



Veřejný ochránce práv

OMBUDSMAN

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn. Pl. ÚS 22/17

Naše sp. zn.: 28/2017/SZD/JCZ
Naše č. j.: KVOP-31249/2017

Navrhovatel: skupina senátorů Parlamentu České republiky
zastoupení JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, evidenční
číslo ČAK: 12130, identifikační číslo: 71 46 84 71, se sídlem
Aranžérská 166, 190 14 Praha 9

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

Vedlejší účastníci: Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv

**Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení
zákona č. 183/2006 Sb. a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. (oba ve znění zákona
č. 225/2017 Sb.)**

Systémem datových schránek

I.

Vyjádřením ze dne 21. září 2017 jsem v zákonné desetidenní lhůtě¹ vstoupila jako vedlejší účastník do řízení o návrhu skupiny senátorů² na zrušení těchto částí zákonů:

- ustanovení § 70 odst. 3 věta první ve slovech „*podle tohoto zákona*“ zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ nebo „ZOPK“), a
- ustanovení § 4 odst. 9, 10, 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“).

K novelizaci uvedených ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona došlo prostřednictvím zákona č. 225/2017 Sb., který dne 31. července 2017 nabyl platnosti a dne 1. 1. 2018 by měl nabýt účinnosti.

Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) plyne, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu [srov. také nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]. Z toho důvodu se – v souladu s návrhem skupiny senátorů – vyslovuji pro zrušení výše citovaných částí zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona, nikoli novelizujícího zákona č. 225/2017 Sb.

II.

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zabývá problematikou účasti veřejnosti (včetně tzv. environmentálních spolků) na rozhodování správních orgánů o otázkách týkajících se životního prostředí, přičemž konzistentně poukazuje na nedostatky zákonné úpravy v této oblasti. Již v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008 veřejný ochránce práv kritizoval jednu z předchozích novel zákona o ochraně přírody a krajiny: „... kontrola veřejné správy ze strany veřejnosti a účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je významným kvalitativním ukazatelem demokratické společnosti, nehledě na to, že účast veřejnosti zakotvuje i Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Z těchto důvodů ochránce spatřuje ve snaze omezit účast občanských sdružení ve stavebních řízeních rozpor s mezinárodními závazky i rozpor s principy demokratického právního státu.“³

1 Ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

2 Návrh skupiny senátorů na zrušení části zákona ve smyslu § 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, podaný dne 22. 8. 2017 dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu (dále jen „návrh skupiny senátorů“).

3 KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008 [online]. ISBN978-80-210-4822-5. S. 19. Dostupné z:

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2008.pdf

S lítostí konstatuji, že uvedená kritika neztratila v průběhu let nic ze své aktuálnosti a naléhavosti, spíše naopak.

Z toho důvodu se plně ztotožňuji s petitem návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona, který se týká ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK ve slovech „*podle tohoto zákona*“ a ustanovení § 4 odst. 9, 10, 11 stavebního zákona (viz část III. návrhu skupiny senátorů). Rovněž vyslovuji souhlas s argumentací obsaženou v návrhu skupiny senátorů.

Považuji však za žádoucí předestřít rovněž další argumenty, které v návrhu skupiny senátorů nezazněly dostatečně hlasitě, neboť mám za to, že mohou poukázat na další z ústavněprávního hlediska problematické dimenze přijaté právní úpravy. Těmto argumentům věnuji zbývající část tohoto vyjádření.

III. Návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první ZOPK ve slovech „*podle tohoto zákona*“

III.1 Relevantní ustanovení právní úpravy

Ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění do 31. 12. 2017 (tj. před novelizací) znělo následovně:

*„Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se **správního řízení**, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení.“*

Po přijetí zákona č. 225/2017 Sb. bylo toto ustanovení doplněno o slova „*podle tohoto zákona*“. Ode dne 1. 1. 2018 by tudíž ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK mělo znít následovně:

*„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.“⁴*

Ustanovení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny zakotvují právo na příznivé životní prostředí:

„(1) Každý má právo na příznivé životní prostředí.

(2) Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) a odst. 4 Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále také „Aarhuská úmluva“):

⁴ Jak již bylo obsáhle popsáno v návrhu skupiny senátorů dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, důsledkem uvedené novelizace bude skutečnost, že od 1. 1. 2018 se tzv. environmentální spolky nebudou moci účastnit drtivé většiny správních řízení. V podrobnostech viz část II.A./2. návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona.

„(1) Každá strana bude (...)

(b) uplatňovat ustanovení tohoto článku - v souladu se svým vnitrostátním právem - také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;

(...)

(4) Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.“

Ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy:

„Navíc - aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 - každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

III.2 Obecné principy

Obecně vzato, právo na příznivé životní prostředí je jedním z nejnovějších a zároveň nejspornějších „přírůstků“ v katalogích základních práv. Avšak nepopíratelným faktem je, že ochrana životního prostředí se stává součástí rozšiřujícího se okruhu právních instrumentů rozličného původu, povahy a právní síly.

Pro ilustraci lze z právních instrumentů na mezinárodní úrovni uvést Deklaraci OSN o životním prostředí a rozvoji z Ria (1992), výše citovanou Aarhuskou úmluvu nebo rozličné mezinárodní smlouvy, které chrání jednotlivé složky životního prostředí. Na úrovni komunitárního práva je životnímu prostředí poskytována ochrana na úrovni primárního (viz např. čl. 191 až 193 Smlouvy o fungování Evropské unie) i sekundárního práva, přičemž řada sekundárních právních předpisů EU vychází právě z Aarhuské úmluvy. V této souvislosti lze zmínit např. rozhodnutí Rady ES č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství, kodifikované znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU a další. V neposlední řadě je nutnost ochrany životního prostředí zakotvena také na vnitrostátní úrovni. Na úrovni ústavního práva je životnímu prostředí poskytována ochrana prostřednictvím Ústavy České republiky (čl. 7) a Listiny základních práv a svobod (čl. 11 odst. 3, čl. 35); na úrovni podústavního práva tuto problematiku upravuje celá řada zákonů.⁵

⁵ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí; zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA); zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF); zákon č. 254/2001 Sb., o vodách; zákon č. 289/1995 Sb., o lesích; zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa; zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší; zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy; zákon

Ač je problematika práva na (příznivé) životní prostředí upravena na mnoha úrovních a v nespočetném množství právních předpisů a mezinárodních smluv, nezanedbatelná část z nich je alespoň zčásti inspirována Aarhuskou úmluvou nebo implementuje její jednotlivá ustanovení. S jistou mírou nadsázky ji tudíž lze označit za pomyslnou červenou nit, která se vine tímto rozmanitým spektrem právních norem.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí byla přijata na půdě OSN dne 25. června 1998 v Aarhusu, přičemž ve stejný den byla tato úmluva jménem České republiky podepsána. V souladu s čl. 10 Ústavy vyslovil Parlament České republiky s úmluvou souhlas a v souladu s čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ji prezident republiky ratifikoval. Ratifikační listina byla uložena u generálního tajemníka OSN dne 6. července 2004. Aarhuská úmluva byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s. a pro Českou republiku se stala závaznou dne 4. října 2004.

Ve světle ustanovení čl. 10 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy, který na ústavní úrovni zakotvuje povinnost interpretace vnitrostátních právních norem v souladu s mezinárodněprávními závazky ČR, se význam Aarhuské úmluvy pro interpretaci vnitrostátního práva jeví jako zcela zásadní. Ustálená judikatura Ústavního soudu je v této otázce zcela jednoznačná. „*Ústava České republiky zakotvila v čl. 1 odst. 2 obecný princip, podle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Ústavě by proto měl být zásadně přikládán význam konformní z hlediska mezinárodního práva, neboť Ústava samotná je hodnotově vůči mezinárodnímu právu otevřená (...)*“, uvedl Ústavní soud v bodě 79 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.). K obdobným právním názorům dospěl Ústavní soud i v dalších rozhodnutích, např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409), nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.), nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267) nebo nálezu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 (N 185/79 SbNU 97).

Tyto obecné závěry o implikacích vyplývajících pro Českou republiku z ustanovení čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy následně Ústavní soud vztáhl též konkrétně na Aarhuskou úmluvu. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 (N 185/79 SbNU 97), bodě 28, konstatoval, že „*[n]elze relevantně jednat bez přihlédnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. (...) Ústavní soud je (...) povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR 1 či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost*

č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy; zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech; zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon; zákon č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti.

vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47-48].“ Srovnatelné právní závěry se objevily též v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 (N 111/73 SbNU 757), bodě 19 anebo v usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08 ze dne 30. 6. 2008.

Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že ustanovení Aarhuské úmluvy jsou „měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládající dostál povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 13/2006 ze dne 9. října 2007; srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2006 ze dne 18. července 2006 (968/2006 Sb. NSS)].

Z komparativního pohledu lze zmínit také judikaturu Soudního dvora Evropské unie, který v bodech 48 až 52 rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ve věci C-240/09 (*Lesoochránárske zoskupenie VLK*) ze dne 8. března 2011 konstatoval, že vnitrostátní soudy mají povinnost vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli stanovenými v Aarhuské úmluvě.

K uvedenému názoru se přiklonila rovněž doktrína. V komentáři k Ústavě stojí, že ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy „deklaruje ústavní povinnost České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. (...) Dikce komentovaného odstavce není pouhou proklamací, ale jeho text má významnou interpretační funkci.“⁶ Zcela konkrétně se otázce postavení a významu Aarhuské úmluvy z pohledu čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy věnuje komentář k Listině základních práv a svobod, v němž je uvedeno, že „[s]kutečnost, že v ČR byl ratifikační proces Aarhuské úmluvy ukončen na podzim 2004 (...), měla a má z hlediska imperativu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodněprávními závazky ČR (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy – viz např. nález Pl. ÚS 14/07), stejně jako skutečnost, že se stala součástí komunitárního práva, zcela zásadní význam i pro aplikaci a interpretaci samotného odst. 2 [čl. 35 Listiny].“⁷

Nazíráno prizmatem shora citované judikatury i doktrinárních prací, právní názor, že ustanovení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny by měla být interpretována v souladu s mezinárodními závazky České republiky, jmenovitě Aarhuskou úmluvou, se jeví jako široce akceptovaný a relativně nekontroverzní.

Nicméně nutnost upřednostnit takovou interpretaci ustanovení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny, jež bude konformní s mezinárodněprávními závazky České republiky plynoucími z Aarhuské úmluvy, ještě není a ani nemůže být koncem právní analýzy, kterou je nutné učinit předtím, než bude možné vyslovit závěr o souladnosti či nesouladnosti právní úpravy obsažené v § 70 odst. 3 věty první ZOPK (ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) s ústavním pořádkem České republiky. Nejprve je nezbytné zodpovědět otázku, jaké konkrétní povinnosti plynou

6 RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7478-809-3.

7 WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7357-750-6. S. 718.

pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy a potažmo jak by měl být vymezen obsah ustanovení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny.

Ustanovení čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny poskytují značný prostor pro interpretaci. Gramatický výklad jednotlivých odstavců čl. 35 Listiny naznačuje, že odst. 1 zakotvuje substantivní právo na příznivé prostředí a odst. 2 zakotvuje pouze jeden z mnoha procedurálních aspektů práva na příznivé životní prostředí (konkrétně právo na informace o životním prostředí). Nicméně prosadil se spíš přístup, který „potřebu vzniku a ústavní garanci nových, environmentálních (základních) práv naplňuje ‚pouze‘ v jeho procedurálním aspektu (procedural rights), tj. potřebou ústavně garantovat právo na informace o životním prostředí, **právo participace na rozhodování v otázkách životního prostředí** a právo domáhat se ochrany a náhrady škod na životním prostředí. Tento přístup (převažující i na mezinárodní úrovni) vychází z premisy, že zajištění informované veřejnosti, které je nadto umožněno aktivně participovat na rozhodnutích majících potenciál zasáhnout do životního prostředí (...), je dostatečnou zárukou prohloubení ochrany životního prostředí (...).“⁸

Ze stejných ideových základů vychází také Aarhuská úmluva. Tato úmluva poskytuje ochranu třem „hlavním“ procedurálním právům v oblasti práva na příznivé životní prostředí – právu na přístup k informacím o životním prostředí (*access to information*; zahrnuje čl. 4 a 5), právu na participaci veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí (*public participation in decision-making*; čl. 6 až 8) a právu na přístup k právní ochraně v oblasti práva životního prostředí (*access to justice*; čl. 9).⁹

Pro nyní posuzovanou věc jsou relevantní zejména ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 6 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, přičemž první z uvedených ustanovení spadá do kategorie práv na participaci veřejnosti na rozhodování a druhé spadá do kategorie práv na přístup k právní ochraně. Podstatou ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) a čl. 6 odst. 4 úmluvy je zajištění participace veřejnosti¹⁰ „v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná“, a to nejen ve vztahu k záměrům podléhajícím procesu posuzování vlivů (EIA), ale rovněž ve vztahu k jiným, blíže nespecifikovaným záměrům, pokud by potenciálně mohly mít významný vliv na životní prostředí.¹¹ Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) tudíž rozšiřuje působnost čl. 6 Aarhuské úmluvy i na ty záměry a potažmo správní řízení, které sice nepřesáhnou hraniční hodnoty vymezené v příloze I k Aarhuské úmluvě anebo z jiného důvodu nepodléhají procesu posuzování vlivů (EIA), avšak u nichž lze předpokládat, že by mohly významným způsobem ovlivnit životní prostředí. Vztahuje se tudíž na rozmanité a značně široké spektrum (správních) řízení o podlimitních neboli „středně velkých“ záměrech.

8 WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář, op. cit., s. 711.

9 United Nations Economic Commission for Europe: The Aarhus Convention: An Implementation Guide. 2. vyd, 2014. e-ISBN 978-92-1-056298-0. S. 19, s. 75 an., s. 119 an., s. 187 an. (dále také „Průvodce použitím Aarhuské úmluvy“).

10 Pojem „veřejnost“ je dle čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy nutné vykládat jako „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“. Tzv. environmentální spolky, kterých se předmětná novela zákona o ochraně přírody a krajiny týká, pod pojem „veřejnosti“ ve smyslu Aarhuské úmluvy též bezpochyby spadají.

11 Srov. United Nations Economic Commission for Europe: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, op. cit., s. 132 – 133.

Stručně řečeno, aktem přistoupení k Aarhuské úmluvě na sebe Česká republika vzala závazek zajistit, aby se veřejnost (včetně tzv. environmentálních spolků – viz čl. 2 odst. 4 Aarhuské úmluvy) mohla účastnit (správních) řízení o potenciálně ekologicky škodlivých záměrech, a to ve fázi, kdy tato účast ještě může být smysluplná a efektivní.

Na to obsahově navazuje ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Citované ustanovení zakotvuje další procesní záruky, jejichž cílem je zajistit co nejširší vynutitelnost ustanovení Aarhuské úmluvy, jakož i vnitrostátních právních norem z oblasti práva životního prostředí. Dle „Průvodce použitím Aarhuské úmluvy“¹² vydaného Evropskou ekonomickou komisí OSN přístup k právní ochraně podle tohoto článku „znamená, že za účelem zajištění vynutitelnosti ustanovení úmluvy v oblasti přístupu k informacím a participaci veřejnosti na rozhodování, jakož i vnitrostátních právních norem z oblasti životního prostředí, bude členům veřejnosti poskytnut přístup k opravným prostředkům.“¹³ Nutno zdůraznit, že do rozsahu tohoto ustanovení spadá nejen přístup k soudním řízením, ale, což je ve vztahu k nyní posuzované věci důležitější, také k řízením správním.

S určitou mírou zjednodušení lze tudíž výše uvedené argumenty shrnout následovně. Na základě ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 6 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy je Česká republika povinna (z pohledu mezinárodního práva a s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy také z pohledu vnitrostátního práva) přijmout právní úpravu, která bude široce pojímané veřejnosti včetně tzv. environmentálních spolků garantovat možnost včasné a efektivní participace v řízeních o těch záměrech, které by potenciálně mohly významným (negativním) způsobem ovlivnit životní prostředí. Rovněž dojde-li k porušení některého z ustanovení Aarhuské úmluvy nebo vnitrostátních právních norem z oblasti práva životního prostředí, členům veřejnosti by měl být garantován přístup k právní ochraně, a to jak před správními orgány, tak i před soudy.

Jsem přesvědčena o tom, že by zákonodárce měl tyto mezinárodněprávní závazky respektovat a zohlednit při přijímání právních předpisů. Zákonodárce má povinnost přijmout takovou právní úpravu na úrovni podústavního práva, která umožní participaci veřejnosti včetně tzv. environmentálních spolků přinejmenším ve stejném rozsahu, jaký je vyžadován Aarhuskou úmluvou¹⁴ (v podrobnostech viz část III.3), anebo a *contrario* zdržet

12 K povaze a použitelnosti „Průvodce použitím Aarhuské úmluvy“ se ve své judikatuře vyjádřil jak Soudní dvůr Evropské unie, tak i Tribunál. Dospěl k právnímu názoru, že tento dokument, ač není právně závazný a nemá stejný normativní obsah jako Aarhuská úmluva, je významným interpretačním vodítkem při výkladu ustanovení Aarhuské úmluvy [rozsudek Soudního dvora Evropské unie (čtvrtého senátu) ve věci C-182/10 (Marie-Noëlle Solvay a další Proti Région wallonne) ze dne 16. února 2012, bod 25 - 28; srov. také rozsudek Tribunálu (sedmého senátu) ve věci T-338/08 (Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe) ze dne 14. června 2012, bod 68].

13 United Nations Economic Commission for Europe: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, op. cit., s. 187.

14 V této souvislosti je nutné připomenout, že čl. 3 odst. 5 Aarhuské úmluvy explicitně stanovuje, že signatářské státy mohou jít nad rámec standardu ochrany poskytovaného Aarhuskou úmluvou. Možnost přijmout na vnitrostátní úrovni nižší standard ochrany než je stanoven Aarhuskou úmluvou ze zcela pochopitelných důvodů neexistuje.

Pokud tedy signatářský stát neučinil výhradu k některému z ustanovení Aarhuské úmluvy (což Česká republika neučinila) a současně jeho vnitrostátní úprava zaručuje nižší standard ochrany než je stanoven Aarhuskou úmluvou, vystavuje se riziku, že designovaný orgán kontrolující dodržování závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy shledá, že tento stát porušuje své mezinárodní závazky.

K této situaci již došlo i konkrétně ve vztahu k České republice. Evropská ekonomická komise OSN v roce 2014 shledala, že Česká republika porušuje prakticky každý z článků Aarhuské úmluvy, přičemž nutno zdůraznit, že tato kritika byla vyjádřena ještě za předchozí, mnohem příznivější právní úpravy. Uvedla například, že: „(c) práva

se přijetí právní úpravy, která by zcela opomíjela nebo dokonce negovala výše specifikované limity stanovené mezinárodními smlouvami, které jsou pro Českou republiku závazné (Aarhuská úmluva), a ústavním pořádkem České republiky (zejména čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny).

S ohledem na zahrnutí čl. 35 odst. 1 a 2 do výčtu čl. 41 odst. 1 Listiny¹⁵ a systematické zařazení tohoto článku do čtvrté hlavy Listiny (hospodářská, sociální a kulturní práva) je při hledání odpovědi na otázku, zda zákonodárce dostal svým povinností a závazkům plynoucím z mezinárodního práva a zda přijetím novely § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny nevykročil z ústavních mezí, nutné použít tzv. test racionality.

Ústavní soud test racionality formuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) takto:

„103. V kombinaci s požadavkem plynoucím z čl. 4 odst. 4 Listiny lze vytyčit 4 kroky vedoucí k závěru o ústavnosti či neústavnosti zákona, jež provádí ústavně garantovaná sociální práva:

1) vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu. Toto jádro sociálního práva v nyní posuzovaném případě vyplývá z čl. 31 Listiny v kontextu čl. 4 odst. 4 Listiny.

2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). Pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, dále

3) posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně

4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

104. 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.“

III.3 Aplikace obecných principů na ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

Pouze pro přehlednost připomínám znění napadeného ustanovení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 225/2017 Sb.: „*Občanské sdružení je*

nevládních organizací (NGOs) ve smyslu čl. 2 odst. 5 úmluvy stran přístupu k opravným prostředkům proti konečným rozhodnutím v oblasti např. stavebních povolení, jsou příliš limitována, a to až do té míry, že [Česká republika] porušuje své závazky vyplývající z čl. 9 odst. 2 úmluvy; (...).“ [UN Economic Commission for Europe. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Fifth session, 30. 6 – 1. 7. 2014. Decision V/9f on compliance by the Czech Republic with its obligations under the Convention. ECE/MP.PP/2014/2/Add. 1].

¹⁵ Podle čl. 41 Listiny: „Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

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.“

Prakticky vzato, novelizovaná podoba znění § 70 odst. 3 věty první ZOPK odnímá veřejnosti včetně tzv. environmentálních spolků právo participace ve všech případech, kdy

- o záměru rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody podle ZOPK a současně
- jde o záměry, jež se sice dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale nepodléhají plnému posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

Lze se ztotožnit s názorem vyjádřeným v návrhu skupiny senátorů v části II. A./2., bodě 8, že tím dojde k vyloučení účasti veřejnosti z drtivé většiny správních řízení, kterých se podle právní úpravy před přijetím novelizujícího zákona č. 225/2017 Sb. účastnit mohla. Je-li odhad uvedený v bodě 8 návrhu skupiny senátorů přesný, tak novelizace napadeného ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK ve svém důsledku povede k vyloučení možnosti účasti veřejnosti v přibližně 90 % správních řízení z množiny všech správních řízení, která se dotýkají ochrany přírody a krajiny v České republice; zbylých 10 % je přitom souhrnně tvořeno záměry podléhajícími procesu posuzování vlivů (EIA), v nichž zůstane možnost participace veřejnosti i nadále zachována, a tzv. podlimitními záměry, jichž se veřejnost (včetně tzv. environmentálních spolků) zpravidla neúčastnila ani před přijetím novelizujícího zákona č. 225/2017 Sb. vzhledem k jejich zanedbatelným dopadům na chráněné zájmy přírody a krajiny.

Je tudíž nutné položit si otázku, zda právní úprava zavedená přijetím zákona č. 225/2017 Sb., který novelizuje mimo jiné i zákon o ochraně přírody a krajiny, nepřekročila ústavní limity, jak byly popsány v části III.2 tohoto vyjádření. Je proto nezbytné podrobit uvedenou právní úpravu testu racionality.

Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 s ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 a čl. 41 odst. 1 Listiny vytyčil čtyři kroky vedoucí k závěru o ústavnosti nebo neústavnosti zákona, jenž provádí některá z ústavně garantovaných práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny. Tyto čtyři kroky tvoří jednotlivé části testu racionality.

Zprv je nutné vymezit smysl a podstatu dotčeného práva, tedy určit jeho esenciální obsah. Toto jádro práva na příznivé životní prostředí v nyní posuzovaném případě vyplývá z čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny [interpretovaného v souladu s ustanoveními čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 6 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy – v podrobnostech viz část III.2] v kontextu čl. 4 odst. 4 Listiny. Domnívám se, že esenciálním obsahem takto vymezeného práva na příznivé životní prostředí je požadavek na zajištění efektivní participace veřejnosti ve (správních) řízeních o záměrech, jejichž realizace by se potenciálně mohla zanedbatelným způsobem (negativně) projevit na stavu životního prostředí v České republice. Právní úprava participace veřejnosti na úrovni podústavního práva totiž nesmí být pouze jakousi umělou fasádou zakrývající skutečnost, že tato možnost je veřejnosti (včetně environmentálních spolků) poskytována toliko v mimořádně omezeném okruhu řízení, a to až do té míry,

že vyprazdňuje esenciální obsah čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny. Pouze pokud je veřejnosti na podústavní úrovni garantována možnost participace v dostatečné šíři, lze akceptovat výše vyslovenou premisu, že „zajištění informované veřejnosti, které je nadto umožněno aktivně participovat na rozhodnutích majících potenciál zasáhnout do životního prostředí (...), je dostatečnou zárukou prohloubení ochrany životního prostředí (...).“¹⁶

Zadruhé je v rámci testu racionality potřebné zhodnotit, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního, hospodářského nebo kulturního práva (ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny) nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu). V závislosti na výsledku tohoto hodnocení by měl Ústavní soud buď pokračovat třetím krokem testu racionality (nezasáhl-li posuzovaný zákon do esenciálního obsahu daného ústavně garantovaného práva) nebo přejít k testu proporcionality (nezasáhl-li posuzovaný zákon do esenciálního obsahu daného ústavně garantovaného práva); v podrobnostech viz část III.2.

Domnívám se, že novelizované ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK zasahuje do skutečné realizace ústavně garantovaného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny, tedy do jeho esenciálního obsahu. Jak již bylo uvedeno výše, přijatá novela tohoto ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny povede ve svém důsledku k tomu, že veřejnosti bude odňato právo účastnit se všech řízení, jež se týkají záměrů, o nichž rozhodují jiné správní orgány než orgány ochrany přírody a krajiny podle ZOPK, pokud se záměry sice dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny, ale nepodléhají plnému posuzování vlivů na životní prostředí (EIA).

Proces posuzování vlivů (EIA) bude *de facto* jediným významným typem řízení, v němž bude mít veřejnost možnost participovat na rozhodování ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b), čl. 6 odst. 4 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Novelizace § 70 odst. 3 věty první ZOPK, jež byla provedena zákonem č. 225/2017 Sb., tudíž vyvolává stav, kdy možnost participace veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí zůstává – v porovnání se stavem před novelizací předmětného ustanovení ZOPK – zachována pouze v malém procentu případů, neboť jak vyplývá z poznatků a činnosti veřejného ochránce práv, proces posuzování vlivů je v praxi využíván spíš sporadicky.

Byť rozhodně nelze podceňovat nebo jakkoli zmenšovat význam a přínos procesu posuzování vlivů (EIA) pro ochranu životního prostředí, tato ochrana je z pohledu čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny sama o sobě nedostatečná. Považuji za neakceptovatelné, aby byl okruh (správních) řízení, v nichž by měla veřejnost možnost participovat, omezen pouze na případy, kdy daný záměr podléhá procesu posuzování vlivů (EIA), protože se proces posuzování vlivů z podstaty věci uplatní pouze ve vztahu k těm největším, nejvýznamnějším a z hlediska ochrany životního prostředí potenciálně nejškodlivějším záměrům.

V první řadě je nutno mít na paměti, že kumulativní efekt vyššího počtu „středně velkých“ záměrů může mít (negativní) dopad na stav životního prostředí v České republice, který je srovnatelný nebo dokonce větší než dopad nižšího počtu „velkých“ záměrů, které za normálních okolností podléhají procesu posuzování vlivů (EIA). Jinými slovy, vyloučení možnosti participace veřejnosti (včetně tzv. environmentálních spolků) na jakýchkoli řízeních o „středně velkých“ záměrech (tvořících drtivou většinu z množiny všech řízení

¹⁶ Viz část III.2 tohoto vyjádření a pozn. pod čarou č. 8.

v této oblasti) a zachování této možnosti toliko v malém procentu řízení týkajících se „velkých“ záměrů nevyhnutně vede k závažným pochybnostem o tom, zda je ochrana poskytována životnímu prostředí jakožto ústavně chráněné hodnotě (viz preambule a čl. 7 Ústavy) a současně ústavně garantovanému právu (viz preambule a čl. 35 Listiny) vůbec dostatečná. Jsem přesvědčena, že nikoliv.

V druhé řadě je nutno mít na paměti, že i některé ze „středně velkých“ záměrů mohou mít z hlediska ochrany životního prostředí signifikantní význam. Jelikož to, zda bude daný záměr podléhat procesu posuzování vlivů (EIA), je určeno primárně prostřednictvím hraničních hodnot uvedených v příloze 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jsou myslitelné i situace, kdy daný záměr „unikne“ procesu EIA pouze velice těsně.¹⁷ Ačkoliv tento těsně podlimitní záměr může mít jen nepatrně menší negativní dopad na stav životního prostředí v České republice než je tomu u záměru, který je jen o trochu větší¹⁸ a který z tohoto důvodu podléhá procesu EIA, bude participace veřejnosti na řízení těsně podlimitním záměru kategoricky vyloučena. Tyto zcela absurdní důsledky jsou s velkou pravděpodobností způsobilé narušit ochranu životního prostředí v České republice.

V souhrnu lze konstatovat, že pro účely posouzení, zda novelizací § 70 odst. 3 věty první ZOPK (ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) došlo k zásahu do esenciální podstaty práva na životní prostředí ve shora vymezeném smyslu, nebo nikoli, je podstatný zejména fakt, že (a) veřejnost bude *de lege lata* vyloučena z drtivé většiny řízení o záměrech, které mohou ovlivnit stav životního prostředí, (b) vliv těchto „středně velkých“ záměrů může mít z rozličných důvodů významný (negativní) vliv na stav životního prostředí v České republice.

Z těchto důvodů jsem přesvědčena, že novelizace § 70 odst. 3 věty první ZOPK, jež byla provedena zákonem č. 225/2017 Sb., zasáhla do jádra práv chráněných čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny takovým způsobem, že to odůvodňuje nutnost podrobit tuto zákonnou úpravu striktnějšímu testu proporcionality (srov. výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 103 – 104).

Test proporcionality se ve své základní podobě skládá ze tří kroků: 1) testu vhodnosti, v němž se zkoumá, zda přezkoumávané opatření je schopné dosáhnout sledovaného cíle, 2) testu nezbytnosti (potřebnosti), v němž se zkoumá, zda existuje jiné než přezkoumávané opatření, které naplňuje sledovaný cíl v podobné míře, ale je vůči základním právům šetrnější, a 3) testu proporcionality v užším smyslu, v němž jsou porovnávány v kolizi stojící hodnoty [srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.)].

Co se týče testu vhodnosti, je obtížné vůbec určit, jaký cíl ve skutečnosti novelizace ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK vlastně sleduje a zda je přijatá právní úprava s to tohoto cíle dosáhnout. Důvodem je zejména skutečnost, že předmětná novelizace byla do původního vládního návrhu zákona č. 225/2017 Sb. (projednávaného jako sněmovní tisk č. 927/0) vnesena prostřednictvím pozměňovacího návrhu poslanců Františka Adámka a Jaroslava Foldyny. Tento pozměňovací návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne

17 Za předpokladu, že příslušný úřad nevydá závazné stanovisko, v němž by dospěl k závěru, že dané „změny záměru by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí; tyto změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.“ [§ 4 odst. 1 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí].

18 Tj. překračuje hraniční hodnoty uvedené v příloze 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí.

28. 2. 2017 na její 55. schůzi v rozpravě v rámci 2. čtení a následně byl Poslaneckou sněmovnou schválen dne 5. 4. 2017 na její 56. schůzi v rámci 3. čtení. V důvodové zprávě se tudíž neobjevuje žádné vysvětlení, které by vrhlo alespoň trochu světla na to, jaký cíl tato novela sledovala, nemluvě o racionálních argumentech anebo důvěryhodných empirických poznatcích, na nichž by byly tyto argumenty založeny.

Na základě vyjádření poslanců F. Adámka a J. Foldyny v rámci rozpravy v Poslanecké sněmovně se nicméně lze domnívat, že cílem přijaté právní úpravy bylo urychlení těch správních řízení, na která se původně vztahovalo ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK.

Po zvážení uvedených hledisek jsem přesvědčena, že novelizace § 70 odst. 3 ZOPK není způsobilá dosáhnout tohoto cíle. Domnívám se, že ke zrychlení povolovacích procesů nedojde buď vůbec, nebo pouze u zanedbatelného množství řízení a navíc v minimální míře. K tomuto závěru vede nejen skutečnost, že před schvalováním zákona nebyla provedena žádná odborná studie, která by analyzovala příčiny tvrzené pomalosti schvalovacích procesů v českém stavebním právu, ale také fakt, že se na délkách řízení podílí mnoho dalších faktorů. Kromě toho se ani podle předchozí, nenovelizované právní úpravy veřejnost (včetně tzv. environmentálních spolků) nemohla účastnit každého řízení podle stavebního zákona, ale pouze těch, ve kterých připadá v úvahu dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny.

Z praktických poznatků veřejného ochránce práv vyplývá, že existuje množství jiných příčin nadstandardních délek povolovacích procesů, jako je například nedostatečná součinnost žadatelů (např. investor na stavební úřad podá žádost o vydání územního rozhodnutí, které neobsahuje všechny zákonné náležitosti a poté místo poskytnutí součinnosti ve formě doplnění nebo opravy žádosti naopak brojí proti usnesení o přerušení řízení, jež bylo vydáno v souladu se zákonem). Dalším významným důvodem prodlužování řízení je nedodržování zákonných lhůt ze strany správních orgánů, které doprovází nedůsledné uplatňování opatření k zamezení nečinnosti nadřízenými správními orgány (aktuálně můj zástupce řeší případ, kde se v důsledku především těchto důvodů vede řízení o odstranění stavby již 24 let). Pro úplnost také dodávám, že i když budou z účastenství v předmětných řízeních vyloučeny spolky, stále se bude těchto řízení účastnit velký počet účastníků, neboť jde povětšinou o velké stavební záměry, jež se dotýkají práv mnoha vlastníků okolních pozemků. Každý z těchto účastníků je poté oprávněn podávat v řízení námitky a případně také opravné prostředky proti rozhodnutí, což znamená, že tvrzených „obstrukcí“, jimž má novela zamezit, se může dopouštět kterýkoliv z účastníků řízení.

I kdyby posuzovaná část zákona o ochraně přírody a krajiny prošla prvním krokem testu proporcionality, ztotožňuji se s názorem vyjádřeným v návrhu skupiny senátorů, že tato právní úprava nesplňuje ani požadavky testu nezbytnosti (potřebnosti) jakožto druhého kroku testu proporcionality (viz část II.A./5., body 52 až 53). V testu nezbytnosti se zkoumá, zda existuje jiné než přezkoumávané opatření, které naplňuje sledovaný cíl v podobné míře, ale je vůči základním právům šetrnější. Vztaženo na posuzované ustanovení § 70 odst. 3 věty první ZOPK ve znění zákona č. 225/2017 Sb., testem nezbytnosti by tato právní úprava prošla pouze za podmínky, že by neexistovala žádná jiná alternativní právní úprava, která by naplňovala cíl urychlení dotčených správních řízení v podobné míře a byla by současně šetrnější k ústavně garantovaným základním právům (především podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny).

Mám za to, že nejefektivnějším a zároveň k ústavně garantovaným právům nejšetrnějším způsobem, jak dosáhnout cíle urychlení předmětných správních řízení, je zaměřit se na prokazatelné nedůvodné průtahy v řízeních způsobené (tolerované) správními úřady. To se týká především situací, kdy správní orgány nedodržují zákonné lhůty a nadřízené správní orgány nedůsledně uplatňují opatření k zamezení této nečinnosti.

Dále jsem přesvědčena, že akceptovatelnou variantou je i řešení uvedené v části II.A./5., bodě 52 návrhu skupiny senátorů, a to stanovení dalších podmínek, za nichž by se mohla veřejnost (včetně tzv. environmentálních spolků) účastnit předmětného okruhu správních řízení.

Ze všech myslitelných opatření zvolil zákonodárce právě to, které do ústavně garantovaných práv podle čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny zasahuje nejvíc. Proto jsem přesvědčena, že právní úprava § 70 odst. 3 věty první ZOPK (ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) nesplňuje ani požadavky testu nezbytnosti (potřebnosti).

Testu proporcionality v užším smyslu (třetí krok testu proporcionality *largo sensu*) se věnuje obsáhlá a pečlivě zpracovaná argumentace v části II.A./5., bodech 54 až 62 návrhu skupiny senátorů. Proto na ni odkazuji. Z judikatury Ústavního soudu pak vyplývá, že pokud Ústavní soud shledá porušení některého z „dřívějších“ kroků testu proporcionality, nezkoumá již, zda byly porušeny i následující kroky testu proporcionality nebo nikoli.

Z těchto důvodů považuji právní úpravu podle § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny za protiústavní a připojuji se k návrhu skupiny senátorů, aby dnem vyhlášení nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ve Sbírce zákonů bylo zrušeno „*ustanovení odst. 3 věta první ve slovech ‚podle tohoto zákona‘ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.*“

IV. Návrh na zrušení § 4 odst. 9, 10, 11 stavebního zákona

Vyslovuji svůj souhlas s návrhem skupiny senátorů také v části týkající se ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona (viz část II.B., body 64 až 89 tohoto návrhu), a to jak ve vztahu k petitu, tak i ve vztahu k uvedeným argumentům.

Pouze podpůrně dodávám, že podle zkušeností veřejného ochránce práv stavebník běžně žádá o vydání závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy (a ta jsou postupně vydávána), a teprve po určité době požádá o vydání vlastních rozhodnutí podle stavebního zákona, jež mají umožnit realizovat jeho záměr. Snadno tak může dojít k tomu, že v době odvolacího řízení lhůta jednoho roku uplyne. Nezákonné závazné stanovisko pak již nadřízený správní orgán nebude moci změnit nebo zrušit.

Navíc je zavedena další výjimka z obecné právní úpravy správního řádu, a sice že zrušení takového závazného stanoviska není důvodem pro provedení obnovy řízení před stavebním úřadem. Jinými slovy, závazné stanovisko správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu sice bude možné zrušit pro nezákonnost, ale reálný dopad do práv založených podle stavebního zákona toto zrušení mít nebude.

V. Závěr

Na základě výše uvedených argumentů se ztotožňuji s návrhem skupiny senátorů a **navrhuji, aby Ústavní soud návrhu vyhověl.**

Brno 23. října 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)