se řízení“ je pouze jazykový, nikoli významový: v daném kontextu tím nelze rozumět nic jiného, než právě a jen „*správní řízení*“ ve smyslu části druhé a třetí správního řádu). Rozsah práva spolků na účastenství by se tím rozšířil do původní podoby, tzn. i na účastenství podle jiných zákonů, než je jen zákon o ochraně přírody a krajiny. Tím by se odstranil tvrzený rozpor s ústavním pořádkem ČR.

II.B.  
**Důvody návrhu na zrušení ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona ve znění  
zákona č. 225/2017 Sb.**

II.B./1.  
*K obsahu napadených ustanovení*

64. Ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. znějí takto:

*„(9) Nezákonně 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) Nezákonně 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.“*

65. Citovaná ustanovení byla do § 4 stavebního zákona doplněna novelizujícím ustanovením části první čl. I bod 12 zákona č. 225/2017 Sb. Ani toto novelizující ustanovení nebylo součástí původního vládního návrhu zákona. **Bylo do něj vloženo pozměňovacím návrhem**, který byl obsažen v usnesení garančního Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny č. 251 z 52. schůze konané dne 8.2.2017 (sněmovní tisk č. 927/3) a **který nebyl nikterak odůvodněn (usnesení garančního výboru neobsahuje důvodovou zprávu)**. Tento pozměňovací návrh byl následně zpracován jako součást sněmovního tisku č. 927/5 (pozměňovací návrhy) a nakonec Poslaneckou sněmovnou schválen na její 56. schůzi dne 5.4.2017 v rámci 3. čtení.

II.B./2.  
*K podstatě a významu napadených ustanovení*

66. Uvedené tři odstavce zásadním způsobem omezují možnost nápravy vad vzniklých v důsledku nezákonných závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány „pro účely řízení podle stavebního zákona“, a to zejména ve dvou podstatných směrech:

67. **Za prvé: Odstavec 9 zavádí zcela zvláštní, restriktivní režim pro přezkum závazných stanovisek vydávaných dotčenými správními orgány jako podklad pro**

**navazující rozhodnutí stavebního úřadu, vydávaného ve správním řízení podle stavebního zákona.** Tento zvláštní režim se vyznačuje třemi podstatnými pravidly. První pravidlo (první věta): Přezkum závazného stanoviska vydaného dotčeným orgánem pro účely řízení podle stavebního zákona je možný „pouze“ na základě odvolání účastníka řízení proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. V důsledku toho (na základě argumentu *a contrario*) již není možný přezkum zákonnosti závazného stanoviska ze strany správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu (tzn. vlastně dotčeného správního orgánu II. stupně) v přezkumném řízení z moci úřední podle § 149 odst. 5 správního řádu. Jinak řečeno, ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona je speciální vůči § 149 správního řádu a zcela vylučuje použití § 149 odst. 5 správního řádu a jím založenou pravomoc nadřízených správních orgánů (tj. dotčených správních orgánů II. stupně) přezkoumat z moci úřední zákonnost závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány „pro účely řízení podle stavebního zákona“. Přezkum závazného stanoviska tak je možný již jen na základě odvolání, a tedy iniciativy účastníka řízení. Druhé pravidlo (druhá věta): Nadřízený správní orgán (tj. dotčený správní orgán II. stupně) může v rámci odvolacího řízení přezkoumat závazné stanovisko jen z hlediska zákonnosti, ale nikoli též z hlediska (věcné) správnosti ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu [správností se zde rozumí optimální využití správního uvážení, tzn. jeho účelnost, vhodnost, přiměřenost a rozumnost mj. z hlediska veřejného zájmu]. V rámci odvolacího řízení totiž musí postupovat přiměřeně podle ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, a tedy nikoli podle ustanovení o odvolacím řízení podle § 81 a násl. správního řádu. V důsledku toho je vyloučeno ust. § 89 odst. 2 věta druhá správního řádu o přezkumu správnosti napadeného závazného stanoviska. Třetí pravidlo (závěr druhé věty): Možnost přezkumu závazného stanoviska v rámci řízení o odvolání účastníka proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu je omezena objektivní lhůtou 1 roku ode dne vydání závazného stanoviska. To – ve spojitosti s § 96 odst. 1 správního řádu – znamená, že pokud účastník nepodá proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu odvolání do 1 roku ode dne vydání podkladového závazného stanoviska dotčeného orgánu, bude přezkum závazného stanoviska, jakož i na něj navazující výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, zcela (tzn. i v odvolacím řízení) vyloučen.

**68. Za druhé: Odstavec 11 v § 4 stavebního zákona vylučuje možnost obnovy řízení z důvodu podle § 149 odst. 6 správního řádu, tzn. z důvodu spočívajícího v tom, že po nabytí právní moci rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem, dojde ke zrušení nebo změně takového závazného stanoviska pro jeho nezákonnost.** Odstavec 11 navazuje na předchozí odstavec 10, který umožňuje, aby dotčený správní orgán III. stupně v přezkumném řízení (tj. z moci úřední) zrušil nebo změnil nezákonné závazné stanovisko vydané „nadřízeným správním orgánem“, tzn. správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu. Tuto poměrně složitou vazbu lze demonstrovat na následujícím modelovém příkladu: [i] dotčený správní orgán I. stupně vydá k záměru záporné závazné stanovisko A (tj. nesouhlas), [ii] dotčený správní orgán II. stupně v rámci odvolacího řízení podle § 4 odst. 9 stavebního zákona závazné stanovisko A změní vydáním kladného závazného stanoviska B (tj. souhlasu), na jehož základě pak stavební úřad vydá žadateli (stavebníkovi) územní rozhodnutí nebo stavební povolení, které posléze nabude právní moci, načež [iii] dotčený správní orgán III. stupně v rámci přezkumného řízení podle § 4 odst. 10 stavebního zákona závazné stanovisko B dodatečně změní pro nezákonnost vydáním záporného závazného stanoviska C (tj. nesouhlasu). Díky § 4 odst. 11 stavebního zákona však v právě popsaném příkladu nebude možné podle § 100 a násl. správního řádu obnovit řízení (tzn. typicky územní nebo stavební řízení), které skončilo pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu, vydaným na základě nezákonného závazného stanoviska B, ačkoli takové

závazné stanovisko bylo pro nezákonnost dodatečně změněno nebo zrušeno. Ust. § 4 odst. 11 stavebního zákona přitom možnost obnovy řízení vylučuje právě a jen pro případ, kdy rozhodnutí stavebního úřadu „založilo jeho adresátům právo“, což v kontextu stavebního zákona zahrnuje prakticky jen ta rozhodnutí, kterými se žadateli (stavebníkovi) povoluje umístění nebo provedení stavebního či jiného záměru v území. V řízeních podle stavebního zákona je to totiž prakticky jen žadatel (stavebník), kterému se rozhodnutím „zakládá právo“.

#### II.B./3.

*Tvrzení navrhovatelů o rozporu napadených ustanovení s ústavním pořádkem ČR*

69. Navrhovatelé tvrdí, že ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. 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 čl. 36 odst. 1 Listiny.

70. Navrhovatelé se tak domnívají na základě následujících právních argumentů:

#### II.B./4.

##### *Ústavněprávní východiska*

71. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“ Podle čl. 1 věta první Listiny: „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.“ Podle čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny: „Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“

72. V souladu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je ČR „právní stát“, musí zákonodárce v zákonech upravit účinný systém právních prostředků ochrany zákonnosti v řízeních před orgány veřejné moci. V první řadě musí jít o právní prostředky, které jsou určeny k ochraně subjektivních práv fyzických a právnických osob v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny a které tudíž musí mít procesní formu opravných prostředků, tzn. kvalifikovaných návrhů uplatňovaných z iniciativy dotčených fyzických či právnických osob v postavení účastníků (typicky odvolání podle § 81 a násl. správního řádu nebo žádost o obnovu správního řízení podle § 100 odst. 2 správního řádu). V druhé řadě pak musí jít o právní prostředky, které jsou určeny k ochraně objektivní zákonnosti a veřejného zájmu při vydávání rozhodnutí a jiných aktů orgánů veřejné moci a které tudíž musí mít procesní formu tzv. dozorčích prostředků, tzn. kvalifikovaných řízení zahajovaných z úřední moci (zpravidla nadřízených) orgánů veřejné moci (typicky přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu nebo obnova řízení nařizovaná správním orgánem ve veřejném zájmu podle § 100 odst. 3 správního řádu).

73. V souladu (i) s obecným ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 věta první Listiny i (ii) se speciálním ústavním principem rovnosti ochrany vlastnického práva všech vlastníků podle čl. 11 odst. 1 Listiny pak zákonodárce musí uvedený systém právních prostředků ochrany zákonnosti upravit takovým způsobem, aby při jejich aplikaci v řízení nevznikaly neodůvodněné rozdíly, pokud jde o možnosti a míru ochrany subjektivních práv a zájmů dotčených fyzických a právnických osob (účastníků). A to proto, že ústavní principy rovnosti v právech a rovnosti ochrany vlastnických práv se zde váží k ústavně zaručenému

základnímu právu každého domáhat se stanoveným postupem svého práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

74. Obsah a význam ústavního principu rovnosti v právech vyložil Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (N 11/2003, sv. 29 Sb.ÚS): „Rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle článku 1 Listiny je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Uvedený exkurz vede Ústavní soud k závěru, že určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.“

## II.B./5.

### *Aplikace ústavněprávních východisek na napadená ustanovení*

75. Obecnou zákonnou úpravu správního řízení v ČR představuje správní řád. Ten upravuje v § 149 obecný režim právních prostředků ochrany zákonosti při vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů. V rámci toho upravuje v § 149 odst. 5 obecný režim přezkumného řízení ohledně závazných stanovisek a v § 149 odst. 6 (ve spojitosti s § 100 a násl.) obecný režim obnovy správního řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím ve věci z důvodu zrušení nebo změny podkladového závazného stanoviska. Oba tyto obecné režimy platí jednotně a stejně pro všechna správní řízení v ČR, pro závazná stanoviska vydávaná ve všech věcech a pro všechny skupiny účastníků řízení.

76. **Napadená ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona zavádějí zvláštní preferenční (*de iure* privilegované) režimy přezkumného řízení a obnovy řízení práv a jen ohledně závazných stanovisek vydávaných „pro účely řízení podle stavebního zákona“.** Preferenčnost má zde dvě roviny:

77. V první rovině (tzn. v případě odstavce 9 vylučujícího přezkumné řízení) preferenční zacházení spočívá v tom, že přezkum zákonosti závazných stanovisek dotčených orgánů v řízeních podle stavebního zákona závisí výlučně na iniciativě (a sice odvolání) účastníků řízení. Účastníci jsou tak v těchto řízeních oproštěni od „rizika“, že by nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu mohl v rozporu s jejich zájmy přezkoumat z moci úřední nadřízený správní orgán. Ochrana objektivní zákonosti a veřejného zájmu z moci úřední je tak v těchto případech diskriminována ve dvou směrech. Za prvé: v porovnání s ochranou subjektivních práv účastníků v rámci příslušného řízení podle stavebního zákona. Za druhé: v porovnání s ochranou objektivní zákonosti a veřejného zájmu ve všech ostatních správních řízeních podle jiných zákonů, kde je přezkum zákonosti závazných stanovisek z moci úřední možný a kde tudíž účastníci nejsou oproštěni od rizika,

že nadřízený orgán z moci úřední zruší nebo změní nezákonné závazné stanovisko v rozporu s jejich zájmy.

78. K takovému preferenčnímu zacházení však v „*právním státě*“ ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy není žádný rozumný a legitimní důvod: proč by zrovna v zákonné úpravě územního plánování a výstavby měla být takto omezena ochrana zákonnosti, která je pilířem pojmu „*právní stát*“, zatímco v jiných oblastech nikoli. Napadené ustanovení je tak v rozporu nejen s čl. 1 odst. 1 Ústavy, ale i s ústavním principem rovnosti v právech podle čl. 1 věta první Listiny (ve spojitosti s čl. 36 odst. 1 Listiny), když neodůvodněně procesně privileguje účastníky v řízení podle stavebního zákona v porovnání s účastníky v řízeních podle všech ostatních zákonů.

79. V druhé rovině (v případě odstavce 11 vylučujícího obnovu řízení) pak preferenční zacházení spočívá v tom, že z důvodu dodatečného zrušení nebo změny nezákonného závazného stanoviska je vyloučena obnova řízení pouze v případě, že by jejím předmětem mělo být pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, které „*založilo jeho adresátům právo*“, tedy v praxi v zásadě jen rozhodnutí stavebního úřadu, které založilo žadateli (stavebníkovi) právo umístit nebo provést stavební záměr, a tedy rozhodnutí, které je výlučně v jeho prospěch. To má za následek podstatnou procesní diskriminaci jednak (i) v ochraně práv ostatních účastníků příslušného řízení podle stavebního zákona, zejména vlastníků předmětných a sousedních pozemků a staveb podle § 85 odst. 2 písm. a) a b), § 94k písm. c) až e), popř. § 109 písm. b) až e) stavebního zákona, ale také „*dotčené veřejnosti*“ podle § 3 písm. i) bod 2 a § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ale také (ii) v ochraně veřejného zájmu. Pokud se totiž pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, zakládající žadateli (stavebníkovi) právo umístit nebo provést stavbu, bude opírat o závazné stanovisko, které bude později zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, pak původní územní nebo stavební řízení již nepůjde obnovit, a to (i) ani na žádost ostatních účastníků řízení podle § 100 odst. 2 správního řádu, ale (ii) ani na základě rozhodnutí správního orgánu z moci úřední ve veřejném zájmu podle § 100 odst. 3 správního řádu. Náprava pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu, opírajícího se o nezákonné závazné stanovisko, tak bude – ve prospěch žadatele (stavebníka) - vyloučena.

80. Ani k takové procesní nerovnosti není žádný rozumný a legitimní důvod: proč zrovna žadatel (stavebník) a proč zrovna v zákonné úpravě územního plánování a výstavby má to privilegium, že v jeho neprospěch nelze obnovit řízení, v němž bylo vydáno nezákonné závazné stanovisko, potažmo proč a v čem je ochrana (vlastnického) práva stavebníka významnější než ochrana (vlastnických) práv ostatních účastníků řízení. I toto napadené ustanovení je proto v rozporu nejen s čl. 1 odst. 1 Ústavy, ale i s ústavními principy rovnosti v právech podle čl. 1 věta první Listiny, potažmo rovnosti ochrany vlastnického práva všech vlastníků podle čl. 11 odst. 1 Listiny (ve spojitosti s čl. 36 odst. 1 Listiny), když neodůvodněně procesně privileguje v řízení podle stavebního zákona žadatele (stavebníka) v porovnání s ostatními účastníky takového řízení, zejména s vlastníky předmětných nebo sousedních pozemků a staveb.

81. Ustanovení odstavce 9 věta druhá v § 4 stavebního zákona pak přináší ještě jeden negativní důsledek pro ochranu práv účastníků, který je natolik závažný až absurdní, že snad ani nemohl být zákonodárcem, potažmo překladačem příslušného pozměňovacího návrhu, zamýšlen. Jak již bylo uvedeno výše v bodě 67, možnost přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu je omezena objektivní lhůtou 1 roku ode dne vydání závazného

stanoviska (srov. formulaci napadeného odstavce 9 v závěru jeho druhé věty: „... lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“). To – ve spojitosti s § 96 odst. 1 správního řádu – znamená, že pokud účastník nepodá proti navazujícímu rozhodnutí stavebního úřadu odvolání do 1 roku ode dne vydání podkladového závazného stanoviska dotčeného orgánu, bude přezkum závazného stanoviska (a potažmo i na něj navazující výrokové části rozhodnutí) i v odvolacím řízení vyloučen. Přitom ale účastník může podat odvolání jedině až po vydání navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu, dříve nikoli (to vyplývá nejen z logiky věci, ale i z § 83 odst. 1 věta druhá správního řádu: „Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno.“). A zde je onen absurdní důsledek:

**82. S ohledem na reálnou praxi v řízeních podle stavebního zákona, v nichž doba mezi (i) vydáním závazného stanoviska dotčeného orgánu a (ii) vydáním navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu často přesahuje 1 rok, to znamená faktickou nepřezkoumatelnost zákonnosti většiny závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona, jakož i na ně navazujících výrokových částí rozhodnutí stavebních úřadů, a to nejen v přezkumném řízení, ale takto dokonce i v odvolacím řízení.** Dodržení uvedené prekluzivní lhůty 1 roku je navíc do značné míry mimo dispozici účastníka (odvolatele), neboť skutečnost, zda rozhodnutí stavebního úřadu bude fakticky vydáno do 1 roku ode dne vydání podkladového závazného stanoviska, závisí na řadě objektivních okolností, které nemůže účastník (odvolatel) ovlivnit. To ovšem podstatným způsobem a bez jakéhokoli rozumného (natož legitimního) důvodu znevýhodňuje ochranu práv účastníků v řízeních podle stavebního zákona v porovnání s ochranou práv účastníků v řízeních podle všech ostatních zákonů. Právě a jen v řízeních podle stavebního zákona se totiž reálně omezuje právo účastníků domáhat se na základě odvolání přezkoumání zákonnosti rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, které je jinak ve správních řízeních obecně zaručeno v § 81 odst. 1 ve spojitosti s § 149 odst. 4 správního řádu. V důsledku toho je napadené ustanovení v rozporu nejen s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, ale i s ústavními principy rovnosti v právech podle čl. 1 věta první Listiny ve spojitosti s čl. 36 odst. 1 Listiny.

83. Jako podpůrný argument pak navrhovatelé dodávají, že napadená ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona jsou v rozporu s citovanými ustanoveními ústavního pořádku ČR též s přihlédnutím k čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojitosti s čl. 1 odst. 1 písm. e) a čl. 11 odst. 1 a 4 směrnice č. 2011/92/EU<sup>34</sup>. Domnívají se tak na základě následujících argumentů:

84. Výše popsané protiústavní režimy přezkumného řízení a obnovy řízení se vztahují na všechna závazná stanoviska vydávaná „pro účely řízení podle stavebního zákona“. Vztahují se tudíž i na závazná stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, vydávaná podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též jen „závazná stanoviska EIA“). Všechny prvky a důvody protiústavnosti, které byly popsány výše, zejména omezení (resp. vyloučení) přezkumu zákonnosti závazných stanovisek, se proto logicky týkají i závazných stanovisek EIA.

85. Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

<sup>34</sup> Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13.11.2011 o posuzování vlivů o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „směrnice č. 2011/92/EU“).

86. Podle čl. 11 odst. 1 směrnice č. 2011/92/EU: „Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří: a) mají dostatečný zájem; nebo b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.“

Podle čl. 11 odst. 3 cit. směrnice: „*Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely odst. 1 písm. a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely odst. 1 písm. b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.*“

Podle čl. 11 odst. 4 cit. směrnice: „Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu. Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.“

87. Z čl. 11 odst. 1 a 4 cit. směrnice vyplývá mezinárodněprávní závazek České republiky, aby případné správní řízení, ve kterém správní orgán „*předběžně přezkoumá*“ „*hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí ... podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici*“, bylo „*spravedlivé a nestranné*“. To v návaznosti na české vnitrostátní právo znamená náš mezinárodněprávní závazek, aby správní řízení, ve kterém se přezkoumává zákonnost závazného stanoviska EIA, potažmo na něj navazujícího rozhodnutí stavebního úřadu, bylo provedeno v zásadě stejným způsobem a za stejných podmínek, jaké jsou stanoveny pro přezkum ostatních závazných stanovisek v rámci obecného režimu v § 149 správního řádu.

88. Jenže: Pokud je nyní podle napadených ustanovení odstavců 9 až 11 v § 4 stavebního zákona přezkum zákonnosti závazných stanovisek EIA, potažmo na ně navazujících rozhodnutí, ve správním řízení omezen (resp. vyloučen), jak bylo vyloženo výše v bodech 66 až 82, pak může být jen stěží považován za „*spravedlivý*“ ve smyslu cit. čl. 11 odst. 4 věta druhá směrnice.

89. Tento závěr by měl být podpurným argumentem při posouzení protiústavnosti cit. ustanovení § 4 stavebního zákona, a to s přihlédnutím k právním názorům, které Ústavní soud vyložil např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/2006, sv. 40 Sb.ÚS): „*Ač ... referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku ČR, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.*“ Potažmo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/2008, sv. 48 Sb.ÚS): „*Z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR i pro Ústavní soud jako státní orgán České republiky vyplývá povinnost evropsky konformního výkladu ústavního pořádku v oblastech, kde se komunitární právo a právní řád České republiky stýkají (závazek loajality podle čl. 10 SES). Musí ovšem jít o výklad ústavního pořádku ve vztahu k vnitrostátnímu právu.*“

III.  
PETIT NÁVRHU

90. Na základě výše uvedených argumentů navrhovatelé žádají Ústavní soud, aby vydal nález tohoto znění:

Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se ruší tato ustanovení:

- A) 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., a
- B) 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.

Navrhovatelé:

Jméno a příjmení:

Rodné číslo:

Bydliště (ulice, číslo domu, obec):

Podpis:

Elisba Wagnerová  
Petr OREL  
ALENA DERNEŘOVÁ  
Ladislav KOS  
LIBOR MICHALEK  
Václav Ušák  
ZDENEK PAPOUŠEK  
JIRÍ ŠTEUSIBIER  
František BUBLAN  
JITKA SEITLOVÁ  
EVA SYKOVÁ  
Renata Chmelová  
VÁCLAV HAMPL  
LUMÍR KANTOR  
JIŘÍ CARBOL  
JIRÍ ŠESTÁK  
Miluše Horšková

5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100