

ZPŮSOB INFORMOVÁNÍ SPOLKŮ O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ ANEB MOHOU NĚKTERÉ OOP BEZTRESTNĚ OBSTRUOVAT?

JITKA JELÍNKOVÁ

JUDr. RNDr. JITKA JELÍNKOVÁ, Ph.D.
V letech 2001 až 2015 pracovala na České inspekci životního prostředí jako vedoucí právního odboru ředitelství. V současné době působí jako poradkyně, konzultantka, lektorka a externí VŠ učitelka. Je členkou rozkladové komise ministra životního prostředí. Autorka a spoluautorka řady odborných publikací z oblasti práva životního prostředí, především ochrany přírody, a správního práva (výkon kontroly, správní trestání, právo na informace).

Pro ekologické spolky, které podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) podaly věcně a místně specifikovanou žádost o informování o zahajovaných řízeních, má samozřejmě zásadní význam, zda je ve většině případů musí správní orgány¹ informovat o zahájení řízení adresným doručením, nebo tak „podle své úvahy“ mohou činit pouze zveřejněním na úřední desce. Nedávný rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 108/2021-88, považují za tak brilantně odůvodněný, že by snad mohl ukončit spory s některými orgány ochrany přírody, které z nepochopitelných důvodů dodnes odmítají jasné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu již z roku 2013.

PODMÍNKY ÚČASTI SPOLKŮ V ŘÍZENÍCH PODLE § 70 ODS. 2 A 3 ZOPK

Ustanovení o účasti občanů (§ 70) na ochraně přírody a krajiny, především o právu občanských sdružení (podle současného občanského zákoníku spolků) účastnit se při splnění stanovených podmínek správních řízeních, patří k pilířům zákona

o ochraně přírody a krajiny. Za třicet let účinnosti zákona bylo několikrát novelizováno² a ke sporným otázkám podmínek účasti v řízeních a rozsahu námitek uplatnitelných spolky vznikla bohatá judikatura. Pokud jde o podmínky účasti, řešily se především dvě otázky: i) zda, resp. za jakých okolností může být účastníkem správního řízení i spolek, který neměl před zahájením řízení podánu žádost o informace o zahajovaných řízeních podle § 70 odst. 2³, ii) zda spolkům, co podaly žádost o informování⁴, lze informaci o zahájení řízení sdělovat jen adresným doručením, nebo, resp. za jakých okolností zveřejněním informace na úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup; ode dne, kdy bylo spolku zahájení řízení oznámeno, se odvíjí zákonná osmidenní lhůta pro oznámení účasti v řízení.

V pořadí druhá otázka vychází ze znění poslední věty § 70 odst. 3 ZOPK, podle níž „*Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím*

¹ V praxi, zvláště po zúžení práva účasti spolků v řízeních novelou § 70 odst. 3 ZOPK provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., jde především o orgány ochrany přírody.

² Zásadní byla zmíněná novela č. 225/2017 Sb., která zúžila právo spolků z účasti ve všech řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, na účast v řízeních „podle tohoto zákona“. O kontroverznosti okleštění práv spolků i zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení této změny těsnou většinou 8:7 pléna Ústavního soudu (nálezez Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021) bylo mnohokrát pojednáno různými autory.

³ Judikatura účast spolku, který v době zahájení řízení neměl podánu žádost o informování podle § 70 odst. 2, obecně připouští, viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728, č. 2546/2012 Sb. NSS, a ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21, č. 2686/2012 Sb. NSS.

⁴ Vůči spolkům, které v době zahájení řízení neměly u příslušného správního orgánu podánu žádost o informování podle § 70 odst. 2 ZOPK, pochopitelně správní orgán žádnou informační povinnost nemá.

dálkový přístup“. Tato věta byla na konec odstavce 3 doplněna změnovým zákonem č. 186/2006 Sb. k tehdy novému stavebnímu zákonu, tedy s účinností od 1. 1. 2007. Do té doby § 70 odst. 2 a 3 způsob informování o zahajovaných řízeních neupravoval, logicky tedy přicházelo v úvahu jen adresné (individuální) doručení oznámení o zahájení řízení spolkům, které měly podánu platnou žádost o informování.

OD ROZSUDKU NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU Z ROKU 2013 (BY) MĚLO BÝT JASNO

Poslední věta § 70 odst. 3 ZOPK byla zpočátku opravdu mnohými chápána tak, že zveřejnění informace o zahájení řízení na úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup je rovnocenný, alternativní způsob informování spolků, mezi nímž a adresným doručením informace může orgán ochrany přírody (příp. jiný správní orgán) volit podle své úvahy. Tento výklad měl od počátku logické trhliny, protože jaký by byl význam každoročně podávané žádosti spolku podle § 70 odst. 2 ZOPK, když „všichni, kdo mají zájem“, by byli ve stejné pozici, tj. odkázání na pravidelné sledování úřední desky správního orgánu?

Jak nyní výstižně uvedl Krajský soud v Plzni v rozsudku citovaném v úvodu tohoto článku, „pokud by se bylo možné spolehnout na dobrou vůli samotných správních orgánů, že své postupy budou regulovat samostatně a v co nejlepším zájmu věci, nebylo by nutno postup správních orgánů nakonec vůbec normovat“ (bod 94. rozsudku)

Jednoznačný výklad poslední věty § 70 odst. 3 ZOPK podal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 6 As 38/2013-23⁵. Jak uvedl, „ustanovení § 70 nezakládá samo o sobě oprávnění pro správní orgán, aby ekologickému spolku doručoval oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou, resp. aby libovolně volil mezi individuálním doručením jeho písemného vyhotovení nebo doručením veřejnou vyhláškou, jako by šlo o rovnocenné alternativy na výběr. Toto ustanovení pouze pro oba způsoby doručování upřesňuje, který

den se považuje za den sdělení informace o zahájení řízení. **Možnost doručovat také pro dané řízení opírat o jiný právní předpis** (např. § 87 odst. 1 věta druhá stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012, nebo § 144 odst. 2 správního řádu z roku 2004, který upravuje zahájení řízení s velkým počtem účastníků)“.

Nejvyšší správní soud tedy vysvětlil, že zákon o ochraně přírody a krajiny neřeší, jakým způsobem má být v tom kterém konkrétním případě informace o zahájení řízení spolku doručována. Určuje pouze okamžik (den) doručení u jednotlivých způsobů doručení (adresné doručení x doručování veřejnou vyhláškou), které náš právní řád zná. Zdravý rozum napoví, že nestanoví-li právní předpis z nějakého legitimního důvodu, že informace může být svým příjemcům sdělována pouze na úřední desce, musí jím být doručováno adresně, tedy způsobem, který jim poskytuje podstatně větší míru jistoty a komfortu. Takovým rozumným důvodem pro doručování účastníkům řízení či spolkům jako potenciálním účastníkům řízení (pokud se do 8 dnů od doručení informace do řízení přihlásí) veřejnou vyhláškou může být např. velký počet účastníků, tj. více než 30 (viz § 144 správního řádu).

Roma locuta causa finita, chtělo by se napsat, neboli právní názory vyslovené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu jsou zásadním vodítkem⁶ pro správní orgány. Některé orgány ochrany přírody však dodnes informují spolky, co mají podánu žádost o informování podle § 70 odst. 2 ZOPK, pouze vyvěšováním na úřední desce, přestože běžná řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, např. o povolení kácení či územních nebo druhových výjimek, řízeními s velkým počtem účastníkům bývají výjimečně.

ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU Z ROKU 2020 NENÍ V ROZPORU S ROZSUDKEM Z ROKU 2013

Od roku 2020 začaly tyto orgány ochrany přírody na podporu svého (nezákonného) postupu odkazovat na rozsudek Nejvyš-

šího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, čj. 4 As 20/2020-38. V něm soud skutečně konstatoval, jak orgány ochrany přírody zjevně nenakloněně právům spolků rády citují, že „požadavek, aby spolky aktivně sledovaly úřední desku příslušného správního orgánu, považuje za legitimní“, ovšem stejně jako v rozsudku z roku 2013 rozlišil způsob doručování informace spolku (který zákon o ochraně přírody a krajiny neřeší) a počátek běhu lhůty (jen v této otázce obsahuje ZOPK speciální úpravu). Jak uvedl, „ZOPK je *lex specialis* vůči stavebnímu zákonu i správnímu řádu a (v posuzované věci) proto při stanovení data, od kdy počala běžet lhůta pro podání oznámení podle § 70 odst. 3 ZOPK, není na místě vycházet z § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 144 odst. 2 a § 25 odst. 2 správního řádu, ale pouze z § 70 odst. 3 ZOPK, které obsahuje samostatnou (přísnější) úpravu toho, kdy dojde ke sdělení informace o zahájení řízení, a od kdy tak běží lhůta pro podání oznámení podle § 70 odst. 3 ZOPK“.

Neboli, jak opět velmi výstižně poznamenal Krajský soud v Plzni v rozsudku z července t. r., citované pasáže nelze zbavit jejich kontextu; „není sporu o tom, že v situaci, kdy je namístě podle zvláštní úpravy doručovat oznámení o zahájení správního řízení veřejnou vyhláškou, nemůže se jistě ani spolek, který podal žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK, domáhat individuálního doručení takové informace; v takovém případě je legitimní požadavek, aby příslušný spolek sledoval úřední desku příslušného správního orgánu. Tento legitimní požadavek se však znovu opírá v první řadě o to, že jiný právní předpis doručení informace o zahájení správního řízení prostřednictvím jeho zveřejnění na úřední desce vůbec umožňuje.“ (bod 95. rozsudku)

Jinými slovy, pokud zvláštní právní předpis připouští, že i (někteří) účastníci řízení (např. v územním řízení či společném územním a stavením řízení s velkým počtem účastníků osoby s vlastnickým nebo jiným věcným právem k sousedním stavbám či pozemkům) musí počítat s tím, že se o zahájení řízení a dalších úkonech v něm nemusí dozvědět adresným doručováním, ale jen vyvěšením na úřední

⁵ Z toho rozsudku vychází např. komentář Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dientsbier, F., Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, na str. 534.

⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, čj. 2 Afs 165/2016-26, č. 3501/2017 Sb. NSS.

desce, tím spíše s tím v těchto případech musí počítat i ekologický spolek, který se účastníkem stává, jen přihlásí-li se do řízení v zákonné osmidenní lhůtě od sdělení informace o zahájení řízení.

Lze tedy uzavřít, že rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2020 není v rozporu s „výchozím“ rozsudkem téhož soudu z roku 2013.

ROLI INFORMACE O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ PODLE § 70 ODS. 3 MŮŽE PLNIT OZNÁMENÍ O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ DORUČOVANÉ VEŘEJNOU VYHLÁŠKOU

Ratio rozsudků Nejvyššího správního soudu z roku 2013 i 2020 tedy spočívá v tom, že v určitých případech může dojít k tomu, že roli informace o zahájení řízení ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK (tedy informace spolkům s žádostí o informování podle § 70 odst. 2) bude plnit oznámení o zahájení řízení doručované (účastníkům) veřejnou vyhláškou v souladu s obecnými či zvláštními právními předpisy upravujícími dané správní řízení (bod 98. recentního rozsudku Krajského soudu v Plzni).

Možnost doručování oznámení o zahájení řízení nepriviligovaným účastníkům veřejnou vyhláškou v praxi nastává, jak známo, především v řízeních podle stavebního zákona. Není ovšem pravda, že by se tato řízení spolků po novele § 70 odst. 3 provedené zákonem č. 225/2017 Sb. netýkala. Jednak spolky mají na základě své žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK nesporně právo na informování stavebním úřadem o zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK, i pokud se územního nebo jiného řízení vedeného stavebním úřadem účastnit nemůžou⁷.

Především však Ministerstvo životního prostředí vyložilo, že rozhoduje-li stavební úřad o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 6 a/nebo o povolení výjimky ze zá-

kazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 6 na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, tj. rozhoduje-li na základě pravomoci založené zákonem o ochraně přírody a krajiny o zásazích do zájmů chráněných tímto zákonem, pak také příslušné řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, musí být vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V souladu s tím musí být zachováno právo ekologických spolků účastnit se řízení vedených stavebním úřadem v rozsahu řešení otázek dotýkajících se ochrany přírody a krajiny, tj. otázek souvisejících s povolením kácení dřevin a povolením výjimek ze zákazů na ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů⁸.

VE VŠECH OSTATNÍCH PŘÍPADADECH PROCESNÍ KOMFORT ADRESNÉHO DORUČENÍ

Za nejsilnější pasáž nedávného rozsudku Krajského soudu v Plzni považují zdůraznění smyslu právní úpravy, konkrétně podání žádosti spolku podle § 70 odst. 2 ZOPK o informování o zahajovaných správních řízeních. Jak soud uvedl, „*mezi adresným (individuálním) doručením oznámení, tedy doručením jeho písemného vyhotovení, a jeho doručením vyvěšením na úřední desce je evidentní rozdíl. Ten po věcné stránce tkví v tom, že individualizované oznámení o zahájení řízení poskytuje svému adresátu podstatně větší míru právní jistoty a procesního komfortu, neboť se o zahájení správního řízení dozví bez další své aktivity (učiněné nad rámec podání žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK), jmenovitě bez nutnosti kontrolovat v pravidelných intervalech úřední desky příslušných správních orgánů. ... Zákon preferuje oznámení adresné.*“ (zdůrazněni tučným písmem autorka článku)

Opravdu těžko chápat, že takto evidentní účel podání žádosti spolku podle § 70

odst. 2 ZOPK byly některé správní orgány schopny „nevidět“ a stavěly proti tomu svoji vlastní argumentaci, že paušální informování spolků o zahájených řízeních jen na úřední desce je vlastně pro zapojení spolků do ochrany přírody a krajiny výhodnější, neboť informaci mohou zachytit i spolky bez žádosti, a do řízení se „stihnout“ přihlásit do 8 dnů od vyvěšení na úřední desce. Jak zkritizoval Krajský soud v Plzni, takový výklad nerespektuje ani literu, ani smysl právní úpravy, naopak ji vyprazdňuje. Ve výsledku vedl k tomu, že „*o něm (zahájení řízení) nebyl informován ani spolek, který právě za tím účelem podal žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK, a který tak zcela důvodně a legitimně očekával, že o něm informován bude*“ (bod 94. rozsudku).

OPAKOVANÉ ROZSUDKY KRAJSKÝCH SOUDŮ DÁVAJÍCÍ ZA PRAVDU SPOLKŮM

V závěru tohoto příspěvku už nelze tajit, že správními orgány (orgány ochrany přírody), které dlouhodobě nerespektovaly práva spolků s žádostí podle § 70 odst. 2 ZOPK na adresné doručování informace o zahájení řízení, byly nejen některé krajské úřady, ale že tento postup našel zastání i u některých útvarů Ministerstva životního prostředí.

Rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2019, č. j. 30 A 143/2018-35, a Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2021, č. j. 77 A 12/2021-46⁹, bylo vyhověno zásahovým žalobám ekologického spolku, a určeno, že **postup spočívající v odmítnutí zasílat spolku na základě žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK informace o zahajovaných řízeních přímo a odkazující jej pouze na elektronickou úřední desku, je nezákonný.**

Opakovaně citovaným nejnovějším rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 108/2021-88, bylo

⁷ Informace o zahájení řízení před stavebním úřadem má pro spolek nesporně význam, i pokud účastníkem řízení být nemůže. Přinejmenším proto, že podle § 65 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, může podat žalobu i neúčastník řízení před správními orgány, pokud „plausibilně“ namítá dotčení svých hmotných práv nezákonným rozhodnutím. Judikatura přitom již připouští, že spolek má i hmotná práva, neboť „fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku“ (I. ÚS 59/14, IV. ÚS 3572/14).

⁸ Sdělení sekce státní správy MŽP, Věstník MŽP, částka 6/2021. Ministerstvo pro místní rozvoj ovšem instruovalo stavební úřady opačně, a spolky jsou nuceny se o svá práva aktuálně soudit.

⁹ Rozsudek byl napaden kasační stížností krajského úřadu sp. zn. 1 As 269/2021.

zrušeno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, které jako nepřipustné zamítlo odvolání ekologického spolku proti rozhodnutí krajského úřadu o povolení výjimky podle § 56 ZOPK. Ministerstvo vycházelo z toho, že spolek se nestal účastníkem řízení, neboť oznámení o účasti v řízení podal opožděně; zákonná lhůta 8 dnů byla totiž počítána od zveřejnění informace o zahájení řízení na úřední desce orgánu ochrany přírody I. stupně (krajského úřadu). Tento výklad poslední věty § 70 odst. 3 ZOPK shledal soud opětovně nesprávným, resp. podrobil jej silné a podle mého názoru excelentně odůvodněné kritice. Těsně před publikací tohoto článku jiný senát Krajského soudu v Plzni rozsudkem ze dne 13. 9. 2022, č. j. 57 A 102/2021-93, vyhověl další žalobě ekologického spolku proti rozhodnutí MŽP v obdobné věci (postupem orgánů ochrany přírody byla spolku s žádostí podle § 70 odst. 2 odňata možnost účastnit se řízení o povolení výjimky podle § 56).

ZÁVĚR

Z judikatury správních soudů od roku 2013 do současnosti jasně vyplývá, že orgány ochrany přírody jsou v naprosté většině

případů povinny informovat spolky s žádostí podle § 70 odst. 2 ZOPK adresným doručením informace o zahájení řízení. Možnost informování na úřední desce správního orgánu je dána pouze tehdy, pokud zvláštní zákon umožňuje doručování oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou.

Pro správní orgány by samozřejmě bylo snazší zveřejňování informací o zahájených řízeních (a o zamýšlených zásazích) na úřední desce, tedy právní úprava obdobná informování o navazujících řízeních podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Úprava práv spolků v § 70 odst. 2 a 3 ZOPK je však jiná a správní orgány jsou povinny ji respektovat.

Na pozadí dlouholetého porušování práv spolků některými orgány ochrany přírody, resp. vedení řady soudních sporů (ze strany správních orgánů za veřejné peníze) o podmínkách účasti spolků v řízeních nelze nevidět názorový střet o význam účasti angažované veřejnosti na ochraně přírody a krajiny, resp. životního prostředí vůbec. Nejen většinové veřejné mínění, ale bohužel i nezanedbatelná část „profesionálních ochranářů“ vnímá ekologické spolky spíše negativně. Považuji to za hluboký omyl,

jak z hlediska ideového („občanská sdružení (spolky) jsou významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti“¹⁰), tak praktického. Provokativně zde říkám, že podle mých dlouholetých zkušeností spolky pro zájem ochrany přírody a krajiny leckdy vyvinou mnohem větší úsilí než úředníci ochrany přírody, odborníci a další profesionálové.



¹⁰ Podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, podobně nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015.