

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném ze soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Pavla Rychetského, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaje), Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, zastoupené JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., sídlem Aranžérská 166, Praha 9, na zrušení § 70 odst. 3 věta první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“, a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny** a **Senátu**, jako účastníků řízení, a **vlády** a **Veřejného ochránce práv**, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., ve slovech „podle tohoto zákona“, se zamítá.**

**II. Řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb., se zastavuje.**

Odůvodnění:

**I.**

**Předmět řízení**

1. Skupina 17 senátorů se podáním došlým dne 22. 8. 2017, doplněným podáním doručeným dne 17. 10. 2017, obrátila dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), na Ústavní soud, s návrhem na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), ve slovech „podle tohoto zákona“, a § 4 odst. 9 až 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

2. Zákonem č. 225/2017 Sb. zákonodárce novelizoval s účinností k 1. 1. 2018 více než čtyři desítky právních předpisů převážně na úseku stavební správy, ochrany životního prostředí a správy daní, mezi nimi rovněž stavební zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny. Konkrétně část IV., čl. VII, bod 17 zákona č. 225/2017 Sb. (dále též „novelizující předpis“) novelizovala ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že slova „správního řízení“ nahradila slovy „řízení podle tohoto zákona“, čímž se omezil okruh těch řízení, v nichž je přiznáno účastenství spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Část první, čl. 1, bod 12 novelizujícího předpisu pak do § 4 stavebního zákona doplnila odstavce 9 až 11, které upravují problematiku přezkumu nezákonného závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to do určité míry odlišně od obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu.

3. Z důvodové zprávy k novelizujícímu zákonu, jakož i z vyjádření vlády coby vedlejší účastnice řízení vyplývá, že jedním z hlavních účelů novelizované právní úpravy jako celku má být mj. zkrácení délky a snížení komplikovanosti územního a stavebního řízení (resp. povolovacích procesů *sensu lato*). Těchto řízení se přitom v některých případech účastní rovněž spolky (slovy zákona o ochraně přírody a krajiny stále „občanská sdružení“), jejichž předmětem činnosti je podle stanov ochrana přírody a krajiny.

4. Navrhovatelka napadá novelizovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 3) a stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11), tj. ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb. Tento svůj požadavek opírá v obecné rovině o tvrzení, že tato ustanovení porušují zejména právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny a vlastnickým právem podle čl. 11 odst. 1 Listiny, stejně tak i právem podle čl. 38 odst. 1 Listiny na to, aby věc každého byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděných důkazům. Napadená právní úprava podle ní rovněž popírá ústavní příkaz k dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy).

5. Úlohou Ústavního soudu je v tomto řízení posoudit, zda jsou napadená ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny v rozporu s ústavním pořádkem, či nikoliv [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Za tímto účelem Ústavní soud zkoumá jak zachování právotvorné kompetence v podobě dodržení ústavních mezí pro přijetí a vyhlášení zákona, tak i obsahové posouzení napadených ustanovení zákonů, a to toliko pohledem ústavním pořádku (srov. Filip, J. In Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1082). Ústavnímu soudu naopak nepřísluší zkoumat, zda zákonodárcem přijatá právní úprava představuje řešení nejlepší možné, resp. toto hledisko zásadně nemůže být důvodem pro zrušení napadených ustanovení zákona.

## II.

### Argumentace navrhovatelky

6. Úvodem navrhovatelka přibližuje rozdíl v právní úpravě obsažené v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., a po její účinnosti. Zatímco před účinností novelizujícího zákona bylo dotčené veřejnosti (spolkům) zaručeno účastenství ve všech správních řízeních, včetně územního řízení, stavebního řízení i řízení o dodatečném povolení stavby, za podmínky, že se mohou dotýkat zájmů na ochraně přírody a krajiny, napadená právní úprava toto právo omezila jen na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ze slov „řízení podle tohoto zákona“ obsaženého v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelka za použití argumentu *a contrario* dovozuje, že žádných jiných řízení, než je řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, se ekologické spolky již nebudou moci účastnit. Navrhovatelce pak zejména vadí vyloučení účastenství těchto spolků z rozhodovacích procesů u tzv. „středně velkých záměrů“, které podle ní tvoří více než 90 % všech stavebních záměrů v České republice. Takto provedenou změnu právní úpravy pokládá navrhovatelka za neslučitelnou s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, čl. 38 odst. 2 větou první Listiny, čl. 4 odst. 4 Listiny, a to vše ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a zejména s čl. 35 odst. 1 Listiny zaručujícím právo na příznivé životní prostředí.

7. Z čl. 36 odst. 1 Listiny a navazujícího čl. 38 odst. 2 věty první Listiny navrhovatelka dovozuje ústavně zaručené „základní procesní právo na účastenství v řízení“, resp. „základní procesní právo být účastníkem řízení“. To podle ní *in concreto* znamená, že „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... dotčené osobě v ústavněprávním smyslu..., postavení účastníka, které jí umožní domáhat se svého práva“.

8. Následně navrhovatelka vymezuje celkem pět kategorií osob, které podle ní mohou být realizací stavebního záměru potenciálně dotčeny na svých subjektivních právech. Zdůrazňuje, že kromě stavebníka, vlastníků (nejen) sousedních pozemků a osob majících věcná práva k těmto pozemkům, jde rovněž o osoby disponující jiným majetkovým právem, než je právo věcné, které se váže k pozemku, stavbě či jiné nemovité věci a může být dotčeno stavebním záměrem. Jde podle ní zejména o závazková užívací práva nebo užívací práva odvozená z rodinně právních vztahů. Další skupinu pak tvoří všichni, kterým svědčí „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 zejména ... zákonem zaručená práva týkající se obecného užívání přírodních veřejných statků...“, což navrhovatelka demonstruje na několika příkladech. Těmto posledním dvou skupinám však podle ní není zaručeno účastenství v povolovacích řízeních *sensu lato*. To má být v rozporu s čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který pod pojem „majetek“ zahrnuje i závazková užívací práva k nemovitostem. Navrhovatelka rovněž poukazuje na to, že rovněž § 1044 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), přiznává nájemcům, uživatelům a detentorům „obdobná žalobní práva na ochranu svých majetkových práv k věci, jaká zaručuje vlastníkovi... Zaručuje-li proto zákon detentorům věci 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“.

9. Navrhovatelka dále argumentuje právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, které se podle ní překrývá s právem vlastnickým a jinými soukromými majetkovými právy. Současně odkazuje na náleze ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 (N 111/73 SbNU 757), z něhož dovozuje, že fyzickým osobám sdruženým ve spolcích nelze upírat jejich právo na účastenství ve správních řízeních kvůli tomu, že svá práva delegovaly na spolek coby právnickou osobu. Závěrem uvádí, že výše uvedené argumenty nepřímou podporu i čl. 1 odst. 1 rezoluce č. 77 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů.

10. Navrhovatelka má za to, že s ohledem na čl. 36 odst. 4 Listiny musí být podmínky a podrobnosti práva na stanovený postup před orgánem veřejnémoci upraveny přímo zákonem, a to včetně okruhu účastníků řízení a jejich postavení. Žádná osoba pak nemůže být zákonem vyloučena z možnosti domáhat se ochrany svého práva. Právní úpravu obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatelka podrobuje testu proporcionality a dospívá k závěru, že předmětné ustanovení neobstojí v kritériu potřebnosti. Vymezuje se v rámci toho proti důvodové zprávě k novelizujícímu zákonu, resp. proti odůvodnění pozměňovacího návrhu poslanců Bc. Františka Adámka a Jaroslava Foldyny, podle nichž je cílem předmětného ustanovení zabránění nadměrným a nepodloženým blokacím výstavby a potenciálního ekonomického rozvoje. Podle navrhovatelky přitom neexistuje žádná odborná studie, z níž by vyplývalo, že ekologické spolky neoprávněně prodlužují správní řízení či se dopouštějí významných obstrukcí. Parlament podle jejího přesvědčení schválil předmětné ustanovení zákona vylučující účast spolků ve správních řízeních (a tudíž i dotčené veřejnosti v podobě

nájemců, pachtýřů a dalších osob, jimž svědčí relativní majetkové právo k nemovitostem, jakož i všech majících právo na příznivé životní prostředí), a to nikoliv na základě objektivních a empiricky potvrzených údajů, ale toliko „na základě subjektivní předpojatosti“.

11. Podle navrhovatelky „v důsledku kombinace novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a 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“. To je z jejího pohledu ústavně nepřijatelné. Navrhovatelka je toho názoru, že „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 ochranu zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu na základě žaloby podle čl. 36 odst. 2 Listiny a § 65 a násl. soudního řádu správního“. Důvodem je podle navrhovatelky zejména to, že tato soudní ochrana přichází až *ex post*, resp. až po právní moci správního rozhodnutí. Dále ve svém návrhu zdůrazňuje, že negativní důsledky zrušení účastenství spolků jsou ve správních řízeních umocněny institucionálním problémem spočívajícím v tzv. děleném (smíšeném) modelu, kdy je rozhodování o stavebních záměrech údajně ovlivněno finančním, personálním a zájmovým propojením regionálních podnikatelů s politiky, pod jejichž vlivem mají být stavební úřady (bod 62 návrhu). V důsledku novelizované právní úpravy proto dnes platí, že vydá-li „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“.

12. Podáním ze dne 16. 10. 2017 navrhovatelka doplnila odůvodnění svého návrhu a uvedla, že nejvýznamnějším přínosem účastenství spolků ve správních řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny, je ochrana před nepřiměřenými stavebními a těžebními záměry, které by jinak, nebýt těchto spolků, veřejná správa povolila. To navrhovatelka demonstruje na příkladu „20 ekologických kauz v ČR“, u nichž aktivita spolku údajně přispěla k ochraně ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí.

13. Pokud jde o návrh na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, uvádí k němu navrhovatelka, že § 4 odst. 9 stavebního zákona zavádí zvláštní, restriktivní režim pro přezkum závazných stanovisek, když ta mohou být přezkoumána pouze na základě odvolání účastníka řízení proti navazujícímu správnímu rozhodnutí ve věci samé postupem podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona však navrhovatelka zároveň chápe jako speciální vůči § 149 odst. 5 správního řádu, což má za následek, že pro účely řízení podle stavebního zákona není možné z moci úřední přezkoumávat zákonnost závazných stanovisek vydaných dotčenými orgány. Navrhovatelka z toho dovozuje, že „přezkum závazného stanoviska tak je možný již jen na základě odvolání, tedy iniciativy účastníka řízení“, což je problematické, neboť v rámci odvolacího řízení může správní orgán „přezkoumat závazné stanovisko jen z hlediska zákonnosti, ale nikoliv též z hlediska (věcné) správnosti...“.

14. Preferenční zacházení se závaznými stanovisky sloužícími jako podklad pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona spatřuje navrhovatelka dále v tom, že důvodem pro obnovu řízení podle § 4 odst. 11 není „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 podle tohoto zákona a již nabylo právní moci“.

15. K výše uvedenému „*preferenčnímu zacházení*“ však není podle navrhovatelky v právním státě žádný rozumný a legitimní důvod. Napadená ustanovení jsou tak v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s ústavním principem rovnosti, resp. čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť napadená právní úprava „*neodůvodněně procesně privilejuje účastníky v řízení podle stavebního zákona v porovnání s účastníky v řízeních podle všech ostatních zákonů*“ (bod 78 návrhu).

16. Navrhovatelka rovněž namítá protiústavnost roční prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení ve vztahu k závaznému stanovisku, upravenou v § 4 odst. 10 stavebního zákona. S ohledem na reálnou praxi v řízeních podle stavebního zákona to však v řadě případů znamená faktickou nepřezkoumatelnost zákonnosti závazných stanovisek vydávaných pro účely stavebního zákona, a to nejen v přezkumném řízení, ale dokonce i v řízení odvolacím. To však podle navrhovatelky podstatným způsobem bez legitimního důvodu znevýhodňuje ochranu práv účastníků v řízeních podle stavebního zákona v porovnání s ochranou práv účastníků v řízeních podle všech ostatních zákonů. I zde proto navrhovatelka spatřuje rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. K tvrzené protiústavnosti § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona navrhovatelka jako podpůrný argument dodává, že napadená ustanovení jsou rovněž v rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. e) a čl. 11 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „*směrnice EP a Rady č. 2011/92/EU*“ či „*směrnice EIA*“). Z této unijní směrnice podle navrhovatelky vyplývá pro Českou republiku mezinárodněprávní závazek, aby správní řízení, v němž se přezkoumává zákonnost závazných stanovisek EIA, bylo vedeno „*spravedlivě a nestranně*“. Pokud je však tento přezkum ve správním řízení omezen či vyloučen, resp. neprobíhá-li stejným způsobem a za stejných podmínek, jako přezkum ostatních závazných stanovisek v rámci režimu podle § 149 správního řádu, jen stěžít může jít o „*spravedlivé*“ řízení ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice EIA.

### III.

#### Průběh řízení před Ústavním soudem

18. Soudce zpravodaj zaslal v souladu s § 69 zákona o Ústavním soudu návrh Poslanecké sněmovně a Senátu jako účastníkům řízení, a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

#### III./a

#### Vyjádření komor Parlamentu

19. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření podepsaném jejím předsedou vyjádřila k průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí novelizujícího zákona. Vládní návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 927 dne 3. 10. 2019. První čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 26. 10. 2016. Návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj (garanční výbor), výboru pro životní prostředí a hospodářskému výboru. Usnesení jednotlivých výborů bylo řádně doručeno poslancům. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 28. 2. 2017 a pozměňovací návrhy byly zapracovány jako tisk č. 927/5, který byl doručěn poslancům dne 1. 3. 2017. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 5. 4. 2017, kdy byl návrh schválen Poslaneckou sněmovnou ve znění přijatých pozměňovacích návrhů usnesením č. 1609.

20. Dotčená ustanovení novelizujícího zákona byla předložena a schválena jako pozměňovací návrhy uvedené ve sněmovním tisku č. 927/5 pod označením F.3, v návrhu bod A), a A.5, v návrhu bod B). Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo k oběma pozměňovacím návrhům souhlasné stanovisko, stanovisko Ministerstva životního prostředí vydané k pozměňovacímu návrhu F.3 bylo nesouhlasné.

21. Návrh zákona postoupila Poslanecká sněmovna Senátu dne 9. 5. 2017. Senát projednal návrh zákona dne 7. 6. 2017 jako senátní tisk č. 108 a usnesením č. 180 vrátil Poslanecké sněmovně návrh zákona s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna o návrhu zákona vráceném Senátem jednala dne 27. 6. 2017, kdy usnesením č. 1714 setrvala na původním návrhu zákona podle sněmovního tisku č. 927/7. Zákon by podepsán prezidentem republiky dne 13. 7. 2017. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření závěrem konstatuje, že návrh zákona byl přijat ústavně předepsaným postupem.

22. Z vyjádření Senátu podepsaného jeho předsedou vyplývá, že po postoupení návrhu zákona Senátu, byl tento návrh projednán výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako výborem garančním a dále výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výborem ústavně právním. Garanční výbor, který návrh zákona projednal dne 30. 5. 2017, k němu nepřijal žádné usnesení, neboť žádný z podaných návrhů nezískal potřebnou většinu. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu svým usnesením ze dne 23. 5. 2017 navrhl zákonnou předlohu v předloženém znění schválit. Ústavně právní výbor svým usnesením ze dne 17. 5. 2017 doporučil zamítnutí návrhu zákona.

23. Na plénu Senátu se nad návrhem zákona vedla takřka 8 hodin trvající rozprava, která vedla k předložení celkem 31 pozměňovacích návrhů. Pozměňovací návrhy se přitom týkaly jak vypuštění slov „podle tohoto zákona“ v navržené novelizaci zákona o ochraně přírody i krajiny, tak i modifikace speciálního režimu při přezkumu závazných stanovisek podle stavebního zákona. Z 31 pozměňovacích návrhů podaných na plénu bylo nakonec schváleno 19, včetně toho, který upravoval vypuštění zvláštních pravidel pro přezkum závazných stanovisek v režimu stavebního zákona.

### III./b

#### Vyjádření vlády

24. Dne 1. 11. 2017 obdržel Ústavní soud vyznění vlády, podepsané ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, že vláda svým usnesením č. 715 ze dne 11. 10. 2017 schválila svůj vstup do řízení a navrhuje, aby Ústavní soud návrh v plném rozsahu zamítl.

25. Na úvod vláda zdůrazňuje, že netvrdí, že by výlučnými problémy nepřiměřené délky a komplikovanosti územního a stavebního řízení byla jen široká možnost účastenství spolků a extenzivní a opakovaný přezkum závazných stanovisek. Vláda upozornila, že novelizace provedená zákonem č. 225/2017 Sb., byla podstatně širší a přinesla celou řadu dalších legislativních změn, majících za cíl zrychlit a zjednodušit povolovací procesy. Současně však upozornila na to, že dřívější prakticky neomezená možnost účasti spolků v územních a stavebních řízeních, byla jednou z příčin zdlouhavých a nehospodárných správních řízení. V mnoha případech navíc tyto spolky ani nepůsobily v místě realizace stavebního záměru, když se nezřídka vyskytovaly i případy zcela účelově založených spolků, které měly za cíl „vydírat stavebníka a žádat finanční náhradu za to, že svou účast a obstrukce ukončí“.

26. Navrhovatelka podle vlády zcela pomíjí legislativní kontext, v němž § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny existoval a nadále existuje. Práva na ochranu životního prostředí zakotveného v čl. 35 odst. 1 Listiny se lze totiž domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. Současně vláda podotýká, že v praxi se právo na příznivé životní prostředí nejčastěji střetává s ústavně zaručeným vlastnickým právem podle čl. 11 Listiny, které je však na rozdíl od práva na příznivé životní prostředí, právem přímo vymahatelným.

27. Dřívější právní úpravu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vláda v komparativním pohledu označuje za určitou anomálii, která měla své místo v právním řádu snad krátce po pádu komunistického režimu. V současnosti však pro takto široce pojaté účastenství spolků ve správních řízeních neshledává racionální důvod. Z unijního ani mezinárodního práva nevyplývá pro Českou republiku žádný (nepřímo dovoditelný) závazek, aby stát zajistil účast veřejnosti ve formě spolků *en bloc* ve všech územních a stavebních řízeních, a to bez vazby na velikost záměru a jeho možného vlivu na životní prostředí.

28. I po nabytí účinnosti novelizujícího zákona spolkům zůstala možnost účastnit se širokého spektra správních řízení, v nichž lze skutečně identifikovat možný vliv záměru na životní prostředí. V návaznosti na to vláda uvádí celou řadu správních řízení, jichž se mohou spolky i nadále účastnit. Jedná se zejména o územní řízení, stavební řízení a další řízení podle stavebního zákona a dalších zákonů definovaných jako navazující řízení podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o EIA“), a to včetně tzv. podlimitních záměrů. Dále je účast těchto spolků zajištěna v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“), v řízeních podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), jakož i v celé řadě správních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

29. Vláda současně namítá, že navrhovatelkou citovaná judikatura Ústavního soudu týkající se ústavněprávních východisek účastenství ve správním řízení, se týká vždy výlučně osob, o jejichž subjektivním veřejném právu bylo v řízení rozhodováno. V případě (ne)účasti ekologických spolků ve správním řízení však k ničemu takovému nedochází. Účastenství ve správním řízení nemůže dle názoru vlády vznikat ani osobám, které jsou záměrem dotčeny hypoteticky a nepřímo, tj. při potenciálním užívání veřejných statků nebo užívání majetku v postavení nájemců apod., tedy nikoliv při užívání majetku vlastního. Tvrzená subjektivní práva rezidentů a nájemců nelze dovozovat z extenzivně pojaté definice pojmů příroda a krajina. Vláda je toho názoru, že podstatou užívacích práv je umožnění užívání určité věci, nikoliv umožnění rozhodování o jejím právním či faktickém osudu. Jelikož tyto osoby (typicky nájemce) nabývají svá práva výlučně skrze vlastníka, nedává žádný smysl, aby jim bylo umožněno zrovna v územním a stavebním řízení rozhodování o osudu věci bez ohledu na rozhodnutí vlastníka, popř. dokonce v rozporu s jeho vůlí.

30. K tvrzené nepřiměřenosti napadených ustanovení vláda uvádí, že nesprávná je již samotná premisa, uplatnit na věc test proporcionality. S odkazem na dřívější judikaturu Ústavního soudu má vláda za to, že omezení práva na příznivé životní prostředí podléhá testu racionality, nikoliv testu proporcionality. Předmětnou novelou navíc nedošlo k zásahu do esenciálního obsahu práva, jelikož se pouze změnil rozsah práva na účastenství ve správních řízeních. Toto omezení je podle vlády rozumné, důvodné a v konečném důsledku díky němu dochází k „*mnohem*

*proporcionálnější ochraně práva přímo dotčených účastníků práva na spravedlivý proces v podobě zjednodušení a zrychlení řízení“.* Odkazem na celou řadu rozhodnutí správních soudů pak vláda demonstruje obstrukční chování spolků. Stejně tak vláda uvádí, že systémové obstrukce ekologických spolků, včetně uplatňování námitek „systémové podjatosti“, překročily ještě před přijetím novelizujícího zákona takovou mez, že tuto otázku muselo na základě úkolu z usnesení vlády řešit Ministerstvo pro místní rozvoj.

31. V další části svého vyjádření vláda popírá, že by byla protiústavní ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona. Podle vlády nelze v našem právním řádu najít žádné jiné správní řízení, v němž by měla závazná stanoviska dotčených správních orgánů takový význam, jako je tomu právě v řízeních podle stavebního zákona. Přijetí několika zvláštních pravidel o přezkumu závazných stanovisek je proto zcela rozumné a plně v intencích judikatury citované navrhovatelkou. Tvrze *„preferenční zacházení“* je tedy *„založeno na objektivních, racionálních a ospravedlnitelných důvodech“*. Nejedná se navíc o první případ preferenčního omezení přezkumného řízení, což vláda uvádí na příkladu vyloučení přezkumného řízení ve vztahu k rozhodnutí, kterým byl povolen vklad k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí.

32. Vláda současně upozorňuje na nesprávný výklad § 4 odst. 9 stavebního zákona, provedený navrhovatelkou. Podle názoru vlády je totiž § 4 odst. 9 stavebního zákona ve vztahu speciality pouze k § 149 odst. 5 (od 1. 1. 2018 odst. 6) správního řádu, nikoliv však k § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odst. 5). Platí přitom, že ve vztahu k postupu podle § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odst. 5) se neuplatní ani zvláštní pravidlo pro počítání roční objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Proto je v souladu s obecným ustanovením § 96 odst. 1 správního řádu nutné počátek lhůty i nadále počítat od právní moci rozhodnutí.

33. Konečně pak § 4 odstavce 9 až 11 stavebního zákona nejsou podle přesvědčení vlády ani v rozporu se směrnicí EIA. Ta totiž zakotvuje požadavky minimálního standardu, který je vyžadován po členských státech, nikoliv však požadavek stejných pravidel pro přezkum všech závazných stanovisek napříč právním řádem členského státu. Novelizovaná právní úprava podle vlády dokonce lépe odpovídá požadavku včasnosti řízení, vyžadovaného směrnicí, neboť došlo k celkovému zkrácení lhůt pro zahájení přezkumu.

### III./c

#### Vyjádření Veřejné ochránkyně práv

34. Vyrozuměním ze dne 21. 9. 2017 vstoupila Veřejná ochránkyně práv do řízení jako vedlejší účastník. Dne 23. 10. 2017 pak Ústavní soud obdržel její vyjádření k návrhu. V něm navrhla, aby Ústavní soud návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona, plně vyhověl.

35. Veřejná ochránkyně práv opakuje z větší části argumenty uplatněné navrhovatelkou, avšak s tím rozdílem, že na posouzení ústavnosti § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nejprve uplatňuje test racionality. Dospívá přitom k závěru, že novelizované znění tohoto ustanovení zasahuje do esenciálního jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny. Fakticky jediným významným typem řízení, v němž bude mít veřejnost možnost participovat na rozhodnutí orgánu veřejné moci, bude pouze proces posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona o EIA. Tato ochrana je podle Veřejné ochránkyně práv z pohledu čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny nedostatečná a v zásadě rozporná s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále



jen „Aarhuská úmluva“). Z důvodu zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny přistupuje Veřejná ochránkyně práv k testu proporcionality. Má přitom za to, že napadená ustanovení zákona nejsou způsobilá dosáhnout cíle spočívajícího ve zrychlení povolovacích procesů. Dané ustanovení proto neprojde ani přes první kritérium testu proporcionality, z čehož Veřejná ochránkyně práv dovozuje jeho protiústavnost.

36. K návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona Veřejná ochránkyně práv pouze stručně uvádí, že v důsledku novelizované právní úpravy může snadno dojít k uplynutí roční prekluzivní lhůty v době odvolacího řízení, v důsledku čehož již nepůjde nezákonné závazné stanovisko změnit nebo zrušit. Současně Veřejná ochránkyně práv považuje za nežádoucí, že je zavedena další výjimka z obecné právní úpravy správního řízení podle správního řádu.

### III./d

Vyjádření prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc.

37. Dne 23. 1. 2018 obdržel Ústavní soud nevyžádané stručné vyjádření prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc. (vedoucího katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy) k posuzovanému návrhu, označené jako *amicus curiae brief*. Uvádí v něm, že si „jakožto jediný profesor v oboru práva životního prostředí v České republice“ dovoluje podat Ústavnímu soudu vyjádření, v němž vyjadřuje svou podporu návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona. Zdůrazňuje přitom, že „*novelizace likviduje v ustanovení odst. 3 v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny to nejdůležitější, co bylo po 25 let jeho vlastním smyslem a účelem*“. Pokud totiž omezila právo veřejnosti (potažmo spolků) již jen na účastenství ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zcela opomněla klíčový systémový aspekt, že řadu stěžejních otázek dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny posuzují orgány ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny nikoli ve správním řízení (formou rozhodnutí), ale ve zjednodušeném řízení formou (podkladových) závazných stanovisek. Tohoto zjednodušeného řízení se přitom nemůže účastnit nikdo, kdo nemá postavení účastníka v (navazujícím) správním řízení vedeném podle stavebního zákona, zejména v územním řízení. Jestliže tak spolky v důsledku novelizace nyní přijdou o účastenství ve správních řízeních podle stavebního zákona, přijdou i o možnost podílet se na vydávání (podkladových) závazných stanovisek orgánů ochrany přírody. Kvůli tomuto závažnému systémovému problému, na který poukazuje navrhovatelka, je po novelizaci podstata § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny do značné míry vyprázdněna. Dále poukázal na novelizaci zákona o EIA provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., která od 1. 11. 2017 rovněž omezila účastenství veřejnosti ve správních řízeních.

### III./e

Vyjádření Hospodářské komory České republiky

38. Ústavnímu soudu bylo dne 29. 3. 2018 doručeno nevyžádané vyjádření Hospodářské komory České republiky (dále jen „Hospodářská komora“) sepsané v jejím zastoupení prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., označené jako „stanovisko *amicus curiae*“. Ta na základě právního rozboru dospěla k závěru, že novelizovaná právní úprava je ústavně souladná.

39. Návrh vytváří podle Hospodářské komory falešné zdání, že „*zákon musí zaručit existenci jakéhosi privilegovaného postavení spolků, jejichž hlavní náplní činnosti je ochrana přírody a krajiny, přičemž tyto spolky musí být oprávněny ingerovat do jakéhokoliv správního řízení,*

v němž může být ochrana přírody a krajiny dotčena“. Hospodářská komora však považuje za evidentní, že novelizací § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny není ústavnost dotčena, neboť neexistuje žádné ústavně zaručené právo spolků na účast v určitých řízeních.

40. Samotný čl. 36 odst. 1 Listiny hovoří o právu domáhat se „svého práva“ u soudu nebo jiného orgánu. Spolky však takové určité hmotné subjektivní právo nemají. Navrhovatelka dle názoru Hospodářské komory nesprávně považuje procesní práva spolků za autonomní, resp. existující bez ohledu na adekvátní hmotná práva, která mají být předmětem ochrany ve správním řízení. Argument navrhovatelky, že ochrana relativních majetkových práv má být realizována prostřednictvím zákona o ochraně přírody a krajiny, přehlíží věcnou působnost tohoto zákona. Navíc by bylo zcela iracionální, aby zákonodárce ochranu takových práv podmiňoval požadavkem na založení ekologického spolku. Navrhovatelka navíc ani nevysvětluje, jaký je vztah mezi spolky založenými za účelem ochrany přírody a krajiny (tedy nikoliv vlastnického nebo jiného práva) a ochranou vlastnických a užívacích práv.

41. Hospodářská komora upozorňuje, že práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto právo provádějí. Je přitom evidentní, že právo na příznivé životní prostředí nebylo eliminováno, pouze došlo k omezení určitého procesního aspektu při jeho uplatňování. Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí v „zákonných formách“ demonstrovaných navrhovatelkou, není kupř. nijak vysvětleno, jak souvisí právo na přístup do krajiny (typicky lesa či užívání veřejné zeleně) s právem na příznivé životní prostředí, když do důsledku vzato by z pohledu ochrany životního prostředí bylo optimální volný vstup do krajiny zakázat. Konečně směřuje-li nakonec argumentace navrhovatelky k tvrzení o porušení práva na příznivé životní prostředí, je na místě připomenout, že u tohoto práva není zákonodárce omezen principem proporcionality, nýbrž racionality.

42. K návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona Hospodářská komora uvádí, že navrhovatelka nesprávně vychází z předpokladu obecné nezákonnosti závazných stanovisek. V obecné rovině podle Hospodářské komory není problém samotná protiústavnost předmětných ustanovení stavebního zákona, ale jejich výklad ze strany navrhovatelky. Ta totiž údajně nerespektuje princip přednosti ústavně souladného výkladu před zrušením zákona či jeho části. Ze stanoviska Hospodářské komory vyplývá, že odkaz obsažený v § 4 odst. 4 stavebního zákona směřující k § 149 odst. 4 (nyní odst. 5) správního řádu nevyklučuje postup podle § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2018. Navrhovatelka podle Hospodářské komory zřejmě přehlédla možnost účastníka řízení vyrozumět správní orgán vedoucí řízení podle stavebního zákona o existenci údajně nezákonného závazného stanoviska, což by mělo za následek postup podle § 149 odst. 5 ve spojení s § 94 a násl. správního řádu. Jde tak ve své podstatě o velmi specifickou formu koncentrace správního řízení, která brání tomu, aby byla námitka nezákonného závazného stanoviska vznášena až v odvolacím řízení (což však není *a priori* vyloučeno, nedojde-li ještě k uplynutí roční prekluzivní lhůty).

### III./f

#### Replika navrhovatelky

43. Soudce zpravodaj zaslal navrhovatelce k replice všechna výše uvedená vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků, jakož i stanoviska *amici curiae*. Navrhovatelka svého práva repliky využila vůči vyjádření vlády a stanovisku Hospodářské komory.

44. V replice k vyjádření vlády se navrhovatelka vymezuje k jeho podstatné části, když však zpravidla jinými slovy opakuje či dovysvětluje argumenty uplatněné již v návrhu. Na řadě míst pak tvrzení vlády pokládá za nesmyslná, selektivně hodnotící a vzniklá na základě překroucení jejích argumentů. V první řadě navrhovatelka uvádí, že vláda, Ministerstvo pro místní rozvoj, ani nikdo jiný nedisponuje statistickými údaji o průměrné délce povolenacích řízení. Stejně tak nedisponují žádnou statistikou, natož studií, ze které by vyplývalo, že spolky neoprávněně prodlužují správní řízení, popř. se v něm dopouštějí obstrukcí. Tvrzení vlády o obstrukcích ekologických spolků ve správních řízeních je proto nekorektní, nepodložené a neověřitelné.

45. Navrhovatelka dále namítá, že není pravdivé tvrzení vlády, podle níž navrhovatelkou citovaná judikatura Ústavního soudu týkající se ústavněprávních východisek účastenství ve správním řízení, se týká vždy výlučně osob, o jejichž subjektivním veřejném právu bylo v řízení rozhodováno. Vláda podle ní opomněla náleze ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (č. 57/2007 Sb.) týkající se postavení výrobců a distributorů léčivých přípravků při rozhodování o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z veřejného zdravotního pojištění.

46. V replice je zdůrazněno, že tzv. rezidenti jsou způsobilí tvrdit zkrácení na svých veřejných subjektivních právech na užívání přírodních statků, a vláda tak vůbec nepochopila argumentaci navrhovatelky. Stejně tak navrhovatelka připomíná, že svůj návrh neopírá o čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ale mj. o čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Z toho důvodu je třeba považovat argumenty vlády poukazující na judikaturu k použitelnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy za bezbřehé.

47. Navrhovatelka opakuje, že nájemní a užívací právo je „vlastním majetkem“, a že tyto skupiny osob mohou být přímo (nikoliv jen hypoteticky) dotčeny stavebním záměrem. To vyplývá již ze skutečnosti, že péče o přístupnost krajiny je nedílným prvkem ochrany přírody a krajiny podle jejího vymezení obsaženého v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. V replice navrhovatelka nově uvádí, že právo nájmu i pachtu má podle ní věcně právní povahu. Vláda nemůže popřít logickou souvislost mezi samostatným žalobním právem nájemců, uživatelů a ostatních detentorů na ochranu svých práv k věci podle § 1044 občanského zákoníku v rovině soukromého práva a požadavkem na jejich přiměřenou ochranu zejména v územních řízeních v rovině práva veřejného.

48. Podstatou návrhu je podle navrhovatelky „*tvrzení protiústavnosti omezení základního práva na spravedlivý proces*“, přičemž návrh izolovaně netvrdí omezení práva na příznivé životní prostředí. Vláda údajně podsouvá navrhovatelce argumenty, které neuplatila. Současně však na dalším místě repliky navrhovatelka připomíná, že v doplnění návrhu předložila Ústavnímu soudu seznam 20 ekologických kauz, týkajících se „*středně velkých záměrů*“, u nichž účast spolků přispěla k záchraně přírodních hodnot determinujících kvalitu života občanů.

49. V dalších bodech repliky navrhovatelka upozorňuje na to, že právo na příznivé životní prostředí není v protikladu s vlastnickými právy, ale že se tato práva v konkrétních kauzách naopak zpravidla prolínají a překrývají. Dále opakuje svůj argument o rizicích systémové podjatosti stavební správy, kterou novelizovaná právní úprava ještě prohloubí. Problém námitek podjatosti je pak podle navrhovatelky obecný a nemůže být řešen tím, že se spolkům odejme právo na účastenství ve správních řízeních.

50. K vyjádření vlády podanému k návrhu na zrušení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona se navrhovatelka vyjadřuje pouze stručně. Uvádí, že argumentace vlády o výluce přezkumného řízení, kterou stanoví správní řád v § 94 odst. 2, se vůbec netýká obnovy řízení, závazných stanovisek ani některých druhů správních rozhodnutí.

51. V replice k vyjádření Hospodářské komory navrhovatelka z převážné většiny opakuje argumenty již uplatněné v návrhu a replice k vyjádření vlády. Podotýká, že podstatou návrhu je primárně tvrzení o protiústavním omezení práva na spravedlivý proces, a to jednak ve spojitosti s právem pokojného užívání majetku ve smyslu čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, jednak ve spojitosti s právem na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Právo na přístup do krajiny je podle ní součástí ochrany přírody a tím i součástí životního prostředí. Podle navrhovatelky je legitimní, aby členové ekologických spolků v rámci něj chránili i svá soukromá majetková práva, včetně práva užívacího, jsou-li v daném případě v souladu s veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny. Je nepřipustné, aby zákon tzv. rezidenty zcela a bezvýjimečně vyloučil z povolovacích procesů. Hospodářské komoře vytýká, že ta podle ní v zásadě nezná rozdíl mezi hlavními a vedlejšími účastníky řízení, což pokládá „za politováníhodné... pokud v roce 2018 převzala úlohu státem autorizovaného zákonotvůrce a píše návrh nového stavebního zákona“.

### III./g

#### Ústní jednání

52. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

### IV.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

53. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v této věci podala skupina právě 17 senátorů, zastoupená advokátem, která k němu v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu připojila podpisovou listinu podepsanou každým z těchto senátorů. Navrhovatelka je proto k podání tohoto návrhu aktivně legitimována.

54. Ústavní soud neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu a – s výjimkou napadených ustanovení stavebního zákona (viz níže body 55 až 57) – ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud konstatuje, že je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

55. V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo k novelizaci všech napadených ustanovení stavebního zákona (§ 4 odst. 9 až 11). Částí dvacátou první zákona č. 403/2020 Sb. (konkrétně jeho čl. XXIV, bodem 5), účinnou od 1. 1. 2021 (čl. XXXII zákona), došlo k zásadní změně obsahu napadených ustanovení, resp. k jeho nahrazení obsahem jiným. Ten se nově dotýká prodloužení lhůty k vydání závazného stanoviska, zakotvuje fikci vydání souhlasného závazného stanoviska (§ 4 odst. 9) a na to navazující úpravu vydání nového závazného stanoviska (§ 4 odst. 10), přičemž tato ustanovení se nepoužijí na závazná stanoviska nově vymezená v § 4 odst. 12. V § 4 odst. 11 pak stavební zákon upravuje stanovení počátku běhu lhůty pro zahájení přezkumného řízení a zrušení nebo změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení u závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. a) téhož stavebního. V něm je přitom lhůta pro zahájení přezkumného řízení stanovena zcela jiným způsobem, než tomu

bylo v právní úpravě obsažené v § 4 odst. 10 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., tj. ve znění napadeném navrhovatelkou.

56. Ústavní soud shledal, že jde ve vztahu k námitkám navrhovatelky o novelizaci zásadní [srov. náleze ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 (N 232/83 SbNU 605)], neboť ustanovení § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., upravují obsahově jinou materii, než která byla předmětem týchž ustanovení stavebního zákona ve znění napadeném navrhovatelkou. Pokud jde o § 4 odst. 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 403/2020 Sb., ten upravuje běh lhůty k zahájení přezkumného řízení odlišně od právní úpravy § 4 odst. 10 stavebního zákona ve znění napadeném navrhovatelkou. V důsledku takto podstatné novelizace napadených ustanovení stavebního zákona proto také argumentace navrhovatelky (pomine-li Ústavní soud její obecný nesouhlas se zakotvením procesních odchylek ve stavebním zákoně od obecné právní úpravy správního řádu) v této věci pozbyla významu.

57. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu stanoví, že Ústavní soud řízení zastaví, jestliže zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá [srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 32/15, náleze ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201) a usnesení ze dne 26. 9. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 35/2000 (U 33/19 SbNU 297)], že pozbytím platnosti napadených ustanovení zákona ve smyslu § 67 zákona o Ústavním soudu je třeba rozumět i jejich výše popsanou novelizaci. Jelikož se navrhovatelka domáhá zrušení ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění před jejich novelizací provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., byly splněny podmínky částečného zastavení řízení dle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 32/15). Výrokem II. nálezu proto Ústavní soud zastavil řízení o návrhu na zrušení § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. Uvedený postup je projevem vázanosti Ústavního soudu *petitem* návrhu, z jehož hranic (*ultra petitem*) ve svém rozhodování nemůže vykročit [srov. náleze ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279)].

58. Ve zbývající části, tj. co do návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny, ve slovech „podle tohoto zákona“, jsou splněny všechny podmínky pro jeho věcné posouzení, když zde Ústavní soud neshledal důvod pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu.

## V.

### Ústavní konformita zákonodárského procesu

59. Ústavní soud se zabýval průběhem zákonodárského procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu odpovídají skutečnosti. Nad rámec těchto vyjádření si Ústavní soud ověřil, že o návrhu novelizujícího zákona bylo Poslaneckou sněmovnou dne 27. 6. 2017 v souladu s čl. 47 odst. 2 Ústavy nejprve hlasováno (hlasovací pořadové č. 35) ve znění schváleném Senátem, podle sněmovního tisku 927/8, a to tak, že návrh nebyl přijat, když z přítomných 143 poslanců bylo pro 17 poslanců, proti 54 a 72 poslanců se zdrželo hlasování.

60. Návrh změnového zákona byl následně schválen ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, podle sněmovního tisku 927/7, na témže jednání Poslanecké sněmovny (hlasování pořadové číslo 36) tak, že z přítomných 146 poslanců hlasovalo pro návrh 117 poslanců, proti 7 poslanců a 22 poslanců se hlasování zdrželo. Návrh zákona byl tak přijat kvalifikovanou nadpoloviční většinou všech poslanců (čl. 47 odst. 3 *in fine* Ústavy).

61. Údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu, spolu s dalšími údaji, které zjistil Ústavní soud z digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny, dokládají, že novelizující zákon byl přijat v Ústavou stanovené kompetenci Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy) a ústavně stanoveným způsobem. Tyto skutečnosti přitom nebyly zpochybněny ani navrhovatelkou.

## VI.

### Znění napadeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

62. Platné a účinné znění ustanovení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny je následující, přičemž napadené ustanovení je vyznačeno tučně:

*„(3) 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.“*

## VII.

### Věcné posouzení návrhu na zrušení napadeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny

#### VII./1

#### Obecná východiska

63. Listina v čl. 36 odst. 1 stanoví, že „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“, přičemž podle čl. 38 odst. 2 věta první Listiny má každý „právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“. Právě porušení těchto dvou, do značné míry provázaných záruk poskytnutých Listinou, je navrhovatelkou (vedle dotčení dalších práv) napadáno.

64. Ze systematického výkladu čl. 36 odst. 1 Listiny a slov „jiného orgánu“ vyplývá, že toto právo se vztahuje rovněž na správní řízení, coby řízení vedené u správního orgánu, resp. orgánu veřejné moci odlišného od soudu. To platí ovšem pouze potud, jde-li o případ stanovený zákonem („ve stanovených případech“), přičemž Listina výslovně počítá s tím, že podmínky a podrobnosti výkonu tohoto práva upraví zákon (čl. 36 odst. 4 Listiny). Zásadně však platí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 *in fine* Listiny). V širším slova smyslu lze proto hovořit o právu každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

65. Z jazykového, jakož i z objektivně teleologického výkladu vyplývá, že elementární podmínkou pro přiznání tohoto ve své podstatě procesního práva je reálná existence vlastního práva, jemuž má být v řízení poskytnuta ochrana. Je přitom potřeba odlišovat subjektivní hmotné právo od pouhého, byť případně právem kvalifikovaného zájmu. Zatímco na první případ lze bezpochyby dovést meritorní působnost čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny, resp. ústavní garanci tohoto práva, v případě druhém nikoliv, neboť u něj neexistuje žádné subjektivní právo náležející konkrétní osobě, kterému má být v řízení poskytnuta ochrana.

66. Konkrétně ve vztahu k účastenství spolků lze podle Ústavního soud tento rozdíl do určité míry demonstrovat i na právní úpravě žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ten jejich zvláštní žalobní legitimaci upravuje v samostatném ustanovení § 65 odst. 2, neboť tyto v obecné rovině nejsou subjekty, které by mohly být správním rozhodnutím dotčeny ve své právní sféře, na rozdíl od žalobců podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V právní nauce se tato skupina žalobců často označuje tradičním pojmem „zájemníci“, jelikož „*takové osoby v řízení před správním orgánem nemohou být dotčeny ve sféře svého hmotněprávního postavení...*“ (Potěšil, L. In Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 58). Jde tedy o osoby, které „*mají určitý zájem na výsledku řízení (zpravidla daný jejich zájmem o věci veřejné, tj. i o dodržování práv a povinností jiných), avšak nelze najít žádné právo či povinnost v řízení dotčené, jež by svědčilo jim osobně*“ (Šuránek, P. In Jemelka, M. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 507). Jako typický příklad těchto řízení bývá judikaturou i komentářovou literaturou uváděno právě účastenství spolků v oblasti ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o EIA, zákona o vodách a zákona o integrované prevenci (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42; srov. Kühn, Z. In Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 526-527; Potěšil, L. In Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 58). Podotýká se přitom, že je to právě koncept právní sféry, který zaručuje flexibilitu nezbytnou k tomu, aby nedošlo k vyloučení určitých kategorií úkonů a jimi dotčených osob z ústavně zaručené ochrany podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz Šuránek, P. In Jemelka, M. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 491). Dlužno podotknout, že zvláštní žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. není podle části recentní judikatury a nauky *a priori* vyloučena možnost žalobní legitimace spolků podle obecného § 65 odst. 1 téhož zákona. Z toho však nelze dovodit nutnost účastenství spolků ve všech správních řízeních, natož snad ústavní právo být účastníkem těchto správních řízení *en bloc* (blíže bod 79).

67. Právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny je nutno vykládat rovněž systematicky ve vazbě na čl. 38 odst. 2 Listiny, jehož porušení navrhovatelka taktéž namítá. Ústavní soud přitom již v minulosti dovodil, že čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahuje toliko na osoby, o jejichž právech a povinnostech má být v řízení jednáno – pouze ty mají ústavně zaručené právo se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům [náleze ze dne 10. 1. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 30/95 (N 3/5 SbNU 17; č. 31/1996 Sb.)].

68. Problematikou účastenství ve správních řízeních se Ústavní soud při abstraktní kontrole ústavnosti zabýval zejména v nálezu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 2/99, v němž zrušil § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v tehdy účinném znění, kterým tehdejší zákonodárce vyloučil vlastníka pozemků, na kterých byla realizována cizí stavba, z kolaudačního řízení. Ústavní soud v tomto nálezu (o který svou argumentací opírá rovněž navrhovatelka) uvedl, že „se vyloučením z kolaudačního řízení vlastník pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastník pozemků, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla) ztrácí možnost účastnit se řízení, ve kterém, mimo jiné, má být orgánem státu kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací. Taková úprava navíc znamená, že majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby (§ 250 odst. 2 o. s. ř.) ... Výše uvedené nepříznivé postavení některých subjektů je pak umocněno vymezením

subjektů aktivně legitimovaných k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o. s. ř. ... Jinak řečeno, to že vlastník pozemků je vyloučen z řízení správního a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.“

69. K problematice účasti tzv. ekologických spolků v soudních řízeních, zejména pak ve vazbě na právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, se Ústavní soud vyjádřil v několika svých rozhodnutích, přičemž jeho rozhodovací činnost prošla jistým vývojem. V usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 dospěl Ústavní soud k závěru, že „právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“ V usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07 pak Ústavní soud zdůraznil, že stěžovatel jako právnická osoba je bezpochyby subjektem základního procesního práva na soudní ochranu, ovšem pouze tehdy, byla-li předmětem rozhodování orgánu veřejné moci jeho hmotná základní práva a svobody.

70. V pozdějším rozhodnutí, na které rovněž odkazuje navrhovatelka, Ústavní soud uvedl, že „zkrácení na právech nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud. 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 opatření obecné povahy... 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 pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v § 70 odst. 1 a souvisejících zákona ... o ochraně přírody a krajiny...“ (nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14). V nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 pak Ústavní soud konstatoval, že „neobstojí pašální závěr, podle něhož občanským sdružením (nyní spolkům) založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí neschází aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 SŘS k podání návrhu na zrušení OOP (územního plánu). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení OOP se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto OOP, vydaným správním orgánem, zkrácen.“ Již na tomto místě však Ústavní soud zdůrazňuje, že šlo o senátní rozhodnutí dotýkající se ve své podstatě nutnosti ústavně souladného výkladu ustanovení soudního řádu správního, a to toliko v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) nebo jeho části.

71. Pokud jde o právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny, jehož porušení je v konečném důsledku navrhovatelkou namítáno, již dříve Ústavní soud judikoval, že jde o právo s relativním obsahem [nález ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; č. 271/1995 Sb.)]. Zároveň je třeba připomenout, že jde o právo spadající pod působnost čl. 41 odst. 1 Listiny, tj. takové, kterého se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádějí. Právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, a systematicky spadající pod hlavu čtvrtou Listiny označenou jako „Hospodářská, sociální a kulturní práva“, tedy nepůsobí bezprostředně ve vztahu k jednotlivcům. Z toho ve světle nálezu ze dne 30. 5. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 3/15 vyplývá, že je to až „*podústavní právní úprava, která ve skutečnosti dává odpověď na otázku, čeho a za jakých podmínek se může jednat na základě tohoto základního práva domáhat, tedy jaké jsou meze tohoto základního práva*“.



72. U zákonů, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv, přistupuje Ústavní soud při věcném přezkoumání jejich ústavnosti k tzv. testu racionality [nálezy ze dne 20. 5. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (č. 251/2008 Sb.), ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (č. 99/2015 Sb.) nebo ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (č. 119/2019 Sb.)]. Zákon o ochraně přírody a krajiny se práva na příznivé životní prostředí nepochybně úzce dotýká, což je patrné už z ustanovení § 1 tohoto zákona, který stanovuje, že „účelem zákona je... přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“ Porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je rovněž namítáno samotnou navrhovatelkou (byť jak sama zdůrazňuje ve své replice, tak nikoliv izolovaně), resp. porušení dalších ústavně zaručených práv je spojeno právě s porušením práva na příznivé životní prostředí.

73. Test racionality (rozumnosti) Ústavní soud použil v poměrně nedávné době rovněž při posuzování ústavnosti omezení práva dotčené veřejnosti účastnit se procesu posuzování vlivů na životní prostředí u tzv. prioritních dopravních záměrů, kdy zamítl návrh na zrušení ustanovení § 23a zákona o EIA (nález ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18). I zde přitom navrhovatel namítal porušení čl. 36 Listiny, resp. porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny dokonce (na rozdíl od navrhovatelky v současném řízení) nenamítal vůbec.

74. Ve světle výše uvedených nálezů se test racionality skládá z následujících kroků: 1) vymezení esenciálního obsahu (jádra) daného práva z hlediska jeho podstaty a smyslu; 2) posouzení, zda požadovaný nárok zasahuje do esenciálního obsahu (jádra) tohoto práva; 3) posouzení, jsou-li zájmy stojící proti požadovanému nároku legitimní, resp. zda nejde o svévolné zásadní snížení celkového standardu ochrany ústavně zaručených práv (posouzení, zda právní úprava sleduje legitimní cíl) a 4) posouzení, zda je právní úprava s ohledem na protichůdné zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Současně platí, že „teprve při případném zjištění v kroku 2., totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08).

75. Žádnou právní normu nelze vykládat izolovaně bez vazeb na další ustanovení zákona, popř. právní řád jako celek. Ústavní soud vzal proto na zřetel rovněž účel právní úpravy účastenství spolků dovoditelný ze samotného § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ten stanovuje, že „ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů“. Podle § 70 odst. 2 téhož zákona se pak tímto občanským sdružením (terminologií občanského zákoníku spolkem) rozumí „občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny“. Posláním těchto spolků evidentně nebylo a není, resp. nemá být ochrana relativních majetkových (zejména pak uživatelských) práv jejich členů ve správním řízení. Současně je podle názoru Ústavního soudu nutné vycházet z toho, že ani právní úprava před účinností novelizujícího zákona (k níž by se navrhovatelka ráda vrátila), nepřiznávala oprávněným z uživatelských práv účastenství v územních a stavebních řízeních z tohoto titulu.

## VII./2

## Uplatnění obecných východisek ústavněprávního přezkumu na napadené ustanovení

76. Ústavní soud se v první řadě zabýval námitkou navrhovatelky, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Po posouzení učiněném ve světle výše uvedených obecných východisek dospěl k závěru, že napadené ustanovení z ústavněprávního hlediska obstojí.

77. Tvrzení o neústavnosti omezení účastenství spolků ve správních řízeních navrhovatelka zakládá na představě jakéhosi obecného „základního procesního práva na účastenství v řízení“. Ústavní soud považuje za zcela zásadní a nepřekročitelnou ústavní kautelu, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny). Co se však týče účastenství ve správních řízeních jakožto slovy Listiny řízení „u jiného orgánu“, nelze přehlédnout, že toho se nelze podle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat vždy, ale pouze ve „stanovených případech“. V jiných případech je to pak nezávislý a nestranný soud, u něhož se lze procesními předpisy stanoveným postupem domáhat svého ústavně zaručeného práva podle Listiny. Zákonodárce pak v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jakož i v jiných zákonech (jmenovitě zákoně o EIA, zákoně o integrované prevenci nebo vodním zákoně) stanovil případy, kdy spolky mohou jako účastníci vstupovat do příslušných správních řízení.

78. Navrhovatelka, patrně si vědoma, že čl. 36 odst. 1 Listiny slouží k ochraně práv, a nikoliv pouhých zájmů, které spolky sledují, přináší konstrukci, podle níž spolky chrání uživatelská práva rezidentů, zejména pak nájemců, jakož i právo na příznivé životní prostředí realizované především formou zákonem přiznaného práva na volný vstup do lesů či užívání veřejné zeleně. Z judikatury citované výše v bodu 70, pak dovozuje nutnost přiznat spolkům účastenství *en bloc* ve správních řízeních. Takovýto závěr však z výše citované judikatury dovodit nelze. Již v uvedeném bodu upozornil Ústavní soud na to, že se tato judikatura (nikoliv navíc dotýkající se abstraktní kontroly ústavnosti) ve své podstatě týká výkladu ustanovení soudního řádu správního v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu). Jejím smyslem je to, aby osoby, které se sdružily ve spolku za účelem ochrany svých, zejména ústavně zaručených vlastnických práv, nebyly pouze na základě této skutečnosti poškozeny. Byť se tyto nálezy týkají toliko otázky legitimity v řízení o zrušení opatření obecné povahy, judikaturou správních soudů i odbornou literaturou byly jejich závěry v zásadě vztaženy i na žalobní legitimitaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (blíže Kühn, Z. In Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 527; Vomáčka, V. *Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy*. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182–187).

79. Závěry Ústavního soudu dovozené v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 týkající se roviny žalobní legitimity podle soudního řádu správního však není možné přenést na účastenství spolků ve správních řízeních, když podmínky účasti v těchto řízeních jsou zákonodárcem jasně vymezeny (shodně viz Vomáčka, V. *Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy*. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182). Ústavnímu soudu je znám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 1 As 182/2016-28, který závěry vyplývající z judikatury Ústavního soudu citované v bodu 70, v zásadě bez dalšího přenesl i na podmínky účasti spolků v řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Již ve své době byl tento přístup podroben kritice v odborné literatuře, podle níž tento závěr, který rovněž přebírá navrhovatelka, se „nejeví jako příliš šťastný, neboť zákonodárce podmínky účasti v řízení jasně vymezil, navíc se nastíněným výkladem otevírá řada nezamýšlených problémů...“ (Vomáčka, V. *Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české*

*správní soudy*. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182). Tento zcela ojedinělý rozsudek, resp. závěr v něm obsažený, byl koneckonců pozdější judikaturou překonán, když Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 5. 10. 2017 č. j. 7 As 303/2016-42 (srov. zejména bod 68 jeho odůvodnění) k závěru přesně opačnému, v němž zdůraznil, že východiska předkládaná navrhovatelkou nelze vztáhnout na řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

80. V námitce o dotčení majetkových, zejména užívacích práv oprávněných osob, která musejí být ve správním řízení chráněna, pak nelze nevidět účelovost a nepřiléhavost navrhovatelčiny argumentace. Ta totiž vyvozuje, že tato práva mají být chráněna právě prostřednictvím spolků na ochranu přírody a krajiny. Požadavek, aby tato užívací práva byla ve správním řízení chráněna právě skrze občanská sdružení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je však zjevně nerozumný. Lze přisvědčit argumentu Hospodářské komory, že je zcela nedůvodné, aby dotčené osoby musely za účelem ochrany svého vlastnického či užívacího práva zakládat spolek, tím spíše s účelem vymezeným ve stanovách jako „ochrana přírody a krajiny“.

81. Právní úprava účastenství v územním řízení, jakož i stavebním řízení, na které podle navrhovatelky dopadá novelizovaná právní úprava omezující účastenství spolků nejvíce negativně, je podle názoru Ústavního soudu dostatečně komplexní a zaručuje ochranu vlastnického práva a jiných věcných práv, která mohou být záměrem přímo dotčena (srov. § 85 odst. 2 stavebního zákona v případě územního řízení, § 109 stavebního zákona v případě stavebního řízení). Nad rámec toho navrhovatelka ještě požaduje přiznání účastenství oprávněným z relativních majetkových práv (zejména pak užívacích), avšak toliko prostřednictvím spolků na ochranu přírody a krajiny. Podle Ústavního soudu přitom není jasné, jak tyto oprávnění z relativních majetkových práv mají být právě z tohoto titulu dotčeni na svých ústavně zaručených právech a svobodách. Nic na tom nemění ani širší pojem majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, u něhož si je Ústavní soud dobře vědom, že je autonomním pojmem. I zde se navrhovatelka dopustila určitého zjednodušení, neboť ne vždy je možné nájem považovat za „majetek“ nájemce (srov. rozhodnutí ESLP ve věci *JLS proti Španělsku* ze dne 27. 4. 1999, č. 41917/98). Ústavní soud rovněž připomíná, že Úmluva podle judikatury samotného Evropského soudu pro lidská práva slouží toliko k ochraně „praktického a účinného práva“, nikoliv práv „teoretických či iluzorních“ (rozhodnutí ESLP ze dne 22. 6. 2006 ve věci *Biachi proti Švýcarsku*, č. 7548/08).

82. Argumentaci navrhovatelky lze navíc spatřovat jako nedůslednou, když ani předcházející právní úprava, pro jejíž návrat navrhovatelka pléduje, nepřiznávala účastenství oprávněným ze všech možných relativních majetkových práv (zejména pak užívacích). *Argumentum ad absurdum* by poté zákonodárce musel přiznat účastenství ve správních řízeních (zejména pak územním a stavebním) třeba i oprávněným ze smlouvy o ubytování, uživatelům služeb typu „Airbnb“ apod., neboť mohou být po dobu svého pobytu rušení realizací stavebního záměru. To je závěr zjevně nesmyslný, odhlédnuto od toho, že by okruh účastníků správního řízení v zásadě nemohl být ani stanoven (nejen) pro absenci veřejného seznamu o těchto právech. Koneckonců ani navrhovatelkou zdůrazňovaný nájem zpravidla do katastru nemovitostí zapisován není a v tomto případě tudíž nemá věcněprávní účinky, pročez nemůže být zpravidla subsumován pod žádné z práv podle § 85 odst. 2 či § 109 stavebního zákona.

83. Ústavně zaručené právo na účastenství výše uvedené skupiny osob (tím spíše, má-li k němu dojít prostřednictvím spolku na ochranu přírody a krajiny), nelze v žádném případě, a to ani nepřímou, dovozovat ze soukromoprávní úpravy občanského zákoníku, který stanovuje, že „má-li někdo věc u sebe, aniž mu svědčí domněnka podle § 1043, může uplatnit právo náležející vlastníku na ochranu svým vlastním jménem“. Je totiž čistě na úvaze zákonodárce, zda přizná

právo podání reivindikační a negatorní žaloby nejen vlastníkům, ale i pouhým detentorům, a to svým vlastním jménem. Nelze přitom ani při použití analogie, tím méně pak z ústavního pořádku, dovodit povinnost státu zaručit pouhým detentorům (nájemcům) účastenství ve správních řízeních. To platí tím spíše, pokud by v něm mohli vystupovat i v rozporu se zájmy vlastníka nemovitosti. To je konstrukt, který koneckonců ani občanský zákoník neumožňuje, neboť „žalobu podle § 1044 nemůže detentor úspěšně uplatnit proti vlastníkovi ani proti poctivému držiteli, který mu věc na základě smlouvy má předat do detence...“ (Spáčil, J. In Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 252).

84. Kdyby se i přes výše uvedené argumenty cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví ... není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu“.

85. V nyní přezkoumávané právní úpravě s ohledem na výše uvedené nelze spatřovat shodné či podobné prvky, jaké byly obsaženy v právní úpravě dřívějšího stavebního zákona, jehož ustanovení nepřiznávající účastenství v kolaudačním řízení vlastníku pozemku bylo zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/99. Právě o tento nález navrhovatelka opírá svou argumentaci. Pomineli Ústavní soud, že v předmětné věci došlo k vyloučení účastenství osoby ve správním řízení, jíž svědčí přímo vykonatelné právo podle čl. 11 odst. 1 Listiny (ne tedy jen právo užívací či nepřímou vykonatelné vlastnické právo na příznivé životní prostředí), tak zejména toto vyloučení z okruhu účastníků mělo za následek nemožnost domáhat se svého práva u soudu. To vyplývalo z tehdejší, později rovněž zrušené právní úpravy obsažené v části páté občanského soudního řádu (§ 250 odst. 2). Ta totiž přiznávala žalobní legitimaci jen účastníkům řízení před správním orgánem. Jak však Ústavní soud upozornil v předchozích bodech, nyní je žalobní legitimace dána prostým tvrzením o zkrácení na svých právech a není podmíněna účastenstvím v předcházejícím správním řízení. V nyní posuzované věci tedy zásadně nedochází k vyloučení ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Argumentace navrhovatelky, že soudní přezkum následuje až *ex post*, výše uvedené nevyvrátí. Napadenému správnímu rozhodnutí lze totiž na návrh žalobce přiznat odkladný účinek (§ 73 s. ř. s.).

86. Ústavní soud nespatřuje obdobné prvky nyní projednávané věci ani v nálezu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05, jehož se navrhovatelka rovněž dovolává. Jeho podstatou totiž bylo

to, že rozhodnutí o úhradách léčiv v České republice nebyla založena na objektivních kritériích, nebyla odůvodněna a současně nepodléhají soudnímu přezkumu, přičemž absence možnosti soudního přezkumu vedoucí k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, není v nyní projednávané věci dána. Ústavním soudem zrušená právní úprava navíc popírala princip rovnosti, resp. narušovala svobodnou soutěž na trhu humánních léčiv.

87. Jen pro úplnost Ústavní soud uvádí, že povinnost státu zajistit účastenství spolků *en bloc* ve všech správních řízeních nevyplývá ani z další judikatury Ústavního soudu, kterou navrhovatelka cituje, zejména z nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14. Byl to již Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 15. 7. 2015 č. j. 2 As 30/2015-38 správně uvedl, že odkazovaný náleze Ústavního soudu „nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní... Proto v dané věci není stěžovatel oprávněn namítat rozpor umístované stavby s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu, ve kterém se týká přírody a krajiny.“

88. Pokud jde o tvrzený zásah do práva na příznivé životní prostředí, vysvětlil Ústavní soud výše v bodech 72 až 74, z jakého důvodu se rozhodl přistoupit k použití testu racionality.

89. V prvním kroku testu racionality se Ústavní soud nejprve zabýval vymezením podstatného obsahu tohoto práva. Podpůrně přitom vyšel z § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“), podle něhož je životním prostředím „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.“ Samotný esenciální obsah tohoto práva byl pak doposud vymezen zejména právní naukou, která za něj v jeho hmotněprávní složce (existující vedle práva získat informace o životním prostředí) spatřuje „povinnost státu zajistit, aby do žádné složky životního prostředí nebylo zasahováno v takové míře, která by znamenala nemožnost realizace základních životních potřeb člověka. Stát tedy musí stanovit takové limity pro znečištění ... aby jednotlivci mohli v míře potřebné pro zachování zdraví uspokojovat své základní životní potřeby“ (Tomozsková, V., Tomozsek, M. In Müllerová, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 140). Ve shodě s výše uvedeným a ve světle nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 lze tedy za podstatu práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka.

90. Následně Ústavní soud posuzoval, zda právní úpravou obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“, ve znění novelizujícího zákona, došlo k zásahu do esenciálního obsahu (jádra) práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv, neboť dotčenými ustanoveními se pouze zúžil (tj. nikoliv vyloučil) procesní aspekt uplatňování tohoto práva ve správním (nikoliv rovněž soudním) řízení. Ekologické spolky se navíc i nadále mohou účastnit správních řízení, a to těch, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny. Zejména jde (vedle řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) o řízení a postupy v režimu zákona o integrované prevenci, zákona o EIA a vodního zákona. Samotná podstata práva na příznivé životní prostředí, jak byla vymezena v předchozím bodě, však eliminována nebyla. Proto také nebyl důvod, aby následně Ústavní soud uplatnil přísnější test proporcionality (viz bod 74).

91. Právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení Ústavní soud současně považuje za legitimní, tím spíše, je-li vedena snahou o zrychlení územního a stavebního řízení. Namítá-li ve vazbě na porušení práva na příznivé životní prostředí navrhovatelka rovněž porušení práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny, nelze pominout, že toto ustanovení rovněž zakotvuje právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů“. Z vyjádření vlády plyne, že cílem novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny bylo právě zamezení průtahům a nepřiměřené délce řízení, resp. povolovacích procesů ve stavebním právu. Navrhovatelka vychází v zásadě z toho, že neexistuje žádná studie, která by prokázala, že za průtahy v územním a stavebním řízení může právě široce vymezené účastenství spolků v těchto řízeních. Z ústavního pořádku však nelze dovodit povinnost předkladatele návrhu zákona (či pozměňovacího návrhu k němu), aby byl takový návrh podpořen kvalifikovanou studií, z níž by pramenily statisticky ověřené údaje, které by odůvodňovaly navrhovanou právní úpravu. Dlužno podotknout, že stejně tak zřejmě neexistuje ani studie potvrzující závěr opačný, s nímž operuje navrhovatelka. Vláda jako vedlejší účastník řízení ve svém vyjádření naopak odkázala hned na několik pravomocných rozhodnutí správních soudů, které praktiky některých tzv. ekologických spolků ve správních řízeních označily za obstrukční jednání. Přestože nejspíše neexistuje studie komplexně posuzující délku všech jednotlivých povolovacích procesů v České republice, ani příčiny údajné neúměrné délky některých z nich, lze vyslovit premisu, že s rozšiřujícím okruhem účastníků řízení se délka těchto procesů v obecné rovině může prodlužovat. Čím je totiž okruh účastníků širší, tím více jednotlivých procesních úkonů je v souhrnu provedeno, což v konečném důsledku může prodloužit celkovou délku řízení. Při posuzování legitimacy napadené právní úpravy Ústavní soud rovněž zohlednil svůj náleze ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18, týkající se návrhu na zrušení ustanovení zákona o EIA. V tomto svém nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že „zájem na urychlení povolovacího procesu prioritních dopravních záměrů a na jejich následné realizaci má odraz i v legitimním očekávání společnosti na přijetí takových opatření, která vedou ke snížení negativních důsledků zejména tranzitní silniční dopravy na zdraví obyvatel a ke zlepšení stavu životního prostředí“. To lze přiměřeně vztáhnout i na řízení o tzv. středně velkých záměrech.

92. V posledním kroku testu racionality je úlohou Ústavního soudu posoudit napadené ustanovení zákona z pohledu jeho racionality (rozumnosti) *sensu stricto*. V nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 Ústavní soud dovodil, že „musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.“ Rovněž v nyní posuzované věci navrhovatelka zpochybňuje spíše kritérium vhodnosti a potřebnosti v rámci testu proporcionality (když test racionality navrhovatelka na rozdíl nejen od vlády a Hospodářské komory, ale i Veřejného ochránce práv, neprovedla). Byť si lze jistě představit řadu, možná i vhodnějších a účinnějších způsobů, jak předcházet průtahům v některých správních řízeních, nehodnotí Ústavní soud ani v posledním kroku testu racionality napadenou právní úpravu jako protiústavní. Omezení účastenství spolků v některých správních řízeních navíc nebylo jedinou změnou mající vést k efektivnímu a rychlejšímu územnímu a stavebnímu řízení, nýbrž šlo o součást velkého množství doprovodných změn v předpisech v oblasti stavebního práva a práva životního prostředí (viz bod 1).

93. Ústavní soud nad rámec námitek navrhovatelky konstatuje, že napadenou právní úpravu neshledává rozpornou ani s čl. 7 Ústavy, podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. I kdyby totiž Ústavní soud připustil, že k ochraně přírodního bohatství zásadní měrou přispívají právě tzv. ekologické spolky, nelze v samotném

omezení jejich účastenství v některých správních řízeních spatřovat porušení čl. 7 Ústavy, který se v první řadě týká samotné činnosti státu. To platí tím spíše, když se tyto spolky mohou nadále účastnit správních řízení, v nichž lze identifikovat možnost dotčení přírody a krajiny (viz bod 90), a tudíž i přírodních zdrojů, resp. přírodního bohatství. Preventivní funkci ochrany životního prostředí a přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy plní zejména zákon o životním prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o EIA a zákon o integrované prevenci [srov. Syllová, J. Čl. 7 (Ochrana přírody). In: Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 92). Účastenství spolků ve správních řízeních podle těchto zákonů však nebylo zákonem č. 225/2017 Sb. vyloučeno ani zúženo.

94. V návaznosti na předchozí bod Ústavní soud podotýká, že neshledal ani rozpor napadeného ustanovení s čl. 35 odst. 2 Listiny, který zaručuje právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Napadené ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny se totiž práva na informace o životním prostředí, které je na zákonné úrovni upraveno v samostatném zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“), nikterak nedotýká. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že spolek coby právnická osoba je způsobilým žadatelem [§ 2 písm. c) zákona o právu na informace o životním prostředí] o informace o životním prostředí, a že toto právo na informace není spojeno s účastenstvím spolků ve správních řízeních. Žadatel (spolek) svou žádost o informace o životním prostředí dokonce nemusí ani odůvodňovat (§ 3 zákona o právu na informace o životním prostředí), což představuje transpozici čl. 3 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, podle něhož žadatel nemusí prokazovat svůj oprávněný zájem na získání informací o životním prostředí (viz Jelínková, J. In Jelínková, J., Tuháček, M. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, s. 29 a násl.).

95. Jde-li o námitku směřující k porušení mezinárodněprávních závazků České republiky, ani tu Ústavní soud nepokládá za důvodnou. Navrhovatelka dovozuje ústavní právo na účast spolků ve správních řízeních *en bloc* toliko z jednoho článku rezoluce Výboru Rady Evropy č. 77 (31). Jak sama uvádí, toto právo dovozuje nepřímě, a to navíc bez jakékoliv bližší argumentace. Argumentace touto rezolucí, z níž navíc podle Ústavního soudu žádné takovéto právo nevyplývá, má nulovou ústavněprávní relevanci, neboť z důvodu její nezávazné povahy nemůže tato rezoluce omezovat zákonodárce při přijímání právní úpravy.

96. Opět nad rámec námitek navrhovatelky Ústavní soud podotýká, že napadené ustanovení zákona nepovažuje za neslučitelné ani s tzv. Aarhuskou úmluvou. Veřejná ochránkyně práv opomněla, že ani ta nezaručuje účast tzv. dotčené veřejnosti (spolků) ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při „rozhodování o specifických činnostech“ (čl. 6 Aarhuské úmluvy). Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy pak každá smluvní strana bude zejména „uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I“. Z tohoto seznamu činností pak vychází vnitrostátní předpisy, zejména zákon o integrované prevenci. Podle § 7 odst. 1 písm. e) tohoto zákona přitom platí, že účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy mimo jiné občanská sdružení (spolky), jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Obdobně je účast tzv. ekologických spolků zaručena v řízeních podle vodního zákona (§ 115 odst. 7), popř. zákona o EIA, který tzv. dotčené veřejnosti poskytuje řadu procesních práv. Rovněž čl. 9 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy (přístup k právní ochraně) omezuje tam uvedené povinnosti na činnosti podle čl. 6, tj. nikoliv na všechny záměry a všechna řízení, ale pouze na ta vybraná, u nichž skutečně reálně hrozí závažný zásah

do práva na příznivé životní prostředí. Lze proto konstatovat, že závazkům plynoucím z Aarhuské úmluvy napadená právní úprava dostojí. Nezávisle na tomto závěru je třeba dále upozornit na to, že z textu Aarhuské úmluvy „nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních“ (usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07). Ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se účastenství veřejnosti na některých rozhodovacích procesech nemají povahu *self-executing* (k vymezení např. Mlsna, P. In Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109), protože nemají přímý účinek (nálezn ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19 ve spojení s bodem 5). I pokud by se tedy čl. 6 Aarhuské úmluvy vztahoval na jakékoliv stavební (či jiné) záměry, nelze z něj dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o tomto záměru. V návaznosti na to lze zmínit i názor zastávaný v právní nauce, podle níž „*mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogační pravomoc jakéhokoliv soudu*“ (Mlsna, P., Kněžínek, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu: Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, 2009, s. 184).

### VIII. Závěr

97. O návrhu na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“ Ústavní soud z uvedených důvodů rozhodl tak, že se návrh zamítá.

98. Jelikož ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., byla zásadním způsobem novelizována a pozbyla tak v průběhu řízení před Ústavním soudem platnosti (body 55 až 57), Ústavní soud řízení o návrhu na jejich zrušení zastavil.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 26. ledna 2021

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu



**Odlíšné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka k výroku I. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 i jeho odůvodnění**

1. Uplatňujeme vůči výroku a odůvodnění výroku I. nálezu odlíšné stanovisko podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu. K tomuto závěru nás vedou následující argumenty.
2. Domníváme se, že přijaté omezení účastenství ekologických spolků ve správním řízení není racionální, neboť nevede k naplnění svého deklarovaného cíle. Navíc je nepřijatelným zásahem do koncepce správního soudnictví a tím i do principu dělby mocí jako součásti demokratického právního státu. Z těchto důvodů vede napadená úprava k porušení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny v jeho procedurální ochraně podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny ak porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy, garantujícího právní stát a dělbu mocí.

**A. Nerozumnost napadeného omezení účastenství ekologických spolků ve správním řízení**

3. Úpravou zákona o ochraně přírody a krajiny stát plní podobně jako úprava obsažená v dalších složkových předpisech ochrany životního prostředí závazek chránit přírodní bohatství vyjádřený v čl. 7 Ústavy, na který zakotvení práva na příznivé životní prostředí přímo navazuje (viz nálezy ÚS ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15, bod 21). Zákon o ochraně přírody a krajiny navíc provádí právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny.
4. Článek 36 odst. 2 Listiny stanoví jako nepřekročitelnou ústavní podmínku, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Vyloučení účastenství ve správních řízeních však může být v některých případech ústavně souladným zásahem do základních práv. Již dříve Ústavní soud dovodil, že vyloučení dotčené osoby ze správního řízení, jež se týká jejich základních práv a svobod, lze v zásadě zhojit dvěma způsoby. Buď tím, že dotčené osobě bude přiznána legitimace k podání správní žaloby, nebo že bude zrušeno konkrétní hmotněprávní ustanovení předpisu veřejného práva, ve kterém je účastenství vymezeno způsobem rozporným s výše uvedeným závěrem. Ústavní soud shledal jako racionálnější postup spočívající v derogaci konkrétního ustanovení hmotného veřejného práva, která umožní ochranu základních práv již v řízení správním. Podle prejudikatury Ústavního soudu je nicméně vždy třeba najít takové řešení, které by bylo bližší zásadě slušnosti a rozumnosti [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)]. Z uvedeného vyplývá, že omezení účastenských práv spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba posuzovat zejména v souvislosti se zachováním jejich přístupu k soudní ochraně. Vedle samotného přístupu k soudní ochraně je však podstatná i efektivita soudního přezkumu.
5. Podle čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, který se vztahuje i na případy přezkumu rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny, musí soudní ochrana zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a musí být čestná, spravedlivá, včasná a neměla by vyžadovat vysoké náklady. V případě, že by vyloučení ekologických spolků z některých řízení natolik zhoršilo jejich přístup k soudní ochraně, mohlo by se napadené ustanovení dostat do rozporu s citovanými požadavky [viz např. případ Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy *ACCC/C/2004/6 (Kazachstán)*]. Stejně požadavky je možné dovodit i z unijního práva, a to jak ve vztahu k účinnosti soudního přezkumu (viz např. rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan*, C-416/10, body 108-109), tak i např. k přiměřenosti nákladů

soudního řízení (viz např. rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos*, C-260/11). Aarhuská úmluva není přímo účinná a přímý účinek postrádají rovněž ustanovení unijního práva, které čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy provádějí (viz rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, *Klohn*, C-167/17). To však nic nemění na požadavku, že je-li možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy [srov. k této otázce nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409), nálezy sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267) či ve výše citovaných nálezech sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19 nebo sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018, bod 26].

6. Souhlasíme s většinou v tom, že k věcnému přezkumu ústavnosti napadeného ustanovení je třeba přistoupit prostřednictvím testu racionality. Jsme však na rozdíl od většiny přesvědčeni o tom, že napadená právní úprava nenaplňuje čtvrtý krok testu racionality. I kdyby totiž bylo možno připustit, že sleduje legitimní cíl rychlého a hospodárneho územního a stavebního řízení, je zřejmé, že tohoto cíle uspokojivě nedosahuje, a proto je právní úpravou nerozumnou.

7. Zákonodárci nelze upřít možnost optimalizace povolovacích řízení včetně stanovení kruhu účastníků a podmínek účasti na rozhodování, které se vláda dovolává. K dosažení deklarovaných cílů je však možné využít celou řadu možností, například posílit integraci povolovacích řízení, která by omezila opakované uplatňování námitek souvisejících s ochranou přírody a krajiny, nebo stanovit podmínky účastenství a případně i přístupu k soudní ochraně po vzoru podmínek účasti dotčené veřejnosti v řízeních navazujících na proces EIA, případně jiným způsobem, který by omezil možné zneužití účastenských práv. Takový postup ostatně předpokládá i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, když hovoří o členech veřejnosti, „kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena“.

8. Napadená právní úprava nicméně směřuje k dosažení svého cíle urychlit územní a stavební řízení způsobem, který se jeví jako nerozumný. Ústavně zaručeným právem ekologických spolků totiž je možnost proti vydaným rozhodnutím brojit žalobou z pozice dotčených neúčastníků. Pro stavebníky tudíž vyloučení spolků z účasti v řízení představuje pouze zdánlivé zlepšení dosavadního stavu. Odborná literatura k tomu uvádí: „*Proklamované posílení pozice stavebníka vyloučením účastenství ekologických spolků se tak jeví spíše jako nedomyšlené a pro stavebníky v důsledku kontraproduktivní, neboť přesouvá těžiště nápravy pochybení právního orgánu do fáze soudního přezkumu, přičemž soudům nesvědčí jiný prostředek nápravy nezákonného rozhodnutí než jeho zrušení. Tím se paradoxně může doba nutná pro realizaci stavebního záměru namísto žádoucího zkrácení výrazně prodloužit*“ (Vomáčka, V., Židek, D.: *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*. České právo životního prostředí, 2017, č. 45, s. 36).

9. Je-li smyslem účasti ekologických spolků ve správních řízeních upozornit správní orgány na skutečnosti, které jim nemusí být z úřední povinnosti známé, pak se námítka, které se k těmto skutečnostem vztahují, v případech, v nichž bylo vyloučeno účastenství spolků ze správního řízení, objeví prvně až v soudním řízení. Pokud navíc může v důsledku výkonu rozhodnutí dojít k ohrožení nebo dokonce k nevratnému zásahu do životního prostředí, jedná se o důvod přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti. I relativně marginální vady správního rozhodnutí, kterým bylo možné předejít již v průběhu správního řízení, nebo bylo možné je odstranit v řízení o odvolání, tak mohou být důvodem, proč se fáze před realizací záměru zbytečně protáhne o dobu řízení před soudem. Navíc v takovém případě hrozí případné opakování celého povolovacího řízení, které bude důsledkem faktu, že některé otázky nebyly

správním orgánům známy v původním řízení; teprve poté pak bude případně následovat další soudní řízení před správními soudy.

10. Jak ve svém vyjádření potvrdila vláda, přijetí napadených ustanovení nebylo podloženo analýzou, která by dokládala, že právě účast ekologických spolků představuje zásadní zátěž pro řízení, ve kterých se posuzuje možné dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. Tyto závěry není možné dovodit ani z rozhodovací činnosti správních soudů, které se s případy navazujícími na účast spolků v řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny setkávají setrvale. Proklamovaného vedlejšího účelu posuzované úpravy, kterým je odbřemenění správních orgánů, může být dosaženo na úkor zátěže správních soudů, která se nejeví jako přiměřená. Naopak se může stát, že se řízení jako celek stanou náročnějšími na finanční i lidské prostředky, pokud budou soudy opakovaně rušit a vracet přezkoumávaná rozhodnutí na základě námitek uplatněných ekologickými spolky poprvé v žalobě proti vydanému rozhodnutí.

## **B. Zásah do koncepce správního soudnictví a tím i do principu dělby mocí jako součásti demokratického právního státu**

11. Jedním z principů, na nichž je vybudován ústavní pořádek České republiky, je dělba mocí. Tento koncept se prolíná celou systematikou ústavního pořádku. Jeho základem je dělba (státní) mocí na zákonodárnou, výkonnou a soudní, která má textuální oporu v čl. 2 odst. 1 Ústavy a projevuje se systémem brzd a protivah [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 47; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/15 ze dne 2. 2. 2016 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.), body 41-42] nebo respektem k vymezení kompetencí jednotlivých mocí [nalezy sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)]

12. Jak vyplývá z výše uvedeného, důsledkem napadené právní úpravy je, že žalobci – ekologické spolky uplatňují argumenty či námitky proti správním rozhodnutím až před správními soudy, aniž by právní úprava umožňovala, aby tyto argumenty a námitky byly předloženy již v řízení správním. Ve vztahu k námitkám ekologických spolků, o kterých se veřejná správa v příslušném správním řízení nedozví, tudíž správní soudnictví nebude provádět soudní přezkum závěrů veřejné správy, ale prvotní hodnocení dané otázky, což je krajně nežádoucí. Napadená právní úprava tak posouvá prvotní hodnocení námitek ekologických spolků až do soudního řízení a celou tíhu rozhodování o nich nesystematicky přesouvá ze správních orgánů na správní soudy. V případě relevantních věcných argumentů před správními soudy pak bude zpravidla nezbytné zrušit napadené správní rozhodnutí, protože v soudním řízení neobstojí. Navíc na rozdíl od soudního řádu správního stanoví § 3 správního řádu zásadu materiální pravdy a správní orgán jako strážce a ochránce veřejného zájmu bude povinen věc znovu posuzovat, jak již bylo vysvětleno výše. Systém správního soudnictví je totiž podle soudního řádu správního v České republice založen na tzv. kasačním principu a na přezkumu zákonnosti rozhodnutí správních orgánů před správními soudy. Takováto koncepce je udržitelná jen v případě, že správní orgány nejprve vydají správní rozhodnutí při zohlednění všech argumentů a skutkových závěrů, a to v rámci zpravidla dvoustupňového správního řízení, a teprve až poté přistoupí k přezkumu zákonnosti napadených správních rozhodnutí správní soud. V této koncepci není možné, aby soudy zasahovaly do pravomoci správního orgánu posoudit nejprve všechny okolnosti věci a vydat správné a zákonné rozhodnutí.

13. Narušení souslednosti správního a soudního řízení pak v konečném důsledku nerespektuje ústavně vyžadovanou dělbu moci mezi výkonnou a soudní mocí. Soudní moc totiž v případech vyloučení ekologických spolků ze správního řízení napadeným ustanovením musí suplovat činnost správních orgánů a současně vstupuje do jejich kompetence vydat správní rozhodnutí až po posouzení všech právních a skutkových argumentů. To však správní orgány za současného stavu zčásti činí jako účastníci řízení nejdříve až v průběhu řízení soudního.

14. Napadeným ustanovením tedy zákonodárce nesystematicky zasáhl do koncepce správního soudnictví ve velkém množství případů. Možnost účasti ekologických spolků ve správním řízení byla typově vyloučena v řízeních, týkajících se např. povolování činností, které zasahují do krajinného rázu, do územního systému ekologické stability nebo do významných krajinných prvků. Soudy by se jako první měly zabývat také námitkami ekologických spolků proti kácení dřevin rostoucích mimo les pro účely výstavby (viz § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny), výjimkami z ochrany ohrožených druhů rostlin a živočichů, jejichž výskyt je zjištěn až po zahájení řízení podle stavebního zákona (§ 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo prováděním některých činností ve zvláště chráněných územích (ve smyslu § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny). Spektrum uvedených případů je velmi široké, což je dáno například již tím, že významnými krajinnými prvky jsou ze zákona všechny lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera či údolní nivy [viz § 1 odst. 3 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Navíc se nejedná o uzavřený výčet, neboť k podřazení řízení pod působnost § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vede i nepřímá vazba na chráněné zájmy. Omezení spolků se tedy vztahuje i na řízení, která se týkají např. provozu zdrojů znečištěného ovzduší, pokud lze dovodit možný vliv na některou z chráněných částí přírody a krajiny.

15. Konečně nelze přehlížet, že úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice počítá s aktivní legitimací osob, které nebyly účastníky správního řízení (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), ovšem tuto výjimečnou situaci nereflektuje dostatečným způsobem zbývající úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Například není jasně upraveno, v jaké lhůtě mohou ekologické spolky z pozice neúčastníků správního řízení žalobu podat. Počítání lhůty pro podání žaloby se totiž podle § 72 odst. 1 s. ř. s. odvíjí od oznámení rozhodnutí žalobci „doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“

16. I tato nejasnost poukazuje na to, že zákonodárce nevzal v napadené úpravě v potaz ani práva účastníků řízení, ani veřejný zájem na efektivitě soudní moci, ani dosavadní koncepci správního soudnictví a nastavení kompetencí správních orgánů a soudů. V rámci této koncepce správního soudnictví pak plošné vyloučení ekologických spolků z některých správních řízení není z výše popsaného pohledu ochrany dělby moci přípustné; to by bylo možné jen v případě, že by se jednalo o komplexní, vyváženou změnu právní úpravy ve vztahu k činnosti správních orgánů a fungování soudní moci, nikoli o dílčí nepromyšlený zásah naborávající dosavadní koncepci vztahu mezi správním soudnictvím a správními orgány.

17. Dalším negativním zásahem do principu právního státu je pak v případě závěru správních soudů o nutnosti zrušit již vydaná a pravomocná správní rozhodnutí z důvodů ochrany práva na příznivé životní prostředí, ale třeba i z důvodů ochrany veřejného zájmu, též narušení právní jistoty všech osob (tedy i některých stavebníků) ve vztahu k pravomocným rozhodnutím správních orgánů, což je rozporné s principem právní jistoty jako důležité součásti právního státu, zaručeného čl. 1 odst. 1 Ústavy.

18. Z důvodů výše uvedených jsme přesvědčeni, že napadená úprava, vylučující ekologické spolky z některých správních řízení neobstojí a měla být tedy Ústavním soudem zrušena, neboť nesměruje racionálně k naplnění účelu, k němuž bylo toto opatření přijato, čímž dochází k zásahu do čl. 35 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. V řadě případů totiž může dojít k prodloužení, nikoli zkrácení příslušných řízení. Navíc přijatá úprava vede k tomu, že jsou

uplatňovány námitky a argumenty ekologických spolků až před správními soudy jako nova, čímž je neústrojně narušovaná koncepce správního soudnictví, což následně vede k zásahu do dělby moci, čímž dochází k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy.

V Brně dne 26. ledna 2021

Kateřina Šimáčková

Ludvík David

Jan Filip

Jaromír Jirsa

Vojtěch Šimíček

David Uhlíř

Jiří Zemánek