

## PROCESNÍ PRÁVA VLASTNÍKŮ NEMOVITOSTÍ, OBCÍ A SPOLKŮ V SOUVISLOSTI S ŘÍZENÍM O VYDÁNÍ JEDNOTNÉHO ENVIRONMENTÁLNÍHO STANOVISKA

Petr Svoboda<sup>1</sup>

### I. Předmět článku

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku<sup>2</sup> upravuje řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jako součinnost jen mezi [a] žadatelem na jedné straně a [b] „správním orgánem příslušným k vydání jednotného environmentálního stanoviska“, jehož označuje legislativní zkratkou „příslušný orgán“,<sup>3</sup> na straně druhé. O součinnosti příslušného orgánu s nějakými jinými osobami (tzn. jinými, než je žadatel) se nezmiňuje. A tudíž ani neupravuje žádná procesní práva zejména [i] vlastníka pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, ani [ii] vlastníka sousedního pozemku, jehož vlastnické právo může být přímo dotčeno rozhodnutím vydaným v následném řízení,<sup>4</sup> ani [iii] obce, na jejímž území má být záměr uskutečněn, ani [iv] občanských sdružení (spolků) podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>5</sup>.

V souvislosti s touto zvláštní zákonnou úpravou se nabízejí následující otázky:

Za prvé: Mají v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, popř. v souvislosti s tímto řízením, nějaká procesní práva i nějaké jiné osoby než žadatel? Pokud ano, pak jaké osoby to jsou, jaká procesní práva mají a jakými procesními úkony je mohou uplatňovat?

Za druhé: Jaká procesní práva mají účastníci v „následném řízení“<sup>6</sup> ve vztahu k jednotnému environmentálnímu stanovisku jakožto závaznému podkladu pro rozhodnutí vydávané v následném řízení? Zejména jak mohou v následném řízení svými procesními úkony ovlivnit obsah, potažmo zákonnost a správnost

<sup>1</sup> JUDr. Petr Svoboda, Ph.D., je odborným asistentem na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK a advokátem.

<sup>2</sup> Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, ve znění zákona č. 465/2023 Sb., (dále též jen „zákon o jednotném environmentálním stanovisku“).

<sup>3</sup> Viz § 3 odst. 3 cit. zákona.

<sup>4</sup> Pokud se v tomto článku zabývám postavením „vlastníka pozemku“, popř. „vlastníka sousedního pozemku“, jakožto dotčené osoby nebo účastníka následného řízení, vztahuje se to zásadně obdobně i na vlastníka „stavby“, resp. vlastníka „sousední stavby“, jakož i na osoby, které mají k pozemku nebo stavbě, resp. k sousednímu pozemku nebo stavbě „jiné věcné právo“ [zejména ve smyslu § 182 písm. c) a d) stavebního zákona].

<sup>5</sup> Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 149/2023 Sb., a zákona č. 465/2023 Sb., (dále též jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

<sup>6</sup> Viz § 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

jednotného environmentálního stanoviska? A to jak skutečného, tak fiktivního, „vydaného“ na základě fikce podle § 178 odst. 3 stavebního zákona<sup>7</sup>.

## II. Právní východiska:

1. **Jednotné environmentální stanovisko** je „závazným stanoviskem“ ve smyslu § 149 správního řádu<sup>8,9</sup>. Z teoretického (materiálního) hlediska jde o správní akt, tzn. o akt, kterým správní orgán autoritativně rozhoduje o subjektivních právech nepodřízených fyzických nebo právnických osob. Z formálního hlediska však nejde o „rozhodnutí“, a to ani o rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, ani o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního<sup>10,11</sup>. Jde totiž o podkladový („*subsumovaný*“) správní akt, který [i] vydává „*příslušný orgán*“ jakožto „*dotčený orgán*“ ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu v „*následném řízení*“ a [ii] jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, jež vydává v následném řízení „*hlavní*“ správní orgán.<sup>12</sup>

2. „*Příslušný orgán*“ nevydává jednotné environmentální stanovisko ve „*správním řízení*“ podle druhé a třetí části správního řádu. Ale vydává ho ve zjednodušeném postupu, který je pod označením „*řízení*“ v § 149 odst. 3 správního řádu, upraven [a] v základní rovině v § 149 správního řádu, [b] ve speciální rovině v zákonu o jednotném environmentálním stanovisku a [c] v podpůrné (subsidiární) rovině v části čtvrté správního řádu (§ 154 až 158 správního řádu). Část čtvrtá správního řádu pak ve své úvodním odkazovacím ustanovení § 154 přikazuje další podpůrné („*super-subsidiární*“) použití dalších třech rovin procesně-právní úpravy, a to [i] primárně a přímo ustanovení části právní, tzn. zejména základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8, [ii] sekundárně a „*obdobně*“ taxativně vyjmenovaných ustanovení části druhé a třetí a [iii] terciárně a „*přiměřeně*“ „*i dalších ustanovení tohoto zákona* (tj. správního řádu), *pokud jsou přitom potřebná*“. Procesně-právní úprava řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska tak představuje složitý splepenec sestávající ze šesti (!) rovin procesně-právních ustanovení, která jsou vůči sobě navzájem ve vztahu speciality a subsidiarity a z nichž některá se mají použít přímo, některá „*obdobně*“ a některá jen

<sup>7</sup> Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 183/2024 Sb. a zákona č. 465/2023 Sb., (dále též jen „*stavební zákon*“).

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

<sup>9</sup> Viz § 2 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

<sup>10</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „*soudní řád správní*“).

<sup>11</sup> Srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též jen „*NSS*“) ze dne 23. 8. 2011 č. j. 2 As 75/2009-113 a ze dne 25.8.2020 č. j. 2 As 226/2019-39.

<sup>12</sup> Srov. STAŠA, J.: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 2, Ročník 66, 2020, č. 2, ISSN: 0323-0619, s. 11-22; STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo – Bulletin*, 2017, č. 4, ISSN: 1211-6386, s. 43-51.

„přiměřeně“ (tzn. v přizpůsobené míře), a to navíc jen tehdy, „pokud jsou přítom potřebná“.

3. Řízení o vydání jednotného enviromentálního stanoviska může proběhnout **před** zahájením následného řízení, přičemž jednotné environmentální stanovisko pak žadatel předkládá „hlavnímu“ správnímu orgánu jako součást (či přílohu) žádosti o vydání rozhodnutí v následném řízení, což předvídá úprava v § 174 až 179a a § 184 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Anebo může proběhnout **po** zahájení následného řízení, a tedy souběžně s následným řízením, kdy si jednotné environmentální stanovisko u příslušného orgánu vyžádá „hlavní“ správní orgán, u něhož podal žadatel žádost bez přiložení jednotného environmentálního stanoviska, což předvídá úprava v § 184 odst. 3 a 4 stavebního zákona.

4. Z formálního hlediska jsou řízení o vydání jednotného enviromentálního hlediska a následné (správní) řízení samostatné správní procesy. Z materiálního hlediska jsou však úzce, resp. nerozlučně právně a věcně **provázány**. Z jedné strany: jednotné environmentální stanovisko je nezbytným a závazným podkladem pro následné řízení i rozhodnutí vydávané v následném řízení. A z druhé strany: předmětem následného řízení i rozhodnutí vydávaného v následném řízení jsou vždy i ty otázky, jež byly závazně vyřešeny v jednotném environmentálním stanovisku a jež mohou být na základě zvláštní úpravy v § 149 odst. 7 správního řádu znovu otevřeny a přezkoumány v odvolacím správním řízení, a to formou revizního závazného stanoviska, které vydává nadřízený dotčený orgán v rámci odvolacího správního řízení, tzn. v rámci následného řízení na II. stupni.

5. Z teoretického (materiálního) hlediska je vazba mezi jednotným environmentálním stanoviskem na jedné straně a rozhodnutím vydávaným v následném řízení na straně druhé vazbou mezi dvěma správními akty, v němž je jednotné enviromentální stanovisko podkladovým správním aktem a rozhodnutí vydávané v následném řízení finálním správním aktem. Rozhodnutí vydávané v následném řízení je tak z materiálního hlediska společným správním aktem, neboť jeho obsah se skládá z právních prvků (tzn. závazné části, resp. výrokové části, podmínek a odůvodnění) jak vlastního finálního správního aktu, tak podkladového správního aktu. Vzhledem k tomu, že se však z formálního hlediska v tomto případě podkladový správní akt nevydává (samostatně) správní řízení a nemá formu rozhodnutí ve smyslu § 9 a 67 správního řádu, nemá tato vazba podobu tzv. řetězení správních aktů, ale **tzv. subsumpce správních aktů**.<sup>13</sup> Při subsumpci správních

<sup>13</sup> Srov. STAŠA, J.: Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2001, Ročník 47, č. 1–2, ISSN: 0323-0619, s. 87–98; STAŠA, J.: In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha. C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3, s. 230–233. Z judikatury srov. zejména rozsudky NSS ze dne 29.6.2007 č. j. 4 As 37/2005-83, ze dne 10.2.2010 č. j. 6 As 43/2008-472 a ze dne 31.8.2011 č. j. 4 Ads 24/2011-81.

ních aktů podkladový správní akt nepůsobí sám o sobě navenek přímé právní účinky vůči adresátům, ale přímé právní účinky vůči adresátům působí jen jeho obsah, a to až poté, co je zahrnut (*de iure* „rozpuštěn“) do rozhodnutí coby finálního správního aktu, a to spolu s právní mocí, resp. účinností (vykonatelností) rozhodnutí.

6. V evropském správním právu stanoví **základní principy upravující postup při vydávání správních aktů** rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům.<sup>14</sup> Ačkoli má tento akt Rady Evropy pro členské státy jen doporučující význam, vyjadřuje minimální obecný evropský standard ochrany práv jednotlivců ve vztahu ke správním aktům a v právním řádu ČR je podpurným výkladovým vodítkem při tvorbě i aplikaci platného práva. Obsahuje mimo jiné tyto základní principy, resp. procesní práva jednotlivců dotčených správním aktem, jež má být vydán, neboli „dotčených osob“: [i] právo být s dostatečným předstihem informován o tom, že má být vydán správní akt dotýkající se práv, svobod nebo zájmů jednotlivce, [ii] právo být před vydáním aktu na vlastní žádost informován o všech okolnostech rozhodných pro vydání aktu, [iii] stěžejní „*právo být slyšen*“, tj. právo uplatnit skutečnosti a argumenty a v odpovídajících případech i navrhnout důkazy, ke kterým správní orgán musí přihlédnout, a [iv] právo na odůvodnění správního aktu.<sup>15</sup>

7. **Principy spravedlivého (či řádného) procesu**, jež mají formu základních procesních práv a vztahují se v přiměřené míře i na řízení před správními orgány, jsou obsaženy též v ústavním pořádku ČR, konkrétně v Listině základních práv a svobod v čl. 36 a násl. Ústavní soud v nálezu ze dne 4.7.1996 sp. zn. III. ÚS 226/95 vyslovil: „*Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.*“. V nálezu ze dne 26.4.2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04 pak citovaný právní názor rozvedl v případě, v němž zvláštní zákon vyloučil použití správního řádu na určitý rozhodovací proces správního orgánu, ale vlastní procesní úprava, kterou přitom stanovil, byla jen kusá a mezerovitá: „*Právní názor k ústavním aspektům problematiky vyloučení obecných předpisů o správním řízení vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Konstatoval, že naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobu, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3*

<sup>14</sup> Dostupná *on line* na internetových stránkách Rady Evropy na adrese: <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f> (cit. 7.11.2024).

<sup>15</sup> Srov. SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha, Linde Praha, a. s., 2007, ISBN: 978-80-7201-676-1, s. 106-107.

Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování (v posuzované věci ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně dle Ústavního soudu i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. ... Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevylučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti. ... Jakkoli ustanovení § 3 zákona o státní památkové péči obsahuje některé procesní normy, z pohledu celkového obsahu úpravy správního řízení jde toliko o torso, jde o natolik minimální část této úpravy, která si v žádném případě nemůže nárokovat ambici úplnosti (s případnou přítomností určitých mezer).“

8. Tyto základní procesní principy se projevují i v **obecné úpravě řízení o vydání závazného stanoviska** podle § 149 správního řádu coby postupu správního orgánu při vydávání tzv. jiných správních úkonů podle části čtvrté správního řádu. Tato obecná procesně-právní úprava obsahuje dva nedílně spjaté normativní prvky. Za prvé, prvek objektivní, tzn. vlastní procesně-právní normy, ať [i] již v podobě (obecných) zásad zakotvených v § 2 až 8 správního řádu, jež se na řízení o vydání závazného stanoviska použijí přímo, anebo [ii] v podobě (konkrétnějších) pravidel obsažených v jednotlivých ustanoveních části druhé a třetí správního řádu, jež se na základě § 154 správního řádu použijí na řízení o vydání závazného stanoviska buď „*obdobně*“ (a sice ta ustanovení, jež jsou v § 154 správního řádu výslovně vyjmenována), nebo „*přiměřeně*“ (a sice ostatní ustanovení správního řádu, pokud „*jsou přitom potřebná*“). Za druhé, prvek subjektivní, který vymezuje, kdo je subjektem (neboli nositelem) procesních práv, jež z těchto procesně-právních norem vyplývají.

**K subjektivnímu prvku:** Vzhledem k tomu, že řízení o vydání závazného stanoviska nemá formu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, nejsou v něm ani žádní „*účastníci řízení*“ ve smyslu § 27 správního řádu. To ale neznamená, že ho správní orgán vede sám, bez součinnosti s jinými procesními subjekty. Naopak. Právě proto, že jde o správní proces, a to navíc správní proces, v němž příslušný správní orgán vydává správní akt ve výše vysvětleném smyslu, je jeho pojmovou podstatou součinnost s „*osobami, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká*“, neboli s „**dotčenými osobami**“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Pojem (institut) „*dotčených osob*“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu se v řízení o vydání závazného stanoviska uplatňuje ze dvou důvodů. Za prvé (a především), proto, že základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 až 8 správního řádu se vztahují na všechny „*postupy*“ správních

orgánů „*při výkonu veřejné správy*“ ve smyslu § 1 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu. A za druhé, proto, že zvláštní odkazovací ustanovení § 154 správního řádu výslovně přikazuje přímé (tzn. nikoli obdobné, natož přiměřené) použití základních zásad na postupy správních orgánů podle části čtvrté správního řádu. Takže, zatímco pojem (institut) „*dotčených osob*“ je obecný a uplatňuje se ve všech „*postupech*“ správních orgánů, které jsou v působnosti správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu, pojem (institut) „*účastníků řízení*“ je zvláštní a uplatňuje se právě a jen ve „*správním řízení*“ ve smyslu části druhé a třetí správního řádu. V jistém ohledu lze říci, že „*účastník řízení*“ je „*dotčenou osobou*“ *sui generis*. Každopádně, v řízení o vydání závazného stanoviska vystupují „*dotčené osoby*“, neboť toto řízení je součinností příslušného správního orgánu s „*dotčenými osobami*“.

**K objektivnímu prvku:** V řízení o vydání závazného stanoviska coby postupu podle části čtvrté správního řádu se na základě odkazovacího ustanovení § 154 správního řádu uplatňují v první řadě základní procesní zásady obsažené v § 4. Tyto základní procesní zásady obsahově korespondují s výše zmíněnými základními principy obsaženými v rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31. A vyplývají z nich pro „*dotčené osoby*“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu odpovídající **základní procesní práva** vůči dotčenému správnímu orgánu, který řízení o vydání závazného stanoviska vede. Jde především o zásadu, podle níž je správní orgán povinen „*umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*“ (§ 4 odst. 4). Tuto široce koncipovanou zásadu pak konkretizují ustanovení části druhé správního řádu, která se na řízení o vydání závazného stanoviska použijí „*přiměřeně*“ na základě odkazovací normy v § 154 správního řádu a z nichž pro dotčené osoby v řízení o vydání závazného stanoviska vyplývají **dílčí procesní práva**.

Za první, jde především o stěžejní (ústřední) právo dotčených osob „*být slyšeny*“, tzn. **vyjádřit se** k podkladům pro vydání závazného stanoviska a k věci samé a v rámci toho i uplatnit námitky, tzn. určité skutečnosti a argumenty, a předložit „*své*“ podklady či důkazy (k „*navrhování*“ důkazů viz dále). V mezích procesně-právních pojmů a institutů používaných správním řádem jde především o procesní práva zaručená v ustanoveních § 36 odst. 2 a 3 správního řádu, tzn. právo „*vyjádřit se k podkladům*“ a právo vyjádřit v řízení své „*stanovisko*“ (tato ustanovení, resp. procesní práva jsou na základě § 154 správního řádu nepochybně „*přiměřeně*“ použitelná, neboť jde jen o rozvedení základní zásady obsažené v § 4 odst. 4 správního řádu).

Za druhé, jde o právo dotčených osob získat na základě žádosti od dotčeného správního orgánu informace o všech skutečnostech a podkladech rozhodných pro vydání závazného stanoviska. Toto právo je nutným prostředkem pro uplatnění výše uvedeného práva vyjádřit se k podkladům a k věci. V mezích procesně-

-právních pojmů (institutů) používaných správním řádem jde o právo dotčených osob na **nahlížení do správního spisu** vedeného dotčeným správním orgánem ve věci řízení o vydání závazného stanoviska podle ustanovení § 17 a § 38 správního řádu; tato ustanovení se na základě § 154 správního řádu zcela nepochybně použijí v řízení o vydání závazného stanoviska „*přiměřeně*“. Založení a vedení správního spisu ve věci řízení o vydání závazného stanoviska přiměřeně podle § 17 správního řádu, stejně jako možnost „*dotčených osob*“ do takového spisu (resp. do podkladů v něm shromážděných) nahlédnout přiměřeně podle § 38 správního řádu, je „*potřebné*“ ve smyslu § 154 správního řádu. Bez podkladů uceleně a systematicky shromážděných ve správním spisu by dotčený správní orgán nemohl věc řádně a přezkoumatelně posoudit. A bez možnosti do takto vedeného spisu nahlédnout by dotčené osoby neměly k čemu se vyjadřovat, a tedy ani jak „*uplatňovat (svá) práva a oprávněné zájmy*“ ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu.

9. V souladu se **zásadou subsidiarity** podle § 1 odst. 2 správního řádu se obecná procesně-právní úprava obsažená ve správním řádu, a tedy i obecná procesně-právní úprava obsažená v části čtvrté správního řádu, použije jen tehdy a jen v té míře, „*nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“. Jinými slovy, použije se jen tehdy a jen v té míře, pokud zvláštní zákon ve své (zvláštní) procesně-právní úpravě obecnou procesně-právní úpravu obsaženou ve správním řádu nevylučuje, a to buď výslovně, nebo implicitně (mlčky) tím, že zvláštní úprava stanoví normy, jež svým obsahem nebo účelem nejsou slučitelné s normami stanovenými ve správním řádu. Většina zvláštních zákonů ve své (zvláštní) procesně-právní úpravě správního řízení nebo jiných postupů správních orgánů takto vylučuje použití jen některých ustanovení správního řádu, takže ve zbytku se příslušný zvláště upravený správní proces řídí ostatními použitelnými ustanoveními správního řádu. Nauka správního práva mluví v takových případech o tzv. částečné výluce správního řádu.

10. „*Zvláštním zákonem*“ ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu je i **zákon o jednotném environmentálním stanovisku**. V ustanoveních § 3 až 6 obsahuje zvláštní procesně-právní úpravu řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska coby závazného stanoviska *sui generis*. S ohledem na to, že v této úpravě operuje v rámci okruhu „*dotčených osob*“ **výslovně jen s „žadatelem“** a o součinnosti příslušného orgánu s nějakými dalšími či jinými dotčenými osobami mlčí (pokud pomineme „*vyrozumění*“ dotčené obce *ex post* podle § 10 odst. 1), se v této souvislosti nabízí otázka, zda tím chce v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska součinnost s jinými dotčenými osobami implicitně vyloučit (přesněji řečeno: zakázat), popř. zda je takový výklad vůbec přípustný. A to též s ohledem na ústavní principy spravedlivého procesu podle čl. 36 a násl. Listiny základních



práv a svobod, které se v základních procesních zásadách podle § 2 odst. 3 a § 4 správního řádu projevují.

11. Zatímco zákon o jednotném environmentálním stanovisku ve své úpravě řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska o součinnosti s jinými či dalšími „dotčenými osobami“ (tzn. kromě žadatele) mlčí, **zvláštní zákony, které upravují „následná řízení“** ve smyslu § 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku, součinnost příslušného „hlavního“ správního orgánu, jenž následné řízení vede, s **dalšími „účastníky řízení“** (kromě žadatele) výslovně upravují, a to primárně tím, že vymezují okruh těchto dalších účastníků řízení, a to modelově ve čtyřech kategoriích, jež lze zjednodušeně shrnout takto: [i] vlastník pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, [ii] vlastník sousedního pozemku, jehož vlastnické právo může být rozhodnutím přímo dotčeno, [iii] obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, a [iv] osoby (občanská sdružení), o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Tak to činí stavební zákon v § 182. A v rámci toho jim zvláštní zákony, jež upravují následná řízení, spolu s částí druhou a třetí správního řádu, výslovně zaručují především tato základní procesní práva: [a] právo nahlížet do správního spisu (§ 38 odst. 1 a 4 správního řádu), [b] právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), [c] právo navrhopvat důkazy (§ 36 odst. 1 správního řádu), [d] právo vyjádřit v řízení své stanovisko, popř. námítky (§ 36 odst. 2 správního řádu a § 190 stavebního zákona), [e] právo na vypořádání svých vyjádření, stanovisek, námitek a návrhů důkazů v odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu a § 190 odst. 2 a 3, § 193 odst. 2 věta druhá a § 226 odst. 3 stavebního zákona) a [f] právo podat odvolání proti rozhodnutí, včetně odvolání směřujícího proti obsahu závazného stanoviska (§ 81 odst. 1 správního řádu, § 149 odst. 7 správního řádu). Účastníci řízení v zásadě mohou tato procesní práva, resp. podání, uplatňovat i vůči jednotnému environmentálnímu stanovisku, a to jak k jeho (ne)zákonnosti a (ne) správnosti, tak k vadám řízení, v němž bylo jednotné environmentální stanovisko vydáno (§ 190 odst. 2 věta první stavebního zákona, § 82 odst. 2 věta první správního řádu).

### III. Rozbor: aplikace výše uvedených právních východisek na řešenou problematiku

#### i) *Které osoby lze v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska považovat za „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu?*

Jak bylo výše vysvětleno, v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vystupují „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. „Dotčenými osobami“ ve smyslu citovaného ustanovení jsou „osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“. Touto osobou je primárně a nepochybně



„žadatel“, neboť je adresátem jednotného environmentálního stanoviska coby správního aktu.

Jako další osoby, jichž se vydání jednotného environmentálního stanoviska „v jednotlivém případě dotýká“, přicházejí dále **obecně** v úvahu ty osoby, jež mají (nebo mohou mít) postavení **účastníků v následném řízení**. Pokud totiž určitá osoba má (nebo může mít) postavení účastníka v následném řízení, přičemž jednotné environmentální stanovisko je v následném řízení nezbytným a závazným podkladem, jež řeší část předmětu následného řízení, pak se takové osoby v zásadě (tzn. obecně) může dotýkat i jednotné environmentální stanovisko, a tudíž se jí v zásadě (tzn. obecně) může dotýkat i řízení, v němž se toto stanovisko vydává.<sup>16</sup> Lapidárně řečeno, může-li se určité osoby dotýkat následné řízení, když v něm podle zákona má (či může mít) postavení účastníka, může se jí dotýkat i řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska.

Okruh účastníků následného řízení zpravidla vymezuje zvláštní zákon, jenž příslušný typ následného řízení upravuje. Pokud by okruh účastníků v následném řízení zvláštní zákon nevymezoval, použila by se obecná úprava okruhu účastníků správního řízení v § 27 správního řádu.

Je-li následným řízením „řízení o povolení záměru podle stavebního zákona“, určuje okruh účastníků stavební zákon v § 182. Kromě žadatele (stavebníka) jsou účastníky řízení o povolení záměru – s nezbytným zjednodušením výkladu – obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn [písm. b)], vlastník pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn [písm. c)], vlastník sousedního pozemku, jehož vlastnické právo k tomuto pozemku může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno [písm. d)] a konečně osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon, [písm. e)], což jsou „občanská sdružení“ za podmínek stanovených v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Je-li následným řízením „navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“, určuje okruh účastníků řízení především zvláštní zákon, který příslušně „navazující řízení“ ve smyslu § 3 písm. g) bodů 1 až 10 upravuje, např. stavební zákon, horní zákon<sup>17</sup>, zákon o hornické činnosti<sup>18</sup>, vodní zákon<sup>19</sup>,

<sup>16</sup> V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jde samozřejmě (pojmově) jen o **nepřímé** dotčení na právech nebo zájmech, neboť přímé dotčení na právech nebo zájmech působí až vykonatelné rozhodnutí v následném řízení. I žadatel je samotným vydáním jednotného environmentálního stanoviska dotčen na svých právech jen nepřímo, přímo bude dotčen až vykonatelným rozhodnutím v následném řízení.

<sup>17</sup> Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

zákon o integrované prevenci<sup>20</sup>, zákon o ochraně ovzduší<sup>21</sup> či zákon o odpadech<sup>22</sup>, a navíc ustanovení § 9c odst. 3 ve spojitosti s § 3 písm. d) a i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jež mezi účastníky navazujícího řízení řadí při splnění stanovených podmínek i „dotčené územní samosprávné celky“ (tzn. nejen obce, ale i kraje) a „dotčenou veřejnost“.

Nicméně: osobu, která má (či může mít) postavení účastníka v následném řízení, nelze v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska považovat za „dotčenou osobou“ bez dalšího (automaticky), ale jen tehdy, pokud se řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska o konkrétním záměru (**konkrétně**) dotýká těch práv nebo zájmů, které je daná osoba oprávněna v následném řízení hájit v souladu se zvláštním zákonem, jenž její postavení v následném řízení upravuje, typicky v souladu s § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

Takže například, je-li následným řízením „řízení o povolení záměru podle stavebního zákona“, lze určitou osobu považovat v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska za „dotčenou osobou“ jen v případě, že se v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska konkrétně řeší ty **vlivy záměru**, jež se v nějaké míře dotýkají jejího vlastnického práva [pokud jde o potenciálního účastníka řízení o povolení záměru podle § 182 písm. c) nebo d) stavebního zákona, tj. vlastníka pozemku, na kterém má být záměr uskutečněn, popř. vlastníka sousedního pozemku, jehož vlastnické právo může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno], nebo se dotýkají jejího práva na samosprávu [pokud jde o potenciálního účastníka řízení o povolení záměru podle § 182 písm. b) stavebního zákona, tj. obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn], anebo se dotýkají veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny, přesněji řečeno veřejného zájmu na ochraně památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů anebo dřevin rostoucích mimo les [pokud jde o potenciálního účastníka řízení o povolení záměru podle § 182 písm. e) stavebního zákona, tj. „občanské sdružení“ za podmínek stanovených v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny]. Jinými slovy, musí jít o případ, kdy se dílčí veřejné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí, posuzované v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, v nějaké míře **překrývají** s vlastnickým právem, právem na samosprávu, popř. s veřejným zájmem na ochraně památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů anebo dřevin rostoucích mimo les, jež mohou v následném řízení o povolení záměru výše vyjmenované kategorie účastníků podle

<sup>20</sup> Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

§ 182 písm. b) až e) stavebního zákona oprávněně hájit v souladu s § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

**ii) Vylučuje zákon o jednotném environmentálním stanovisku, že by se na řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska mohly podílet i jiné „dotčené osoby“ než žadatel?**

Jak bylo výše uvedeno, zákon o jednotném environmentálním stanovisku upravuje řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jako součinnost příslušného orgánu jen s žadatelem, přičemž o součinnosti s nějakými dalšími dotčenými osobami mlčí. Lze si tak položit otázku, **zda** to lze v souladu se zásadou subsidiarity podle § 1 odst. 2 správního řádu vykládat tak, že tím zákon o jednotném environmentálním stanovisku stanoví „jiný postup“, který **vylučuje účast dalších „dotčených osob“** ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, a tím i veškerá jejich základní procesní práva vyplývající z § 4 správního řádu. Podle mého názoru nikoli. Představa, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska kromě žadatele nikdo jiný žádná procesní práva vůbec nemá, a tedy že jde vlastně o uzavřený proces s exkluzivním postavením jen žadatele, je stěžejí přijatelná. Je tomu tak z následujících důvodů:

Za prvé: Zákon o jednotném environmentálním stanovisku neobsahuje **žádné výslovné ustanovení**, které by stanovilo cokoli v tom smyslu, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska je dotčenou osobou „*jen žadatel*“, popř. že účast nebo podíl jiných či dalších dotčených osob v tomto řízení je zcela vyloučena.

Za druhé: Z toho, že zákon o jednotném environmentálním stanovisku upravuje výslovně součinnost příslušného orgánu jen s žadatelem, nelze logicky korektně (tj. za použití argumentu *per eliminationem*) dovodit, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska žádné další „dotčené osoby“ ve smyslu obecné a podpůrné procesní úpravy v § 2 odst. 3 a § 4 ve spojitosti s § 154 správního řádu nejsou. Zvláštní procesně-právní normy, jež v zákonu o jednotném environmentálním stanovisku upravují součinnost mezi příslušným orgánem a žadatelem, konkrétně jeho ustanovení § 3 až 6, **nejsou** svým obsahem **neslučitelné** s použitím základních zásad podle § 2 odst. 3 a § 4 správního řádu i na případné další dotčené osoby. Nelze tedy logicky korektně dovodit, že tato obecná a podpůrná ustanovení správního řádu jsou výše citovanými zvláštními ustanovením omezena v tom smyslu, že v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska je okruh „dotčených osob“ zúžen jen na žadatele, resp. že je z tohoto okruhu zcela vyloučen i vlastník pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, obec, na jejíž území má být záměr uskutečněn, popř. „občanská sdružení“ ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že zákonodárce v zákoně o jednotném

environmentálním stanovisku upravit výslovně jen součinnost s žadatelem, zjevně nechtěl řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska znepřístupnit vůči jakýmkoli dalším dotčeným osobám. Takto chápaná **procesní exkluzivita a uzavřenost** z citovaných ustanovení § 3 až 6 zákona o jednotném environmentálním stanovisku **nevyplyvá** a zjevně není a nemůže být jejich účelem (výklad *e ratione legis*).

**Účelem** zákona o jednotném environmentálním stanovisku je nepochybně – vedle integrované ochrany dílčích veřejných zájmů v oblasti životního prostředí – i zrychlení a zjednodušení povolovacích správních procesů.<sup>23</sup> A to i tím, že řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nedostalo od zákonodárce formu kvalifikovaného „*správního řízení*“ podle části druhé a třetí správního, ale jen formu zjednodušeného „*řízení*“ o vydání závazného stanoviska podle § 149 a části čtvrté správního řádu. Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 6 správního řádu), jež se v této zákonné úpravě projevuje, však pro naplnění svého účelu rozumně nevyžaduje absolutní uzavřenost řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vůči všem dalším dotčeným osobám (kromě žadatele) a úplnou vyluku všech jejich procesních práv vyplývajících z podstaty a smyslu ustanovení § 4 a případně i některých dalších souvisejících ustanovení správního řádu. **Se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení** především prakticky **nekoliduje** [i] právo dotčených osob (resp. potenciálních účastníků následného řízení) nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (přiměřeně podle § 38 ve spojitosti s § 154 správního řádu), ani [ii] jejich právo vyjádřit se k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska a k věci, tzn. vyjádřit své stanovisko k předmětu řízení a v rámci toho popřípadě i nějaké námitky, a to s cílem ovlivnit obsah jednotného environmentálního stanoviska ještě předtím, než ho příslušný orgán vydá (přiměřeně podle § 36 odst. 2 a 3 ve spojitosti s § 154 správního řádu). Uplatnění těchto základních procesních práv ze strany potenciálních účastníků následného řízení již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemůže nepřiměřeně zatížit ani příslušný správní orgán ani žadatele. K tomu je třeba uvést následující:

Jak bylo výše vysvětleno, osoby, které mají v následném řízení postavení účastníků, mají v následném řízení v rozsahu vymezeném zákonem (mimo jiné v ustanoveních § 190 odst. 2 a 3 a § 226 odst. 2 stavebního zákona a § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu) ve vztahu k (již vydanému) jednotnému environmentálnímu stanovisku tato stěžejní procesní práva: [i] v řízení na I. stupni právo uplatnit **ex post** námitky a [ii] v řízení na II. stupni právo podat **ex post** odvolání směřující pro-

<sup>23</sup> Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o jednotném environmentálním stanovisku patří mezi „*cíle sledované jeho zavedením*“ „*zrychlení, zpřehlednění a zefektivnění povolovacího procesu z hlediska ochrany životního prostředí*“.

ti obsahu jednotného environmentálního stanoviska za podmínek stanovených v § 149 odst. 7 správního řádu. V případech, kdy se jedná o jednoinstanční správní řízení o povolení záměrů v „urychlovacím“ režimu podle § 2d odst. 1 a § 2n odst. 4 urychlovacího zákona<sup>24</sup>, pak samozřejmě žádné právo na odvolání nemají a mají jen zmíněná procesní práva v řízení na I. stupni. V takových případech právo účastníků vyjádřit se a uplatnit námitky ve vztahu k jednotnému environmentálnímu stanovisku pouze *ex post* na I. stupni a bez možnosti přezkumu na II. stupni vyvolává otázku, zda takové vyjádření či námitky vůbec mohou mít v následném řízení nějaký meritorní smysl, tedy zda vůbec mohou vyvolat změnu již vydaného (vadného) jednotného environmentálního stanoviska, když jím je stavební úřad v souladu s § 149 odst. 1 správního řádu vázán (k tomu viz dále).

Je třeba upozornit, že právě popsany procesní model, v němž účastníci následného řízení uplatňují námitky proti jednotnému environmentálnímu stanovisku v zásadě až *ex post*, je problematický. Obsahuje totiž dvě potenciální **rizika** pro vydání vadného jednotného environmentálního stanoviska. Jednak riziko neúplně, nepřesně nebo zkresleně zjištěného nebo posouzeného skutkového stavu věci v důsledku toho, že příslušný orgán při vydání jednotného environmentálního stanoviska vychází jednostranně v zásadě jen z podkladů předložených žadatelem, který má eminentní zájem na vydání jednotného environmentálního stanoviska (a tedy v zásadě bez oponentních podkladů předložených dalšími dotčenými osobami, potažmo účastníky následného řízení, které mohou na věci opačný zájem). Dále pak potenciální riziko nepřezkoumatelnosti jednotného environmentálního stanoviska pro nedostatek důvodů pro nevyořázení vyjádření, námitek a návrhů důkazů účastníků a opomenutí podstatných skutečností nebo argumentů v nich uplatněných. Stavební zákon se snaží tato rizika alespoň částečně zmírnit ustanovením § 193 odst. 2 věta druhá, podle něhož „[n]a vyžádání stavebního úřadu vydá dotčený orgán do 5 dnů sdělení k návrhům, námítkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu.“. Nicméně toto ustanovení neřeší podstatu problému a přináší další výkladové pochybnosti i potenciální aplikační problémy (k tomu viz dále).

Každopádně: pokud účastníci následného řízení (zde myšleno: jiní účastníci než žadatel) mají v následném řízení právo uplatit proti jednotnému environmentálnímu stanovisku *ex post* námitky, nelze – ve smyslu zásady rychlosti a hospodárnosti řízení – dospět rozumně k závěru, že je potřebné, aby obdobné právo měli zcela vyloučeno před vydáním jednotného environmentálního stanoviska, tedy

<sup>24</sup> Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění zákona č. 465/2023 Sb.

*ex ante*, v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. A již vůbec nelze dospět rozumně k závěru, že je potřebné, aby měli v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (natož po jeho skončení) vyloučeno i právo na informace o podkladech pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, tzn. právo nahlížet do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (přiměřeně podle § 38 odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu). Uplatnění těchto elementárních procesních práv (tj. práva nahlížet do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska a práva se vyjádřit, resp. uplatit námitky) ze strany (potenciálních) účastníků následného řízení ještě v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemůže nikomu uškodit, a naopak může přispět ke spolehlivějšímu zjištění a posouzení skutkového i právního stavu věci, a tím i k předcházení, popř. včasnému odstranění případných vad připravovaného jednotného environmentálního stanoviska. Jinými slovy, mají-li účastníci následného řízení právo nahlížet do správního spisu a právo uplatnit námitky proti jednotnému environmentálnímu stanovisku po jeho vydání (v následném řízení), není rozumného důvodu, aby jim byla podobná práva upírána před vydáním jednotného environmentálního stanoviska (v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska). Nicméně: právu potenciálních účastníků následného řízení se vyjádřit, resp. uplatit námitky již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska odpovídá právě a jen povinnost příslušného orgánu tato vyjádření či námitky přijmout a zohlednit při přípravě obsahu jednotného environmentálního stanoviska, ale nikoli též povinnost je obsahově vypořádat v odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska (k tomu viz dále)

Pro úplnost je třeba dodat, že absolutní uzavřenost řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vůči všem dalším dotčeným osobám (tzn. kromě žadatele) nelze rozumně vyvodit ani z ustanovení § 10 zákona o jednotném environmentálním stanovisku. To obsahuje dvě zvláštní informační povinnosti příslušného orgánu *ex post*, tzn. po vydání jednotného environmentálního stanoviska, a to jednak [a] povinnost zveřejnit (již vydané) jednotné environmentální stanovisko na internetu a jednak [b] povinnost vyrozumět o (již vydaném) jednotném environmentálním stanovisku „*obce, jejichž území může být vlivy záměru zasaženo*“ [což je širší pojem než pojem „*obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn*“ ve smyslu § 182 písm. b) stavebního zákona].

Za třetí: Ve prospěch výše vysvětleného výkladu pak svědčí ještě jeden závažný důvod, který není na první pohled tak zřetelný. Pokud mají mít účastníci následného řízení účinné právo uplatnit proti jednotnému environmentálnímu stanovisku *ex post* námitky podle § 192 odst. 2 a 3 stavebního zákona, popř. odvolání za podmínek § 149 odst. 7 správního řádu, musí mít možnost nahlédnout

do (všech) podkladů pro jeho vydání. Mezi tyto podklady patří podle § 3 zákona o jednotném environmentálním stanovisku především žádost o vydání jednotného environmentálního stanoviska a příslušná „dokumentace“, jež musí být součástí této žádosti. Ale patří mezi ně též „vyjádření“ správních orgánů příslušných podle jiných právních předpisů ve smyslu § 4 zákona o jednotném environmentálním stanovisku. Právě v těchto vyjádřeních může být obsažena řada důležitých skutečností i věcných (odborných) argumentů, které příslušný orgán nakonec v obsahu jednotného environmentálního stanoviska může opomenout nebo je nemusí dostatečně zohlednit. Do všech těchto podkladů musí mít potenciální účastníci následného řízení právo nahlížet, a to přiměřeně podle § 38 odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu (to odpovídá jejich postavení jakožto účastníků v následném řízení, což je zvláštní a významnější postavení, než je postavení jakýchkoli „jiných osob“, které při nahlížení do správního spisu prokazují „právní zájem nebo jiný vážný důvod“ ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu). Bez nahlédnutí do těchto podkladů nemají možnost se k nim vyjádřit, a tedy ani možnost uplatit kvalifikované „návrhy, námítky, vyjádření nebo návrhy důkazů“ k věcné a právní stránce otázek, jež jsou řešeny v jednotném environmentálním stanovisku (podle § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona). Bez nahlédnutí do „dokumentace“, která byla podkladem pro vydání jednotného environmentálního stanoviska ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o jednotném environmentálním stanovisku, nemůže účastník ověřit, zda dokumentace, která je podkladem pro následné řízení, nevymezuje obsah nebo rozsah záměru odlišně. Bez nahlédnutí do „hodnocení vlivů“ podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve spojitosti s § 3 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku) nemůže účastník ověřit, zda odhad a posouzení vlivů záměru na zájmy ochrany přírody a krajiny bylo provedeno objektivně, spolehlivě, přesně a úplně. Bez nahlédnutí do žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemůže účastník ověřit, zda a jak žadatel prokázal splnění podmínek „nezbytného případu“, „závažných důvodů“, „převahy jiného veřejného zájmu“, „neexistence jiného uspokojivého řešení“ apod., jež stanoví příslušné zvláštní zákony pro vydání jednotlivých správních úkonů, namísto nichž se vydává jednotné environmentální stanovisko (např. ustanovení § 4 odst. 2 nebo 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>25</sup> nebo § 8 odst. 1 či § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Bez nahlédnutí do „vyjádření“ správních orgánů podle § 4 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku nemůže účastník ověřit, zda celkové posouzení vlivů záměru ze strany „příslušného orgánu“ nebylo příliš povrchní a neopomenulo některé důležité podrobnosti týkající se dílčích aspektů záměru nebo jeho dílčích vlivů, jež dokáže lépe „vidět“ i posoudit specializovaný „správní orgán příslušný podle jiného právního předpisu“.

<sup>25</sup> Zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.



Všechny zmíněné podklady musí být obsahem **správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska** (přiměřeně podle § 17 ve spojitosti s § 154 správního řádu).

Jenže: oproti tomu **správní spis vedený ve věci následného řízení** zřejmě nemusí obsahovat **všechny** zmíněné podklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska. Jinými slovy, nemusí obsahovat všechny podklady, které musí obsahovat správní spis vedený ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. V následném řízení je totiž podkladem samotné jednotné environmentální stanovisko, ale nikoli již podklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska. Z hlediska § 17 odst. 1 správního řádu, který upravuje obsah správního spisu, resp. z hlediska jeho obecné formulace „*písemnosti, které se vztahují k dané věci*“, nevyplývá, že by správní spis vedený ve věci následného řízení musel obsahovat i (všechny) podklady pro vydání závazných stanovisek, jež jsou sama o sobě podklady pro vydání rozhodnutí v následném řízení. Podklady pro vydání jednotlivých závazných stanovisek jsou totiž v následném správním řízení „podklady podkladů“. Z hlediska § 17 odst. 1 správního řádu je možný i výklad, že správní spis vedený ve věci následného řízení nemusí obsahovat **žádné** podklady pro vydání závazných stanovisek, a tedy, že stačí, pokud tento správní spis – ohledně otázek řešených příslušným závazným stanoviskem – obsahuje jen samotné závazné stanovisko jakožto „*podklad pro vydání rozhodnutí*“, resp. „*podklad od jiného správního orgánu*“ ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu.

Přítom: řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska od roku 2024 nahrazuje (integruje) v zásadě všechna dosavadní řízení o vydání dílčích (zejména složkových) závazných stanovisek i podkladových rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí, včetně dosavadních „*správních řízení*“ o povolení výjimek ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, v nichž příslušné orgány ochrany přírody zakládaly a vedly samostatné správní spisy a v nichž měla „*občanská sdružení*“ i obce postavení účastníků podle § 70 odst. 2 a 3, resp. § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 149/2023 Sb.

Z výše uvedeného výkladu vyplývají dva **dílčí závěry**:

A) Účastník následného řízení nezíská přístup ke (všem) podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska tím, že na základě § 38 odst. 1 správního řádu uplatní své právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci následného řízení, neboť podle § 17 odst. 1 správního řádu správní spis vedený ve věci následného řízení zřejmě nemusí obsahovat (všechny) podklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska.

B) Účastník následného řízení může získat přístup ke všem podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska jen tak, že uplatní své právo nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, a to přiměřeně podle § 38 odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu.

Jak vyplývá z výše podaného výkladu, účastník následného řízení má (musí mít) právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, aby mohl řádně připravit námitky, popř. i odvolání k věcné a právní stránce otázek, jež jsou řešeny v jednotném environmentálním stanovisku. Může toto právo uplatnit, a tedy nahlédnout do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, až **po zahájení následného řízení**. Ale může ho nepochybně uplatnit **i před zahájením následného řízení**, resp. ještě v průběhu řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, a tedy ještě před vydáním jednotného environmentálního stanoviska (tzn. s předstihem). Zákon nijak neupravuje (a tedy ani nomezuje) časový aspekt nahlížení do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska v tom smyslu, odkdy mají dotčené osoby (resp. osoby, jež mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení) právo na nahlížení do podkladů pro vydání jednotného environmentálního stanoviska. Osoby, jež mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají k včasnému nahlížení do správního spisu vedeného ve věci jednotného environmentálního stanoviska ještě jeden závažný a legitimní důvod. A sice proto, aby měli dostatek času k přípravě svých vyjádření a námitek proti jednotnému environmentálnímu stanovisku v následném řízení (mj. podle § 190 a § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona). Příprava námitek účastníků v následném řízení je věcně a časově náročná, zpravidla vyžaduje odborné posouzení skutečností, a tudíž i spolupráci s odborníky, popř. znalci apod. Navíc: v následném řízení zpravidla platí zásada koncentrace a v souladu s ní i velmi krátká lhůta, zpravidla 15 dnů od vyrozumění o zahájení řízení, pro uplatnění námitek (srov. např. § 190 odst. 1 stavebního zákona). Po zahájení následného řízení, resp. po vyrozumění o zahájení následného řízení, tak účastníci už nemusí mít reálně dostatek času na to, aby získali přístup k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska, prostudovali je a ve spolupráci se svými odborníky k nim vypracovali obsahově kvalitní vyjádření a námitky.

*iii) Jaká procesní práva mají v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska jiné „dotčené osoby“ než žadatel?*

Z výše podaného výkladu vyplývá, že osoby, jež mají či mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají **již v řízení o vydání jednotného environmen-**

**tálního stanoviska** vůči příslušnému orgánu [a] právo na nahlížení správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska a [b] právo vyjádřit se k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska a k věci, tzn. vyjádřit své stanovisko k předmětu řízení a v rámci toho i uplatnit námitky; lze uvažovat i o právu předložit příslušnému orgánu ke zvážení též „své“ podklady, resp. důkazy (zřejmě jen listinné důkazy, fotografie, obrazové nebo zvukové záznamy, popř. znalecké posudky). Nicméně: uplatnění práva ad [b], tzn. práva se vyjádřit a uplatnit námitky, již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemá procesněprávní účinky v následném řízení (k tomu viz dále).

Naproti tomu v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska zřejmě nelze ani přiměřeně uvažovat o právu dotčených osob „*navrhovat důkazy*“ ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu. V řízení o vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu se totiž neprovádí „*dokazování*“ v pravém slova smyslu podle § 51 a násl. správního řádu, což je jeden ze základních rozdílů oproti „*správnímu řízení*“ podle části druhé a třetí správního řádu. A v souladu s tím, že řízení o vydání závazného stanoviska je (má být) zjednodušeným správním postupem, nelze na základě § 154 správního řádu rozumně uvažovat ani o přiměřeném použití ustanovení o dokazování v řízení o vydání závazného stanoviska. Podstatou dokazování je totiž to, že v něm [i] na jedné straně mají účastníci právo „*navrhovat důkazy*“ a na druhé straně [ii] má správní orgán povinnost rozhodnout o tom, které z navržených důkazů provede (a které nikoli) a vysvětlit to v odůvodnění rozhodnutí (§ 36 odst. 1, § 52 a § 68 odst. 3 správního řádu). A něco takového zjevně vybočuje z pojetí řízení o vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Potenciální účastníci následného řízení tak mohou navrhnout důkazy proti jednotnému environmentálnímu stanovisku **až v následném řízení**.

Dále: v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska zřejmě **v zásadě nelze** uvažovat ani o přiměřeném uplatnění práva dalších dotčených osob kromě žadatele [i] na vyznění o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (srov. § 4 odst. 3 a 47 správního řádu) ani [ii] na obsahové vypořádání svých vyjádření, námitek nebo předložených podkladů či důkazů již v odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska (srov. § 68 odst. 3 správního řádu).

Citovaná obecná ustanovení správního řádu, resp. z nich vyplývající procesní práva účastníků řízení (dotčených osob) jsou v řízení o vydání závazného stanoviska zřejmě v zásadě vyloučena obsahově (popř. účelově) odlišnou zvláštní procesně-právní úpravou obsaženou jednak v § 149 správního řádu a jednak v § 3 až 6 a § 10 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

*K (ne)existenci povinnosti příslušného orgánu vyrozumět dotčené osoby (resp. účastníky následného řízení) o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska:*

Správní řád ve zvláštní úpravě řízení o vydání závazného stanoviska v § 149 zjevně nepředpokládá, že by měl dotčený orgán **povinnost** někoho **vyrozumívát o zahájení řízení o vydání závazného stanoviska**. Ačkoli by tuto povinnost bylo možné v obecné rovině vyvozovat ze základní zásady uvedené v § 4 odst. 3 správního řádu, účel i samotné pojetí řízení o vydání závazného stanoviska v § 149 správního řádu coby zjednodušeného postupu dotčeného správního orgánu tuto povinnost zřejmě v zásadě vylučují. V zásadě tedy nelze uvažovat především o povinnosti dotčeného orgánu individuálně (neboli adresně) vyrozumívát jiné dotčené osoby (kromě žadatele) o zahájení řízení o vydání závazného stanoviska (doručováním podle § 19 a násl. správního řádu). Taková formalizace by již mohla „ohrozit účel“ řízení o vydání závazného stanoviska ve smyslu § 4 odst. 3 *in fine* správního řádu a přibližovala by zjednodušený postup „klasickému“ správnímu řízení. A to zjevně není účelem zákona.

Stejně úvahy platí (na základě argumentu *a minori ad maius*) i pro řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku ve své zvláštní procesně-právní úpravě v § 3 až 6 zjevně nezamýšlí, že by měl příslušný orgán povinnost vyrozumívát o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska osoby, jež mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení. Tomuto výkladu nepřímou nasvědčuje i ustanovení § 10, jež upravuje dvě zvláštní informační povinnosti příslušného orgánu *ex post*, tzn. až po vydání jednotného environmentálního stanoviska. A to jednak povinnost zveřejnit jednotné environmentální stanovisko na internetu a jednak o něm „vyrozumět“ individuálně „obce, jejichž území může být vlivy záměru zasázeno“. Pokud tedy zákon o jednotném environmentálním stanovisku upravil výslovně povinnosti příslušného orgánu „zpřístupnit“ a „vyrozumět“ *ex post*, zřejmě nezamýšlel stanovit tyto povinnosti i *ex ante* (argument *a contrario*)

Na druhou stranu lze *de lege ferenda* legitimně uvažovat o tom, že takto úzce koncipovaná informační povinnost příslušného orgánu v souvislosti s jednotným environmentálním stanoviskem je ve vztahu k dotčeným osobám i k veřejnosti pozoruhodně nevstřícná. A zvláště v éře internetu a digitalizace veřejné správy je zarážející, že zákon nestanovil povinnost příslušného orgánu zveřejnit na internetu vyrozumění o zahájení řízení o jednotném environmentálním stanovisku. Každopádně, pokud by příslušný zveřejnil takové vyrozumění o podstatě záměru již v okamžiku zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska sám ze své iniciativy, a přitom by dodržel požadavky vyplývající z předpisů

na ochranu osobních údajů, neporušil by žádný zákon, ani práva žadatele ani veřejný zájem.

Výše uvedený závěr o tom, že příslušný orgán v zásadě nemá povinnost vyrozumívát dotčené osoby o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, nicméně platí se **dvěma výjimkami**.

První výjimkou je vyzrozumění **vlastníka pozemku (stavby), na kterém má být záměr uskutečněn** (předmětného pozemku či stavby). Povinnost příslušného orgánu vyzrozumět o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vlastníka předmětného pozemku či stavby vyplývá z ústavních principů spravedlivého procesu a ochrany vlastnického práva podle čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 38 odst. 2 ve spojitosti s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak již bylo výše zmíněno, je závažným nedostatkem úpravy obsahových náležitostí žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska v § 3 zákona o jednotném environmentálním stanovisku, že nevyžaduje přiložení souhlasu vlastníka předmětného pozemku či stavby. Platná zákonná úprava tak umožňuje *de facto* vést řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska a zřejmě i vydat jednotné environmentální stanovisko bez vědomí vlastníka předmětného pozemku, což je ústavně nepřijatelné.

Druhou výjimkou je pak povinnost příslušného orgánu informovat o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska „**občanská sdružení**“ podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že jde o záměr, resp. „*zásah*“, při kterém „*mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny*“ chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (a to bez ohledu na to, zda tato občanská sdružení budou oprávněna „*účastnit se*“ následného řízení o povolení záměru podle stavebního zákona na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, či nikoli). Tento výklad vyplývá z právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 30. 11. 2022 č. j. 1 As 269/2021-47, který v bodech 29 až 30 z hlediska povinnosti správních orgánů informovat občanská sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jasně rozlišil povinnost informovat o „*zamýšlených zásazích*“ na jedné straně a povinnost informovat o „*zahajovaných správních řízeních*“ na straně druhé.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Z rozsudku NSS ze dne 30.11.2022 č. j. 1 As 269/2021-47, bodů 29 a 30: „[29] *Ačkolí ... spolky nemohou být na rozdíl od ostatních účastníků řízení přímo dotčeny na svých právech, Nejvyšší správní soud nevidí jakýkoli důvod, aby při zahajování řízení, ať už z moci úřední či na návrh, měly tyto spolky z hlediska informovanosti o obsahu a vymezení daného řízení jiné postavení než (vedlejší) účastníci (přiměřeně viz rozsudek NSS č. 7 As 25/2012-21). Obdobně lze nahlížet rovněž na informování o zamýšlených zásazích. ... [30] Tento přístup ostatně vyplývá i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které se forma informování o řízeních odvozuje od formy oznámení o zahájení správních řízení doručovaných (vedlejší) účastníkům. V případě řízení zahajovaného na návrh se pak bude typicky jednat o první úkon správního orgánu vůči (vedlejší) účastníkům (viz citovaný rozsudek NSS č. 6 As 38/2013-23). Co se týče zamýšlených zásahů, jedná se dle ZOPK zejména*

Ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku ustanovením zvláštním. Povinnost příslušného orgánu informovat občanská sdružení o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (jakožto o „*zamýšleném zá-sahu*“ ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) se uplatňuje nezávisle na případné (sekundární) povinnosti stavebního úřadu informovat občanská sdružení o zahájení následného řízení o povolení záměru podle stavebního zákona (jakožto o „*zahajovaném správním řízení*“ ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Jde totiž o dvě různé informační povinnosti dvou různých správních orgánů.

*K právu dotčených osob (resp. účastníků následného řízení) na obsahové vypořádání svých vyjádření, námitek nebo důkazů k otázkám řešeným v řízení o jednotném environmentálním stanovisku:*

Správní řád v § 149 odst. 2 a zákon o jednotném environmentálním stanovisku v § 6 odst. 3 upravují výslovně obsahové náležitosti odůvodnění závazného stanoviska, resp. jednotného environmentálního stanoviska. A mezi těmito obsahovými náležitostmi není nic, co by se podobalo obsahové náležitosti odůvodnění rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu: „*informace o tom, jak se správní orgán vypořádá s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“.

Účastníci následného řízení mají **právo na obsahové vypořádání svých „návrhů, vyjádření, námitek a návrhů důkazů“ proti jednotnému environmentálnímu stanovisku** až v odůvodnění rozhodnutí v následném řízení, a to na základě § 68 odst. 3 správního řádu, ovšem za předpokladu, že svá vyjádření, námítky nebo důkazy (popř. návrhy důkazů) proti jednotnému environmentálnímu stanovisku uplatní až *ex post* v následném řízení a splní i případné další podmínky, které stanoví zvláštní zákon, jež následné řízení upravuje (např. podle § 190 stavebního zákona). Pokud účastníci následného řízení uplatili svá vyjádření, námítky nebo důkazy k otázkám řešeným jednotným environmentálním stanoviskem již *ex ante* (tzn. s předstihem) u příslušného orgánu v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, aby ovlivnili obsah jednotného environmentálního stanoviska ještě před jeho vydáním, nemá to v následném řízení právní účinky (jde totiž o podání u jiného orgánu a v jiném řízení). A musí proto tato podání zopakovat v následném řízení, a to u toho správního orgánu, který následné řízení

---

*o záměry, k nimž orgán ochrany přírody a krajiny vydává závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (např. § 4, § 44 ZOPK), přijímá oznámení (např. § 8 odst. 2 ZOPK) či vydává opatření obecné povahy (např. § 56 odst. 4 ZOPK). Obdobně jako u zahajovaných správních řízení by tedy o zamýšlených zásazích měl příslušný orgán spolky informovat ve formě, která odpovídá danému úkonu, tj. například kopii žádosti o vydání závazného stanoviska či samotného oznámení.“ (zvýraznil autor).*

vede, a to popřípadě i za podmínek, které správní řád a zvláštní zákon pro tato podání v následném řízení stanoví (např. v mezích zásady koncentrace podle § 190 a § 226 odst. 2 stavebního zákona, resp. § 36 odst. 1 a § 82 odst. 4 správního řádu).

Stavební zákon v řízení o povolení záměru stanoví pro „návrhy, vyjádření, námítky a návrhy důkazů“ účastníků vůči závazným stanoviskům dotčených orgánu, a tedy i vůči jednotnému environmentálnímu stanovisku, výše citované **zvláštní pravidlo podle § 193 odst. 2 věty druhé**. Jeho účelem je překlenout časový a institucionální nesoulad, který spočívá v tom, že účastník řízení o povolení záměru může uplatnit právně účinně námítky proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu [a] až *ex post*, tzn. až po jeho vydání, a navíc [b] jen u stavebního úřadu, který vede následné řízení, a tedy nikoli u dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal („právně účinnými“ námitkami je třeba rozumět námítky, které je pak správní orgán povinen obsahově vypořádat v odůvodnění správního aktu). Podstatou zmíněného pravidla je povinnost dotčeného orgánu v následném řízení vydat na vyžádání stavebního úřadu „**sdělení**“, v němž obsahově vypořádá „návrhy, vyjádření, námítky a návrhy důkazů“, uplatněné *ex post* účastníkem následného řízení proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu. Obsah tohoto „sdělení“ dotčeného orgánu pak stavební úřad převezme do odůvodnění svého rozhodnutí, aby zahrnovalo též „*informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“ ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, a to právě ve vztahu k závaznému stanovisku dotčeného orgánu.

Ustanovení § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona vyvolává otázku, zda dotčený orgán může na základě „návrhů, vyjádření, námitek a návrhů důkazů“, uplatněných účastníkem řízení o povolení záměru *ex post* vůči závaznému stanovisku dotčeného orgánu, vydat **nové závazné stanovisko** za podmínek stanovených v § 3 odst. 1 nebo 2 stavebního zákona. Domnívám se, že ano. Opačný výklad by znamenal, že ustanovení § 193 odst. 2 věta druhá stavebního zákona má jen formální, resp. formalistický význam. A že i v případě, kdy vyjádření, námítky nebo důkazní návrhy účastníků [i] přinášejí „*nově zjištěné skutečnosti*“, jež významně mění skutkový základ, na němž stojí původní závazné stanovisko, popř. [ii] ukazují, že původní závazné stanovisko bylo vydáno „*na základě údajů nepravdivých, neúplných nebo zkreslených*“, je původní (vadné) závazné stanovisko v řízení na I. stupni nezměnitelné, takže účastníkovi i tak nezbyvá nic jiného, než podat odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu. A jde-li o jednoinstanční správní řízení o povolení záměru v „urychlovacím“ režimu podle § 2d odst. 1 a § 2n odst. 4 urychlovacího zákona, pak mu nezbyvá nic jiného, než podat žalobu proti rozhodnutí. Domnívám se, že



takový model nemůže být rozumným smyslem zákonné úpravy. A je proto třeba ho odmítnout.

#### IV. Shrnutí a závěry

1. Řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska není „*správním řízením*“ podle části druhé a třetí správního řádu. Je „*řízením*“ o vydání závazného stanoviska *sui generis* podle § 149 a části čtvrté správního řádu.
2. Řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, vedené „*příslušným orgánem*“, a „*následní řízení*“, vedené „*hlavním*“ správním orgánem, jsou z formálního hlediska samostatné správní procesy. Z materiálního hlediska jsou však věcně i právně úzce provázány.
3. Příslušný orgán je povinen ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska založit a vést správní spis (přiměřeně podle § 17 ve spojitosti s § 154 správního řádu). Jeho obsahem musí být všechny poklady pro vydání jednotného environmentálního stanoviska.
4. Správní spis vedený ve věci následného řízení zřejmě nemusí obsahovat všechny podklady (písemnosti), které musí obsahovat správní spis vedený ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska.
5. V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska nevystupují „*účastníci řízení*“ ve smyslu § 27 správního řádu, ale „*dotčené osoby*“ ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu.
6. V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska jsou „*dotčenými osobami*“ (kromě žadatele) též osoby, které mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, a to za předpokladu, že se v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska řeší ty vlivy záměru, jež se v nějaké míře dotýkají toto práva nebo zájmu, které je daná osoba oprávněna v následném řízení hájit v souladu se zvláštním zákonem, jenž její postavení v následném řízení upravuje (např. § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona).
7. Zákon o jednotném environmentálním stanovisku v jeho zvláštních procesně-právních ustanoveních § 3 až 6, jež upravují součinnost příslušného orgánu jen s „*žadatelem*“, nelze vykládat tak, že by tím v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska zcela vylučoval jakoukoli účast dalších „*dotčených osob*“ (kromě žadatele), a tím i veškerá jejich základní procesní práva vyplývající z § 4 správního řádu a z přiměřeného použití dalších ustanovení správního řádu na základě jeho § 154.
8. Osoby, jež mají či mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska vůči příslušnému orgánu [1] právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (přiměřeně na základě § 38

- odst. 1 ve spojitosti s § 154 správního řádu) a [ii] právo vyjádřit se k podkladům pro vydání jednotného environmentálního stanoviska a k věci a v rámci toho i uplatnit námitky a případně i předložit „své“ podklady či důkazy – s cílem ovlivnit obsah připravovaného jednotného environmentálního stanoviska *ex ante* (na základě § 4 odst. 4 správního řádu a přiměřeně na základě § 36 odst. 2 a 3 ve spojitosti s § 154 správního řádu).
9. Pokud dotčená osoba uplatní své právo se vyjádřit (resp. uplatnit námitky či předložit podklady) již v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska, nemá vůči příslušnému orgánu právo na obsahové vypořádání svých vyjádření, námitek či předložených podkladů v odůvodnění jednotného environmentálního stanoviska a tato její podání nemají procesněprávní účinky v následném řízení.
  10. Příslušný orgán v zásadě nemá povinnost vyrozumívát dotčené osoby o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska. Z této zásady lze ale dovodit dvě výjimky. První výjimkou je povinnost vyrozumět vlastníka předmětného pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn. Druhou výjimkou je povinnost příslušného orgánu informovat o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska „občanská sdružení“ za podmínek § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.
  11. V řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska se neprovádí dokazování. Osoby, které mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, mají právo „navrhovat důkazy“ proti jednotnému environmentálnímu stanovisku až v následném řízení (§ 36 odst. 1 správního řádu). Právu účastníka navrhnout důkazy odpovídá povinnost orgánu o důkazních návrzích rozhodnout a vysvětlit to (vypořádat) v odůvodnění rozhodnutí (§ 52 a § 68 odst. 3 správního řádu).
  12. Pokud v následném řízení o povolení záměru podle stavebního zákona uplatní účastník vůči jednotnému environmentálnímu stanovisku *ex post* vyjádření, námitky nebo důkazní návrhy, na základě nichž dojde k naplnění podmínek v § 3 odst. 1 nebo 2 stavebního zákona, může příslušný orgán vydat nové jednotné environmentální stanovisko.

**Abstrakt:** Článek je založen na základní myšlence, podle níž v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska nemá procesní práva jen žadatel, ale v přiměřeném rozsahu i vlastníci dotčených nemovitostí, dotčené obce a ekologické spolky.

**Klíčová slova:** jednotné environmentální stanovisko, správní řízení, dotčené osoby

**Literatura:**

- STAŠA, J: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* 2, Ročník 66, 2020, č. 2, ISSN: 0323-0619, s. 11–22.
- STAŠA, J.: Závazná stanoviska ve slepých uličkách. *Stavební právo – Bulletin*, 2017, č. 4, ISSN: 1211-6386, s. 43–51.
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha. C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3.
- SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha, Linde Praha, a. s., 2007, ISBN: 978-80-7201-676-1.
- STAŠA, J.: Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2001, Ročník 47, č. 1–2, ISSN: 0323-0619, s. 87–98.

**PROCEDURAL RIGHTS OF PROPERTY OWNERS,  
MUNICIPALITIES AND ASSOCIATIONS IN CONNECTION  
WITH THE PROCEDURE FOR ISSUING A SINGLE  
ENVIRONMENTAL OPINION**

**Abstract**

The main idea of the article is that the property owners, municipalities and associations have appropriate rights in relation to the administrative procedure in which the competent administrative authority is to take an single environmental opinion.

**Key words:** single environmental opinion, administrative procedure, persons concerned

