Účastenství spolků ve správním řízení a v soudním řízení správním

Tereza Kučerová*

Participation of associations in administrative proceedings and administrative court proceedings

Summary: *According to the stated obligation, the administrative body may not prevent the persons concerned from exercising their rights and legitimate interests. In accordance with the jurisprudence of administrative courts, these persons can also include associations whose main mission is environmental protection. The contribution aims to define in detail the conditions for the participation of these associations in administrative proceedings, to map the decisions of administrative courts, by which the participation of said associations in administrative proceedings was approved, and also to deal with the issue of their active procedural legitimacy in the proceedings of lawsuits against the decision of the administrative body.*

Keywords: *administrative proceedings, participation, environmental association, active procedural legitimacy*

Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je dle § 4 odst. 4 správního řádu povinnost správních orgánů umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Jedná se o zásadu spadající pod obecný princip dobré správy zaměřené navenek a konkrétně spočívající v součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami. Tento příspěvek má za cíl zabývat se podmínkami, za kterých se environmentální spolky mohou stát účastníky správního řízení. Zabývá se rovněž podmínkami, za nichž se spolky mohou účastnit řízení před správními soudy.

Účastenství spolků, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, ve správním řízení

Právní základ účasti spolků ve správních řízeních s možným dotčením zájmů na ochraně přírody a krajiny je zakotven v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí,[1] zákoně o integrované prevenci,[2] vodním zákoně,[3] zákoně o předcházení ekologické újmě[4] a v neposlední řadě také v zákoně o ochraně přírody a krajiny.[5] Posledně uvedený zákon, na nějž se tento příspěvek zaměřuje, vymezuje účastenství spolků v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který je promítnutím čl. 2 a čl. 6 Aarhuské úmluvy do českého právního řádu. Podle uvedeného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny má občanské sdružení[6] (či jeho organizační jednotka), jehož hlavním posláním je dle stanov ochrana přírody a krajiny, právo, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Za stejných podmínek má takové občanské sdružení právo účastnit se řízení podle tohoto zákona nebo řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných

* Autorka působí jako soudkyně Krajského soudu v Českých Budějovicích a doktorandka na katedře správního práva a finančního práva PF UP. E-mail: tkucerova@post.cz.

1 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

2 Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

3 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

4 Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů.

5 Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

6 Od 1. 1. 2014 došlo k automatické změně právní formy občanského sdružení na spolek – § 3045 odst. 1 občanského zákoníku.

druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1, 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.

Uvedené znění zákona je účinné ode dne 1. 1. 2018, kdy na základě novelizujícího předpisu[7] došlo ke změně § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, na základě které byla slova „správní řízení" nahrazena slovy „řízení podle tohoto zákona", čímž došlo k omezení okruhu těch řízení, v nichž je přiznáno účastenství spolkům založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Důsledkem uvedené novelizace tak je vyloučení účasti ekologických spolků v řízeních vedených podle jiných zákonů než podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to i v těch řízeních, v nichž jsou orgány ochrany přírody vydávána závazná stanoviska.[8] Do této doby měly environmentální spolky právo účastnit se správního řízení, což bylo soudy dlouhodobě vykládáno jako jakékoli řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, tedy složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.[9]

Lze dodat, že novelizace se dotkla taktéž stavebního zákona, když z něj vypustila § 85 odst. 2 písm. c) zakládající účastenství osob, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a § 89 odst. 4, dle něhož šlo o osoby zabývající se ochranou veřejného zájmu. Současně novela do § 4 stavebního zákona doplnila odst. 9 až 11, které upravují problematiku přezkumu nezákonného závazného stanoviska dotčeného orgánu.

Dikce § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění novelizujícího předpisu, byla k návrhu senátorů Ústavním soudem shledána ústavně konformní (v poměru 8 : 7).[10] Přestože Ústavní soud v dotčeném nálezu potvrdil, že novelizací nastolená změna je zásahem do práva na životní prostředí, je takový zásah opodstatněný legitimním důvodem, jímž je zrychlení povolovacího řízení. Dle Vojtěcha Vomáčky však nebyla uvedená existence legitimního důvodu v řízení před Ústavním soudem nijak prokázána. Neexistuje totiž jediná studie, která by odborně uspokojivým způsobem posuzovala, nakolik účast ekologických spolků ovlivňuje délku řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.[11]

Závěry Ústavního soudu tak implikují spíše obavu z neúměrné délky správního řízení, mj. v důsledku možného obstrukčního jednání spolků v průběhu tohoto řízení,[12] a to přestože Ústavní soud v jiném svém rozhodnutí označil občanská sdružení (spolky) za rovnocenné subjekty práva a za významný a navýsost demokratický prvek občanské společnosti.[13, 14] Ústavní soud tak z hlediska kvality správního řízení upřednostnil jeho rychlost před řádným zhodnocením možné kolize soukromých a veřejných zájmů.

Současně pak došlo k přesunu případů ze správního řízení vyloučených ekologických spolků do řízení soudního, spolky se mohou v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod obrátit na správní soud, přičemž aktivní procesní legitimace je založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím. Podmínkou pro procesní legitimaci tak dle Ústavního soudu není účastenství ve správním řízení. Jinými slovy, správní soudy mají dle Ústavního soudu suplovat činnost správních orgánů, a měly by se tak jako první zabývat námitkami ekologických spolků týkajícími se např. kácení dřevin mimo rostoucí les pro účely výstavby, výjimkami z ochrany ohrožených druhů rostlin a živočichů, jejichž výskyt je zjištěn až po zahájení řízení podle stavebního zákona, aj. Vyvstává tedy otázka, zda skutečně dojde k urychlení povolovacího řízení za situace, kdy stavebník bude nucen vyčkat nikoli konečného rozhodnutí správního orgánu, nýbrž až rozhodnutí správního soudu (opomenout pak v této souvislosti nelze ani možnost správního soudu přiznat žalobě odkladný účinek).[15]

Popsané závěry Ústavního soudu však byly nedávnou judikaturou Nejvyššího správního soudu částečně prolomeny. V rozhodnutí ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, totiž kasační soud dospěl k závěru, že: „Spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody

7 Zákon č. 225/2017 Sb.
8 VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V. Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17), *Soudní rozhledy*, 2021, č. 11–12, str. 353.
9 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.
10 Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, č. j. Pl. ÚS 22/17-2.
11 VOMÁČKA, V., TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., c. d., str. 353.
12 K možnému zneužití práva environmentálním spolkem viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30.
13 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
14 Obdobně též Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012-130, či ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, v němž uvedl, že účelem účasti ekologických spolků „není blokace, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých".
15 V podrobnostech lze odkázat na odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

a krajiny, náleží podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (tj. ve znění účinném od 1. 1. 2018) postavení účastníka řízení o umístění stavby vedeného podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jestliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin (podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (podle § 56 odst. 6 téhož zákona)." Nejvyšší správní soud konstatoval, že „řízením podle tohoto zákona" ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 a podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad totiž má pravomoc a věcnou příslušnost rozhodnout o povolení kácení dřevin a o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, které mu zakládá zákon o ochraně přírody a krajiny, přestože je v tomto svém výroku vázán závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny.

Obdobný názor vyslovil Josef Vedral již na počátku roku 2021, když uvedl, že § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny „stanoví, že rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, je v těchto případech součástí výrokové části rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení, tzn. řízení podle stavebního zákona. To, že je rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody a krajiny, součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu, nemění nic na skutečnosti, že řízení podle § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a odst. 2 je pořád řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv řízením podle stavebního zákona, neboť se pořád rozhoduje podle kritérií stanovených v zákoně o ochraně přírody a krajiny a na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Jde proto o specifickou variantu společného řízení ze zákona podle § 140 správního řádu."[16]

Shora citované závěry jsou akceptovány i další navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36,[17] v němž kasační soud dospěl k závěru, že při aplikaci § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vede stavební úřad (přinejmenším fakticky) společné řízení, jednak o umístění stavby podle stavebního zákona, jednak o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Environmentální spolky se proto takového správního řízení mohou účastnit. Nejvyšší správní soud připustil, že „tento závěr jde poněkud proti záměru, který zákonodárce podle všeho sledoval přijetím zákona č. 225/2017 Sb. Novela, kterou zákonodárce spolky vyloučil z územních a stavebních řízení, avšak do některých je zároveň (v určitém rozsahu – viz dále) znovu vpustil jinou cestou, nepůsobí příliš racionálně. Tato okolnost však nemůže vést k tomu, že by se měl zákon vykládat v neprospěch jednotlivce (v tomto případě stěžovatele) – naopak, ne zcela promyšlená zákonná úprava musí jít k tíži státu."

Z uvedeného vyplývá, že ačkoli záměrem zákonodárce fakticky bylo vyloučit ekologické spolky z účasti na stavebních a územních řízeních, tato jejich účast je i přes zmíněnou novelizaci zachována, neboť stavební úřad rozhoduje o povolení ke kácení dřevin, o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a rovněž o umístění či provedení záměru stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury podle liniového zákona, k němuž má být vydáno jednotné závazné stanovisko,[18] na základě podmínek stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny, jedná se tak o řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu jeho § 70 odst. 3.

Spolky tudíž dle uvedeného § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou být účastníky daného správního řízení a budou jimi, pokud splní dvě kumulativní podmínky. Musí se jednat o spolek, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, a současně musí jít o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pojem ochrany přírody a krajiny je přitom definován v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle něhož se ochranou přírody a krajiny „rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny". Při výkladu tohoto pojmu je třeba postupovat systematicky a vycházet i z odstavce druhého téhož paragrafu,

[16] VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, č. 1, str. 16–26.
[17] Dále též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 22/2023-26.
[18] Ust. § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

v němž jsou demonstrativně vyjmenovány hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují a poukazují na hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost. Aktivizace těchto prostředků je pak zjevným indikátorem možného dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny.[19]

Podle Nejvyššího správního soudu „účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny".[20] Za zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem lze považovat péči o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i o vzhled a přístupnost krajiny. Pokud nebudou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, lze občanskému sdružení odepřít postavení účastníka řízení. „Samotné posouzení, zda se v konkrétní věci jedná o takové správní řízení, při němž některé ze zmíněných zájmů mohou být dotčeny, je přitom věcí správního orgánu, u něhož bylo řízení zahájeno a jenž musí zjistit okruh účastníků řízení."[21]

Pod uvedené zájmy však dle Nejvyššího správního soudu nelze podřadit „např. řešení důsledků dopravní zátěže, plynulost silničního provozu, řešení hlukové studie (…)". Takové záležitosti nejsou „předmětem zákona o ochraně přírody, k jejichž řešení by byla dána občanskému sdružení legitimita. (…) Ochrana proti hluku je záležitostí, kterou hájí orgán ochrany veřejného zdraví, nejedná se tedy o ochranu přírody a krajiny, do kterého může občanské sdružení jako účastník zasahovat. Stejně tak přeložka komunikace, pokud se nedotýká ‚přírody a krajiny', nespadá do záležitostí, do kterých je občanské sdružení způsobilé zasahovat." [22] V případě, že by byl učiněn opačný závěr, dostávaly by se ekologické spolky do pozice „univerzálního dohlížitele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu", což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních.[23]

Jiné zájmy tak mohou environmentální spolky hájit pouze v případě, že s ochranou přírody a krajiny souvisí alespoň nepřímo. Spojitost musí být buď zjevná, nebo musí vyplývat z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně ji musí spolek prokázat.[24]

Lze doplnit, že Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí[25] dospěl k závěru, že podmínky aktivní procesní legitimace spolků tak, jak byly nastaveny především judikaturou správních soudů (viz níže), lze vztáhnout též na účastenství v řízení před správním orgánem. Uvedený závěr však dosud nebyl následován a dle názoru autorky není vhodné jakkoli pozměňovat či rozšiřovat podmínky účastenství správního řízení za situace, kdy je zákonodárce zcela konkrétně vymezil.

Kromě splnění shora uvedených podmínek je spolek současně povinen se do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno, sdělit správnímu orgánu svou účast. Oznámení správního orgánu přitom navazuje na nezbytnou žádost spolku o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních (i těch, které již zahájeny byly[26]), při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny.[27] Judikatura správních soudů dovodila, že uvedená žádost spolu se sdělením o účasti v řízení představují kumulativní podmínky účastenství spolku ve správním řízení, a to i v případě, kdy je spolku informace o zahájeném správním řízení známa.[28] Sdělení o účastenství pak může být podáno společně s žádostí o oznámení.[29] Ze žádosti spolku by mělo být zřejmé, o která řízení a zásahy se spolek zajímá a jak rozsáhlého území v rámci územní působnosti konkrétního správního orgánu se týkají. Je zřejmé, že spolek může jen těžko předem podat vymezení například zcela konkrétních pozemků nebo povolovaných záměrů, neboť se zpravidla jedná o informace v dispozici žadatelů o vydání příslušného povolení. V tomto směru je tudíž nutné šetřit smysl zákona,

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 1 As 106/2008-100.
20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS.
21 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.
22 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 5 As 53/2008-243.
23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80.
24 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53 či ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42.
25 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28.
26 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728.
27 Ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.
28 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21.
29 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012-30.

který pojímá jednotlivé podmínky jako nápomocné spolupráci mezi spolkem a správním orgánem. Vždy však musí žádost cílit na řízení a zásahy související se zájmy ochrany přírody a krajiny. Dotazovaným orgánem státní správy přitom bude toliko orgán příslušný k vedení řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny.[30]

Zákon o ochraně přírody a krajiny naproti tomu neupravuje způsob, jakým má příslušný orgán státní správy vůči spolku plnit svou oznamovací povinnost. Doktrína v tomto směru dovozuje, že volba způsobu poskytnutí informací je v první řadě na samotném žadateli, který ji nemusí v žádosti uvést výslovně, může plynout z celkového obsahu žádosti či z povahy požadované informace.[31] Nejvyšší správní soud pak v této otázce dospěl k závěru, že pokud žadatel výslovně nezvolí preferovanou formu oznámení, má být tato odvozena od formy, kterou bylo zahájení správního řízení oznámeno vedlejším účastníkům.[32] Pokud spolek správním orgánem o takovém řízení či zásazích shora popsaným způsobem informován není, ačkoli o tyto informace požádal, může se obrátit na správní soud s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. soudního řádu správního, spočívajícím v nesplnění povinnosti plynoucí z § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.[33]

Jakmile se spolek splňující shora uvedené podmínky do správního řízení přihlásí, stává se účastníkem s rovným postavením vůči ostatním účastníkům a musí mu být poskytnuta nejen možnost vznášet námitky, ale také možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a k těmto se vyjádřit.

Z uvedeného vyplývá, že účast spolků ve správních řízeních prošla a prochází vývojem, a to zejména v důsledku soudní judikatury. Významný zásah z hlediska podmínek účasti spolků ve správních řízeních přinesla novela zákona o ochraně přírody a krajiny č. 225/2017 Sb., kterou zákonodárce spolky zdánlivě vyloučil z územních a stavebních řízení. Tento zamýšlený dopad však byl zvrácen právě judikaturou Nejvyššího správního soudu, která s ohledem na charakter rozhodovací činnosti stavebního úřadu dovodila, že v řízeních o povolení ke kácení dřevin, o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a rovněž o umístění či provedení záměru stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury podle liniového zákona, k němuž má být vydáno jednotné závazné stanovisko, je rozhodováno na základě podmínek stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny, a jedná se tak o řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu jeho § 70 odst. 3, ve kterém spolkům za splnění zákonných podmínek náleží práva účastníků řízení. Judikaturu správních soudů je třeba hodnotit jako zcela správnou, odpovídající účelu zákonné úpravy ochrany přírody a krajiny, neboť smyslem účastenství ekologických spolků ve správním řízení není blokace, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájily dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.

Jako problematické vnímám lpění na splnění povinnosti spolku podat žádost o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), v situaci, kdy spolek již oznamuje svou účast v takovém řízení. Nejvyšší správní soud v této otázce vyložil vůli zákonodárce, která dle jeho názoru spočívá ve snaze stanovit podrobnější pravidla účasti spolků v daném správním řízení, a proto je třeba trvat na tom, aby spolek o informace o řízení nejprve požádal. Dle mého názoru je však zcela nadbytečné trvat na splnění této podmínky za situace, kdy spolek o takovém řízení zcela zjevně informaci má, což je doloženo tím, že oznamuje své účastenství v něm. Důsledkem trvání na splnění této formální podmínky pak je zcela nadbytečná zátěž spolků, které tak spolu s oznámením o své účasti v řízení podávají současně žádost o poskytnutí informací o existenci tohoto řízení.

Účastenství spolků v soudním řízení správním

V prvé řadě je nutno zdůraznit, že z hlediska účastenství v soudním řízení správním nelze hovořit pouze o ekologických spolcích, nýbrž i o spolcích, jež hájí jiné zájmy svých členů (např. spolky zahrádkářské).[34] Aktivní

30 VOMÁČKA, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. Beckova edice komentované zákony.* Praha, 2018, str. 599.
31 FUREK, A. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Beckova edice komentované zákony.* Praha, 2016, str. 256–297.
32 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 6 As 38/2013-23.
33 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 1 As 269/2021-47.
34 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 4/2021-56, rozsudek téhož soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109, či nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

procesní legitimace spolků v řízení před správními soudy je totiž dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního i § 101a odst. 2 téhož zákona založena prostým tvrzením o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím (opatřením obecné povahy) či řízení, které mu předcházelo, aniž by byla zákonem omezena z hlediska charakteru či zaměření spolku.

Ekologické spolky mohou v řízení před správním soudem hájit jak svá procesní, tak svá hmotná práva. Buď tak činí z pohledu takzvaných „zájemníků" dle § 65 odst. 2 soudního řádu správního, pokud nemohly být v předcházejícím řízení dotčeny ve své právní sféře, ale uplatňovaly zde jistý zákonem chráněný zájem (odtud zájemníci), nebo se mohou za stanovených podmínek domáhat ochrany i svých práv hmotných dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního v případě, že daným rozhodnutím bylo zasaženo do jejich právní sféry.[35] Dle rozšířeného senátu aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního na rozdíl od § 65 odst. 2 soudního řádu správního není vázána na skutečnost, zda žalobce byl účastníkem v předcházejícím řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí (tedy z pohledu formálního pojetí účastenství), ale podstatné je, zda se rozhodnutí správního orgánu skutečně dotýká právní sféry žalobce.[36]

Nutno dodat, že uvedená právní úprava žalobní legitimace je odlišná od té, která byla obsažena v části páté občanského soudního řádu. Tehdejší § 250 odst. 2 občanského soudního řádu přiznával žalobní legitimaci pouze osobě, která byla jako účastník správního řízení zkrácena na svých právech, a dále osobě, která byla opomenutým účastníkem správního řízení.

Rozdílný postoj judikatury je vhodné zmínit i ve vztahu k žalobní legitimaci právnických osob, kdy judikatura dříve vycházela z toho, že právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o jeho stavu nelze právnickým osobám přiznat, neboť se nejedná o biologické organismy, které by podléhaly eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Neexistuje tedy veřejné subjektivní právo či povinnost, která by mohla být správním rozhodnutím či řízení jemu předcházejícím dotčena.[37] Uvedené závěry však byly překonány nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který označil za absurdní situaci, kdy vlastník pozemku přímo sousedícího s regulovaným územím by nemohl být aktivně legitimován podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jen z toho důvodu, že je spolu s dalšími osobami sdružen v občanském sdružení, jehož prostřednictvím žádá o zrušení dané regulace. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu prostřednictvím sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.

Dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy „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 nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí". Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005, a ačkoliv nemá přímý účinek, je nutné ji použít jako interpretační pramen i při výkladu vnitrostátního práva v souladu s jejím zněním.[38]

Aarhuskou úmluvu reflektoval již shora zmíněný stěžejní nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který ekologickým spolkům umožnil domáhat se ochrany svých hmotných práv, když podstatně rozšířil možnost spolků domáhat se soudní ochrany. Ekologické spolky byly totiž dlouho odkázány na legitimaci dle § 65 odst. 2 soudního řádu správního a mohly namítat pouze zkrácení svých procesních práv, přestože často současně napadaly i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí.[39]

Spolek je tak oprávněn svou aktivní legitimaci odvozovat z § 65 odst. 1 soudního řádu správního, pokud tvrdí, že existují jemu náležející subjektivní práva, která jsou daným zásahem dotčena. Nemusí přitom jít pouze o vlastnické právo nebo jiná věcná práva člena spolku, připouští se i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (aniž by bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje.[40]

35 Unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.
36 Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26.
37 Nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 1997, sp. zn. I. ÚS 282/97.
38 Srov. plenární nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, nebo nález téhož soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.
39 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016-96.
40 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.

V návaznosti na aktivní legitimaci spolků založenou § 65 odst. 1 soudního řádu správního, jež není podmíněna účastenstvím spolku ve správním řízení, je třeba zdůraznit, že zaniká důvod nepřípustnosti takové žaloby založený § 68 písm. a) soudního řádu správního, který stanoví povinnost vyčerpat všechny řádné opravné prostředky ve správním řízení. Nejvyšší správní soud v těchto případech konstatoval: „Je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřípustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně.“[41]

Pod vlivem výše uvedeného nálezu a pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu je dnes na spolky pohlíženo jako na rovnocenné subjekty práva bránící společné zájmy občanů, kterým „nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny“.[42] Záměr související s životním prostředím tak může, vyjma osob fyzických, zasáhnout i do právní sféry právnických osob a dotknout se tak jejich subjektivních práv (kromě vlastnických práv zejména práva na příznivé životní prostředí). Ačkoliv výše uvedený nález pojednával o aktivní legitimaci spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,[43] judikatura Nejvyššího správního soudu závěry v něm obsažené následně aplikovala i na posuzování aktivní legitimace ekologických spolků při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního či žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.[44]

K tomu, aby spolku svědčila aktivní procesní legitimace v řízení před správním soudem, musí plausibilně tvrdit svůj věcný a místní vztah k regulovanému území či předmětu napadeného správního rozhodnutí (případně zásahu správního orgánu), tedy tvrdit, že existují jemu náležející subjektivní práva, která jsou daným zásahem dotčena. Věcné (materiální) legitimační důvody vycházejí z předmětu činnosti spolku, tedy z toho, na jakou aktivitu se spolek zaměřuje. V praxi splnění těchto podmínek soudy dovozují z tvrzení samotného spolku, z údajů dostupných ve veřejných rejstřících,[45] z výroční zprávy či statusu spolku, ale i ze skutečností jim známých z úřední činnosti v případech, kdy se konkrétní spolek opakovaně účastní soudních a správních řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny.[46] Z hlediska posledně zmíněného aspektu věcného vztahu lze uvést, že věrohodnějším jistě bude zavedený spolek, není však možné vyloučit ani spolek založený *ad hoc* právě za účelem ochrany zájmu ve správním či soudním řízení.[47]

Obecně platí, že místní vztah je třeba v prvé řadě posuzovat optikou místní zakotvenosti spolku či jeho členů v dotčené lokalitě (typicky dle sídla spolku či bydliště jeho členů). Místní podmínka však je modifikována také důležitostí chráněného zájmu.[48] Nutnost naplnit lokální prvek totiž může odviset od šíře dopadů, které jsou se záměrem spojeny.[49] Tedy v případě, kdy spolek, který je ekologickým spolkem a jeho předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, vyvíjí prokazatelně dlouhodobé a erudované aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky, lze mu přiznat aktivní legitimaci a může se domáhat ochrany svých hmotných práv podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť svým významem překračuje lokální rámec. K takovým záměrům s celostátním dopadem Nejvyšší správní soud přiřadil obnovu Elektrárny Prunéřov II,[50] vyhloubení plavebního kanálu skrze Slavíkovy ostrovy,[51] vybudování lanové dráhy na hoře Praděd v Jeseníkách[52] či obecně záměry týkající se národních parků či dálnic.[53] Lze dodat, že vždy je třeba posuzovat vliv záměru, resp. význam objektu ochrany

41 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33.
42 Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14.
43 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.
44 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2017, č. j. 45 A 31/2016-19.
45 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48.
46 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015-197.
47 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
48 VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí. Česká společnost pro právo životního prostředí*, 2017, č. 45, str. 36–54.
49 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017-46.
50 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200.
51 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40.
52 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.
53 VEDRAL, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, 2021, č. 1, str. 16–26.

jako celku, nikoli z hlediska každé jednotlivé námitky.

Z výše uvedeného vyplývá, že je tedy na samotném spolku, coby žalobci, aby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 soudního řádu správního tvrdil, jakým způsobem byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, resp. jak se toto rozhodnutí dotýká jeho právní sféry. Nejvyšší správní soud pak ve svém rozhodnutí ze dne 25. 9. 2023, č. j. 8 As 75/2023-33, dále dovodil, že pokud takové tvrzení absentuje, je krajský soud povinen spolek vyzvat k nápravě či odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 soudního řádu správního. Takový závěr však dle autorky lze učinit pouze v případě, kdy toto tvrzení zcela absentuje, nikoli v případě, kdy žaloba tvrzení obsahuje, avšak toto není dostatečné z hlediska intenzity dotčení práv spolku (odpovědnost za řádné vylíčení skutečností, na jejichž základě lze posoudit naplnění kritérií § 65 soudního řádu správního, tíží pouze žalobce).[54] V takovém případě je nutno učinit závěr, že spolku nesvědčí aktivní legitimace dle § 65 dost. 1 soudního řádu správního, a je třeba se zabývat tím, zda není dána aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 soudního řádu správního, která je však podmíněna účastenstvím spolku v předcházejícím správním řízení dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tuto účast pak je nutno posuzovat materiálně, tzn. soud v rámci takového hodnocení není vázán tím, zda správní orgány se spolkem skutečně jednaly jako s účastníkem.[55] V případě, že jsou splněny podmínky § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (jde o řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a současně jde o spolek, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny), a současně jsou splněny podmínky § 65 odst. 2 soudního řádu správního, je spolek aktivně legitimován z pozice tzv. zájemníka a je oprávněn vznášet námitky procesněprávního charakteru.[56]

Z hlediska aktivní legitimace spolků v soudním řízení správním vnímám jako problematické zejména výše popsané situace, kdy žalující spolek vznikne v průběhu správního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, či dokonce až po jeho pravomocném skončení. Nejvyšší správní soud ve svém aktuálním rozhodnutí ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023-45, podrobil kritice rozhodnutí Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta žaloba spolku proti rozhodnutí správního orgánu z důvodu, že tento spolek byl k podání takové žaloby osobou zcela zjevně neoprávněnou, neboť byl založen více než měsíc po právní moci rozhodnutí správního orgánu, a nemohl tudíž být takovým rozhodnutím (ani řízením jemu předcházejícím) na svých právech dotčen. Nejvyšší správní soud ve své podstatě vycházel ze své dřívější judikatury, dle níž nelze ze soudní ochrany automaticky vyloučit spolek jen proto, že vznikl ad hoc v průběhu dotčeného správního řízení či až po jeho pravomocném ukončení, je třeba zkoumat jeho časové a místní sepětí s předmětem regulace.[57] Je však otázkou, do jaké míry lze jako „místně a časově ukotvený" hodnotit spolek, který vznikl bezprostředně před podáním správní žaloby a v zásadě pouze za účelem jejího podání. V tomto směru tak bude povinností spolku již v žalobě precizně vymezit a doložit, že jeho členové jsou s místem regulace z hlediska intenzity a času dostatečně spjati, a to za účelem vyloučení jednání zneužívajícího procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv. Dle názoru autorky přitom není dostačujícím tvrzení, že členové spolku v regulované oblasti bydlí, mají zde vedeno trvalé bydliště či zde vlastní nemovitost, když tato skutečnost nemůže vést sama o sobě k závěru, že sporované správní rozhodnutí zasáhne do jejich veřejných subjektivních práv.

54 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68.
55 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54.
56 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011-274.
57 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.