

Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.¹

Cílem této stručné analýzy je vymezení hlavních východisek posuzování aktivní legitimace k podání žaloby ve správním soudnictví v případě osob, které nebyly účastníky správního řízení, a to – s ohledem na spornou otázku participace dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí – ve vztahu k omezení účasti ekologických spolků v povolovacích řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, „StavZ“), na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“).

Předkládané závěry je možné shrnout tak, že podle ustálené soudní judikatury je možné, aby při splnění vymezených podmínek ekologické spolky přímo žalovaly rozhodnutí vydaná podle stavebního zákona včetně rozhodnutí prvostupňových, pokud nebylo zahájeno odvolací řízení. Navíc je velmi obtížné toto jejich oprávnění prostřednictvím legislativních změn výrazněji omezit. Proklamované posílení pozice stavebníka vyloučením účastenství ekologických spolků se tak jeví spíše jako nedomyšlené a pro stavebníky v důsledku kontraproduktivní, neboť přesouvá těžiště nápravy pochybení správního orgánu do fáze soudního přezkumu, přičemž soudům neschází jiný prostředek nápravy nezákonného rozhodnutí než jeho zrušení. Tím se paradoxně může doba nutná pro realizaci stavebního závěru namísto žádoucího zkrácení výrazně prodloužit. Nadto jsou i v případě omezeného okruhu účastníků stavební úřady povinny vypořádat se s obsahem vyjádření dotčené veřejnosti, jejíž příslušníky je třeba považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („SpŘ“). Opačný postup zakládá nezákonnost vydaného rozhodnutí a důvod pro jeho zrušení.

Úvod

Novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která nabude účinnosti 1. 1. 2018, je otevřeně označována za provizorní řešení určené k překlenutí přípravy a přijetí zcela nového stavebního zákona, který by již měl naplnit požadavky na zavedení integrovaných povolovacích procesů.² Proti námitkám, že dochází k (dalšímu) fakticky zbytečnému zneprůhlednění procesní úpravy, stojí pádný argument: zájmy stavebníka a urychlení výstavby.

Je však zřejmé, že samotné urychlení povolovacích procesů nebude mít velkého významu v situaci, kdy jiné změny stavebního zákona mohou realizaci stavebního záměru značně zkomplikovat. Výklad nové úpravy není jednoduchý a orgány státní správy stále postrádají metodické pokyny potřebné k aplikaci zákona. To je zejména případ závazných stanovisek ke změnám v území podle § 96b StavZ, která budou vydávat orgány územního plánování, nebo stanovisek podle § 67 ZOPK. Ta nově namísto úzce zaměřeného biologického hodnocení vymezují rozsah široké povinnosti (!) investora provést hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na zájmy chráněné ZOPK a uplatní se v souvislosti s povolováním stavebních záměrů tehdy, je-li nezbytné povolení, souhlas či závazné stanovisko podle ZOPK.³ V souvislosti s rozšířením kompetencí musí stavební úřady přihlížet i k závěrům judikatury týkající se podmínek pro vydání a nárokům na odůvodnění povolení

¹ Autor je poradcem na NSS a odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

² Viz zejm. Rekodifikace veřejného stavebního práva. Základní teze [online]. *Ministerstvo pro místní rozvoj*. [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/f8f3d714-f5c6-41cd-9510-53ee7d12a980/1-9-Teze-Stavebniho-zakona-docx.pdf>

³ Z této povinnosti, která se vztahuje na zásahy prováděné v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny, zákon logicky vyjímá hodnocení vlivů na oblasti v soustavě Natura 2000.

ke kácení dřevin rostoucích mimo les podle § 8 ZOPK⁴ a případně také výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin podle § 56 ZOPK.⁵ A logicky budou odpovídat i za kontrolu a prosazování těchto rozhodnutí.

Se zájmy stavebníků se může střetnout i pro ně na první pohled výhodná úprava zrušení a změny závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona (§ 4 StavZ). Podle některých názorů se jedná o zvláštní úpravu pouze ve vztahu k úpravě přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 (od 1. 1. 2018 odst. 6) správního řádu, takže dnešní § 149 odst. 4 (od 1. 1. 2018 odst. 5) zůstane novou úpravou nedotčen,⁶ což odpovídá znění zákona, ale podle našeho názoru není v souladu s úmyslem zákonodárce. Tím byla zjevně ochrana zájmů osob, kterým svědčí práva založená rozhodnutími podle stavebního zákona podmíněná závaznými stanovisky, a to i za cenu, že bude nutné po uplynutí roční lhůty namísto zrušení či změny závazných stanovisek nutné rušit z důvodu nezákonnosti celé rozhodnutí. Každopádně se zdá, že v důsledku nové úpravy stavebník také přichází – pokud správní praxe nedovodí opak – o cennou ochranu dobré víry, kterou mu poskytuje přezkumné řízení upravené v § 149 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 SpŘ. Přitom v posledních letech projevují správní soudy tendence k ochraně takové dobré víry a jasnějšímu vymezení mezi povinnostmi stavebníka a stavebního úřadu.⁷

Leitmotivem diskuzí o novele a jedním z neskrývaných a zároveň kritizovaných⁸ vítězství stavební lobby⁹ se stalo omezení účasti ekologických spolků v řízeních podle stavebního zákona podle § 70 odst. 3 ZOPK. Od nového roku se stavebník skutečně zbaví námitek spolků – účastníků v řízeních podle stavebního zákona, pokud se neuplatní zvláštní režim tzv. navazujících řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).¹⁰ V případě běžícího řízení postačuje vzít žádost o vydání rozhodnutí zpět a podat žádost novou, nyní již v řízení s omezeným účastenstvím bez ekologických spolků.¹¹

Není vyloučeno, že rovněž tato změna se může v konečném důsledku ukázat jako neúčinná ve vztahu k cíli urychlení výstavby. A nejde o mnohdy naivní představu osvíceného stavebníka, který vyslechne námítky sdružené komunity a přizpůsobí záměr ke vzájemné spokojenosti všech zúčastněných i ve prospěch zájmů ochrany přírody a krajiny (takový postup je ostatně možný i bez zákonného rámce). Podstatnější je, že důsledkem omezení účasti ve správním řízení není automaticky omezení přístupu k soudní ochraně. Některé zásadní námítky neúčastníků se tak mohou poprvé objevit teprve před soudem, který však nemá možnost

⁴ Z poslední doby zejm. rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2011, č. j. 5 As 19/2011 - 96, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013 - 45, ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 140, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 5 As 12/2013 - 94, nebo ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 As 212/2015 - 80.

⁵ Z poslední doby zejm. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 10 As 14/2015 - 59, ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, č. 3343/2016 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46.

⁶ Viz zejm. VEDRAL, Josef. *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 4. 9. 2017. Dostupné v informačním systému ASPI.

⁷ Z poslední doby viz zejm. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36, a ze dne 7. 3. 2017, č. j. 7 As 51/2016 - 221.

⁸ Viz např. STEJSKAL, V. *Parlamentní útok na ochranu přírody a základní lidská práva. České právo životního prostředí*. 2017, č. 1 (43), s. 7 - 8.

⁹ Poslanecká sněmovna České republiky. *Stenografický zápis 59. schůze, 27. 6. 2017. Ministryně pro místní rozvoj ČR Karla Šlechtová: „A novela stavebního zákona v podstatě pro mě osobně byla to nejtěžší na Ministerstvu pro místní rozvoj. Čtyřicet čtyř změnových zákonů, všechny resorty, mnoho lobbistů.“*

¹⁰ V takovém případě totiž zůstává případná účast dotčené veřejnosti bez změny, resp. pouze s drobnými úpravami týkajícími se požadavků na obsah podporující listiny upravených v § 9e zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Významnější změnou je přesnější vymezení navazujících řízení v § 3 písmeno g) zákona, ke kterému došlo již novelou č. 326/2017 Sb., a také rozšíření účasti v navazujícím řízení i na kraje dotčené záměrem, resp. na všechny dotčené územní samosprávné celky ve smyslu § 9c odst. 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹¹ Viz písm. 10 a 11 přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb.

nedostatky napadeného rozhodnutí napravit tak jako správní orgán v odvolacím řízení.¹² Žadateli o vydání rozhodnutí pak nezbyde, než správní řízení absolvovat znovu a případně čekat na další, z jeho pohledu překvapivou, žalobu neúčastníka, který je nadále omezen v možnosti své námitky předestřít správnímu orgánu z pozice plnohodnotného účastníka řízení. Pokud navíc může v důsledku výkonu rozhodnutí dojít k ohrožení nebo dokonce k nevratnému zásahu do životního prostředí, jedná se o důvod přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti, a to v souladu se zásadou zajištění účinné soudní ochrany. „Obživnutí“ správních aktů nebo nutnost zastavení výstavby přitom v zásadě nejsou důvodem pro nepřiznání odkladného účinku.¹³

Existence oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí neúčastníkem předcházejícího řízení nicméně není notorií, a nemusí být ani jasné, zda ve vztahu k rozhodnutím vydaným podle StavZ svědčí toto oprávnění ekologickým spolkům nebo jiné dotčené veřejnosti. Výše uvedené proto zasluhuje podrobnější vysvětlení, a to na půdorysu změny § 70 odst. 3 ZOPK a analýzy podmínek aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 - 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní „s. ř. s.“).

Přístup k soudní ochraně zůstává otevřený...

Podle § 70 odst. 3 ZOPK ve znění po novele se mohou ekologické spolky účastnit již jen řízení podle ZOPK. Nadále je možné vycházet ze závěrů judikatury, že mezi tato řízení nepatří řízení o uložení sankce¹⁴ a že spolkům přísluší hájit toliko zájmy ochrany přírody a krajiny, přičemž „*taková ochrana může spočívat i v hájení jiných zájmů, je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže*“.¹⁵ Na významu logicky ztrácí judikatura, která rozšiřuje okruh řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK i na jiné procesní postupy, protože se vztahuje na specifické postupy podle StavZ¹⁶ a její závěry nelze vztahovat např. i na procesy vydávání závazného stanoviska podle ZOPK. Naopak svůj význam si zachovávají závěry judikatury, která řeší, ve kterých řízeních podle jiných předpisů než ZOPK mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to z důvodu, že zůstalo, patrně přehlédnutím zákonodárce, nezměněno ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK. Nadále tak platí, že ekologické spolky mohou podat žádost o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních (i podle jiných předpisů včetně StavZ), při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody. Stavební úřady musí nadále ekologické spolky informovat, což je podstatné z hlediska jejich zapojení z pozice dotčených osob nebo žalobců (viz níže).

Podmínky aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou jen částečně závislé na předchozí účasti v rozhodovacím řízení, ve zbytku závisí na dotčenosti na právech, která je posuzována autonomně pro účely soudního řízení. Takovou žalobu jsou oprávněny podat, nepočítáme-li zvláštní

¹² Jak NSS uvedl např. již v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, č. 416/2004 Sb. NSS, „(ú)kolem soudu není nabrát správní orgán v jeho odborné dozorné kompetenci ani nabrát správní uvážení soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjišťil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.“

¹³ Správní soudy zpravidla nezveřejňují procesní usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti. Tendence v rozhodování jsou nicméně patrné i z několika dostupných rozhodnutí. Viz z poslední doby např. usnesení NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016 - 68, ze dne 5. 5. 2016, č. j. 7 As 51/2016 - 161, nebo ze dne 4. 7. 2017, č. j. 2 As 187/2017 - 93.

¹⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016 - 31.

¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016 - 42.

¹⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 - 40: „Ačkoli je postup podle § 117 stavebního zákona uvozen nadpisem „Zkrácené stavební řízení“, stricto sensu správním řízením není. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že účastenství subjektů, jakým je i žalobce, není omezeno jen na správní řízení (v úzkém smyslu), při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale uplatní se i u jiných procesních postupech, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem. Musí jít vždy o konkrétní věc ústící v akt, jenž se týká subjektivních práv a povinností dotčených subjektů. Na podporu rozšiřujícího výkladu dispozice § 70 zákona o ochraně přírody lze připomenout, že toto ustanovení pochází z doby, kdy stavební zákon neznal postup podle § 117, jakož i to, že závazek plynoucí z Aarhuské úmluvy velí umožnit veřejnosti co nejširší účast v dané oblasti.“

legitimaci k ochraně veřejného zájmu upravenou v § 66 s. ř. s., dvě skupiny osob. Do první skupiny spadají dle § 65 odst. 1 s. ř. s. osoby, které tvrdí, že byly napadeným rozhodnutím na svých právech zkráceny přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Druhá skupina zahrnuje dle § 65 odst. 2 s. ř. s. účastníky řízení před správním orgánem, kteří tvrdí, že byli postupem správního orgánu zkráceni na svých právech. Oproti právní úpravě správního soudnictví obsažené v § 250 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, s. ř. s. již nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení. A závěry soudní judikatury potvrzují, že žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i osoba, která vůbec účastníkem správního řízení nebyla. Podle NSS platí, „*že ačkoliv taková situace je krajně nežádoucí, nelze a priori vyloučit, že výjimečně může nastat. Myslitelná je zejména v případech, kdy účastenství v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, který právo na účastenství spojuje i s potenciálním dotčením na právech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, č. 1787/2009 Sb. NSS), nýbrž účastníci řízení jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu*“¹⁷

Žaloby neúčastníků

Případy, kdy se ochrany před soudem domáhají osoby, které nebyly účastníky předcházejících správních řízení, se objevují již několik let, ovšem až na výjimky zůstávají stranou pozornosti širší odborné veřejnosti. V prvotním náhledu NSS v usnesení ze dne 15. 9. 2004, č. j. 5 A 45/2001 - 65, spojil podmínky aktivní legitimace s účastí ve správním řízení a shrnul, že „*v době vydání napadeného rozhodnutí nebyl žalobce v dané věci dle zákonné úpravy účastníkem řízení a nemůže se tedy tvzením, že byl zkrácen na svých subjektivních právech chráněných právem veřejným, domáhat přezkoumání tohoto rozhodnutí, neboť mu takové právo ze zákona nenáleželo.*“

Již zanedlouho, v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, rozšířený senát NSS poukázal na nutnost interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Rozšířený senát mimo jiné poukázal i na do jisté míry nesmyslné rozlišování mezi porušením práv hmotných a procesních ve vztahu k soudnímu přezkumu procesních rozhodnutí: „*Problematický je rovněž požadavek, aby žalobce tvrdil, že jej rozhodnutí správního orgánu zkrátilo na jeho hmotném, a nikoliv pouze procesním právu. Vyskytují se totiž rozhodnutí, u nichž lze jenom zprostředkovaně dovodit zkrácení na hmotných právech (přičemž takové situace nelze podřadit ani pod zkrácení „v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“, neboť nejde o vady řízení, ale o nesprávné rozhodnutí, které je výsledkem tohoto řízení).*“ Interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil, se tak stala neudržitelnou.

V rozsudku z roku 2006¹⁸ týkajícím se medializované kauzy nejmenování justičního čekatele soudcem, se musel NSS vypořádat se skutečností, že procedura, která vyústuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády, a jejich součinnosti s prezidentem republiky. Podle soudu žalobce nebyl účastníkem správního řízení, a přesto byl aktivně legitimován k podání žaloby. V rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, č. 2260/2011 Sb. NSS., pak NSS uvedl v souvislosti s rozhodnutím České národní banky,¹⁹ že „*konstrukce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odst. 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství*

¹⁷ Níže rozebíraný rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS.

¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, č. 905/2006 Sb. NSS.

¹⁹ NSS dospěl k závěru, že žalobce, který v důsledku napadeného rozhodnutí nebude moci působit jako člen představenstva pojišťovny, je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky vydanému podle § 10 odst. 9 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví (ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 278/2009 Sb.), kterým mu nebyl udělen souhlas s výkonem funkce člena představenstva pojišťovny, přestože nebyl účastníkem předchozího správního řízení.

žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra“. V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 - 29, NSS uznal, že podmínky aktivní legitimace byly splněny, přestože „stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, v němž byla jejímu synovi snížena výše příspěvku na péči. Konstrukce § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení a z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž to, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra“.

Pro řízení podle stavebního zákona jsou zásadní dva rozsudky NSS vydané v dubnu roku 2014. V prvním z nich²⁰ se NSS zabýval otázkou aktivní legitimace žalobkyně, fyzické osoby a vlastnice sousedních pozemků, k podání žaloby proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu čistírny odpadních vod. Podle § 124 odst. 2 StavZ je jediným účastníkem řízení o povolení zkušebního provozu je stavebník a vlastník stavby. Proti vydanému rozhodnutí může podat účastník odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení. Sousedé, kteří mohou být rozhodnutím dotčeni, tak nejsou účastníky řízení a ani se proti němu nemohou odvolat, což platí i pro ekologické spolky či jiné subjekty. Soud dospěl k závěru, že „z důvodu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., z předestřených výkladů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jako soudu sjednocujícího výklad zákona ve správním soudnictví a z principů vyslovených Ústavním soudem proto vyplývá, že aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví není a nemůže být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv stěžovatelky, ani není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného. Aktivní žalobní legitimace je naopak spojena s tvrzeným zásahem do právní sféry stěžovatelky jako žalobkyně. Pokud pak stěžovatelka ve své žalobě tvrdila (čl. IV. a násl. žaloby), že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného došlo k zásahu do její právní sféry - konkrétně, že např. v důsledku povoleného předčasného užívání čistíčky odpadních vod došlo k obrožení jejího zdraví a životního prostředí (právo na zdraví a na příznivé životní prostředí), ke zhoršení kvality jejího života, k zásahu do jejího vlastnického práva, je potom neudržitelná taková interpretace ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. provedená krajským soudem, která omezuje přístup stěžovatelky k soudu tím, že váže její aktivní legitimaci na její účastenství ve správním řízení, jež předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Aktivní legitimace k podání správní žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není, jak mylně dovodil krajský soud, vázána na účastenství stěžovatelky v řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, ale na tvrzený zásah do její právní sféry.“

V rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS, NSS opět posuzoval možnou aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu. *In concreto* soud akceptoval, že žalobu proti rozhodnutí, kterým byl povolen zkušební provoz stavby silničního okruhu, mohou podat i osoby, které se správního řízení neúčastnily. Kasační stížnost podala fyzická osoba, několik obcí a také spolek založený podle § 70 ZOPK, který namítal, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na právu na spravedlivý proces a na právu na příznivé životní prostředí. Soud se nezabýval hypotetickou otázkou možné účasti ekologického spolku v řízení o povolení zkušebního provozu, protože tato otázka nebyla předmětem řízení o kasační stížnosti,²¹ ale dospěl k závěru, že „je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem.“²² MS v Praze následně rozsudkem ze dne 30. 12. 2015, č. j. 6 A 162/2013 - 102, shledal jako splněné podmínky žalobní legitimace všech žalobců, avšak předmětnou žalobu pro její nedůvodnost zamítl. NSS pak zrušil

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014 - 26.

²¹ Viz bod 25 odůvodnění: „K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval otázkou možné účasti stěžovatele d) ve správním řízení z titulu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tomu tak proto, že stěžovatel d) netvrdil žádné skutečnosti, které by úvahu o jeho možné účasti ve správním řízení činily potřebnou. Zejména stěžovatel d) netvrdil, ani nedokládá, že by v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovanému písemně oznámil ve lhůtě 8 dnů od vyrozumění o zahájení řízení, že se hodlá správního řízení účastnit. Za těchto okolností by úvahy o hypotetickém účastenství stěžovatele d) v řízení o povolení zkušebního provozu, včetně posouzení otázky, zda takové účastenství v řízení podle § 124 stavebního zákona je vůbec možné, byly pouhým teoretizováním bez vlivu na řešení předmětné věci.“

²² Možno dodat, že v řízení o související žalobě proti nečinnosti ve vztahu k žádosti o stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci MS v Praze aktivní legitimaci stejným žalobcům přiznal (všem) a žalobu projednal se zamítavým výsledkem. Viz rozsudek MS v Praze ze dne 16. 11. 2015, č. j. 5 A 52/2014 - 42.

rozsudek Městského soudu i rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44. Spornou otázkou však již nebyla možnost žalobců brojit proti rozhodnutí o povolení zkušebního provozu.

Citované závěry je možné považovat za součást ustálené judikatury NSS, o čemž vypovídá i další rozsudek ze dne 15. 5. 2015, č. j. 4 As 50/2015 - 30, který se týká prodloužení doby zkušebního provozu spalovny biomasy. Žalobci v tomto případě nebyli z řad dotčené veřejnosti, šlo o obec a obchodní společnost (s.r.o.). Obec mimo jiné namítala, že dosavadní provoz předmětné stavby zasahuje do jejího práva na ochranu vlastnictví, životního prostředí a zdraví občanů obce a v neposlední řadě provozovatel předmětné stavby v rozporu s vydanými povoleními využívá k dopravě paliva místní komunikaci ve vlastnictví obce, která není na takovou zátěž přizpůsobena a dochází k jejímu ničení. Obchodní společnost poukazovala na skutečnost, že provozem dochází k negativnímu ovlivnění jejích nemovitých věcí a provozu. KS v Českých Budějovicích žalobu odmítl,²³ Nejvyšší správní soud však usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení s tím, že „v dalším řízení bude na krajském soudu, aby vyhodnotil žalobu z tobo hlediska, zda stěžovatelé (případně některý z nich) nejsou osobami k podání žaloby zjevně neoprávněnými ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“ Krajský soud následně rozsudkem ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 A 16/2015 - 127, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dovodil, že žalobci byli aktivně legitimováni k podání žaloby, neboť rozhodnutí žalovaného zasahuje do jejich právní sféry. NSS při posuzování následné kasační stížnosti konstatoval, že „nemá pochybnosti o tom, že k zásahu do právní sféry žalobců dojít mohlo. Předmětná stavba je tepelný zdroj na spalování biomasy, respektive úpravy této stavby, podléhající zjišťovacímu řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Provoz předmětné stavby je tak svým charakterem zjevně způsobilý zasáhnout do práv žalobců.“²⁴

Podmínka vyčerpání opravných prostředků

Podmínkou podání žaloby je vyčerpání opravných prostředků.²⁵ Typicky tak prvostupňový správní orgán vydá správní rozhodnutí, se kterým účastník nesouhlasí a podá proti němu odvolání. O tomto odvolání rozhodne nadřízený správní orgán, a teprve proti tomuto rozhodnutí může být účastníkem podána žaloba ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Zmíněná podmínka se však vztahuje pouze na vyčerpání opravných prostředků řádných, a to jen tehdy, připouští-li je zvláštní zákon.²⁶ V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu.²⁷

Logicky může nastat situace, kdy žádný z účastníků neuplatní opravný prostředek v podobě odvolání, takže se řízení před správními orgány ani nedostane do druhého stupně. Ani v takovém případě není vyloučeno podání žaloby dotčeného neúčastníka podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti vydanému rozhodnutí. Taková žaloba musí směřovat proti rozhodnutí prvostupňovému. Přestože je v tomto případě podání opravného prostředku proti rozhodnutí umožněno, nesvědčí tato možnost osobě, která není účastníkem řízení. Perspektivou podmínek aktivní legitimace k podání žaloby se tak nejedná o situaci, kdy k ochraně práv žalobce zvláštní zákon vyčerpání opravných prostředků připouští. Jinými slovy, podmínka vyčerpání opravných prostředků se vztahuje pouze na případy, kdy je možné nějaké opravné prostředky žalobcem vyčerpat. V opačném případě může být výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.²⁸ Přezkumem prvostupňového rozhodnutí dochází k určitému narušení

²³ Viz usnesení KS v Českých Budějovicích ze dne 20. 2. 2015, č. j. 10 A 16/2015 - 18.

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4 As 160/2016 - 58.

²⁵ Viz např. již usnesení NSS ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 - 106, č. 454/2005 Sb. NSS.

²⁶ Viz § 5 s. ř. s., podle něhož je možné se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, dále § 68 písm. a) s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změneno k opravnému prostředku jiného, a § 81 odst. 1 SpŘ, podle kterého může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

²⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012 - 62, č. 2959/2014 Sb. NSS.

²⁸ Viz např. již citovaný rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS.

algoritmu nápravy nezákonných správních rozhodnutí, protože úprava řízení o správní žalobě vychází z předpokladu dvoustupňového rozhodování správních orgánů a zakládá obecné pravidlo, že soud zruší vždy pro nezákonnost samotné napadené (druhostupňové) rozhodnutí, přičemž možnost zrušit společně s ním též rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, zakládá § 78 odst. 3 s. ř. s., ovšem doplňuje ji slovy „podle okolností“. Podle NSS „(c)hce-li tedy krajský soud tuto možnost využít, měl by odůvodnit, jaké okolnosti jej k tomu vedly.“²⁹ Žaloba proti prvostupňovému rozhodnutí tuto volbu soudu neposkytuje.

Ze zájemníků dotčené osoby

Klíčovou pro zařazení ekologických spolků mezi aktivně legitimované osoby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je otázka dotčení práv. Jak uvedl ke vztahu mezi § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. rozšířený senát v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, „(r)ozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (např. na ochraně přírody a krajiny).“ Zmínka o zájmech na ochraně přírody a krajiny není náhodná, ale směřuje právě na ekologické spolky, u kterých se tradičně aktivní legitimace pro řízení před soudy dovozovala v režimu § 65 odst. 2 s. ř. s. z jejich účastenství ve správním řízení s tím, že v tomto řízení nehájí svoje práva, ale zvláštní zájmy podle ZOPK. Podle NSS „se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního.“³⁰

Teze, podle níž ekologické spolky zůstávají pouhým zájemníkem (*interessentem*), u kterého připadá v úvahu výhradně dotčení na procesních právech, nikoli však na právech hmotných, se stala pevnou součástí judikatury správních soudů v environmentálních i jiných věcech.³¹ S novelou StavZ však spolky přestávají být tím, komu je svěřeno hájit zájmy ochrany přírody a krajiny v řízeních podle stavebního zákona. Nadto došlo k podstatnému obratu v nahlížení na povahu práv, která svědčí ekologickým spolkům a mohou být dotčena konkrétním rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy.

Přestože je možné se ve výjimečných případech setkat s označením ekologických spolků za „pouhé“ zájemníky i v novější judikatuře NSS,³² musely správní soudy reflektovat závěry, které učinil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a podle kterých svědčí ekologickým spolkům práva, jejichž dotčení mohou tvrdit (a ke splnění podmínek aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. i tvrdit musí). NSS vyložil závěry Ústavního soudu jak ve vztahu k posuzování aktivní legitimace ekologických spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy,³³ tak později i ve vztahu k aktivní legitimaci ekologických spolků k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s.

V rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, NSS dospěl k závěru, že závěry judikatury k § 101a odst. 1 s. ř. s. lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. i v případě ekologických spolků a že v posuzované věci „mohl být stěžovatel v tomto konkrétním případě napadeným rozhodnutím dotčen na svých hmotných právech.“ Dále například v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 30/2015 - 38, NSS uvedl: „Obecnější závěry

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 91/2014 - 69.

³⁰ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS.

³¹ Viz např. rozsudky NSS ze dne 25. 5. 2006, č. j. 4 As 24/2005 - 133, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 - 251, ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 72/2009 - 120, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, ze dne 3. 6. 2010, č. j. 9 As 52/2009 - 124, nebo ze dne 15. 11. 2013, č. j. 7 As 96/2013 - 95.

³² Viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 7 As 88/2015 - 59.

³³ Viz např. rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2016, č. j. 2 As 2/2013 - 120, ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 197, nebo ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38.

Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, jsou jistě aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu“.³⁴

Odklon od pojmání ekologických spolků jako zájemníků v soudní judikatuře je tak zřejmý a nijak nesouvisí s omezením jejich účastenství v řízeních podle stavebního zákona. Jedná se o přímý důsledek obratu v judikatuře Ústavního soudu.

Pozornost nicméně zasluhují i závěry NSS uvedené v citovaném rozsudku ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44, týkající se postavení žalobců (neúčastníků), kteří podali k řízení o povolení zkušebního provozu vyjádření, v němž žalovaného upozornili na skutečnost, že užívání stavby probíhá již od roku 2010 v režimu předčasného užívání a stále dochází k překračování maximálních limitů hluku ve vnějším prostředí. K tomuto vyjádření žalovaný v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nepřihlédl, ovšem podle NSS měl nejen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (podle § 2 a 3 SpŘ ve spojení s § 119 StavZ), ale pochybil už tím, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyporádal s obsahem zmíněného vyjádření: „*Ačkoliv stěžovatelé nebyli účastníky řízení, je třeba je považovat za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože předmětné rozhodnutí bylo způsobitelné zasáhnout do jejich právní sféry (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Žalovaný byl také povinen šetřit oprávněné zájmy těchto dotčených osob. Obsahem jejich vyjádření přitom byly skutečnosti přímo související s předmětem řízení, které se dotýkaly zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. Jelikož žalovaný měl povinnost (...) dbát v řízení o povolení zkušebního provozu na ochranu veřejných zájmů, pochybil, když v rozhodnutí k vyjádření stěžovatelů nepřihlédl (srov. § 4 odst. 4 správního řádu). Tím žalovaný v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezohlednil všechny podklady pro jeho vydání. Povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí měl žalovaný v posuzované věci i přesto, že se jednalo o řízení o žádosti jediného účastníka, které žalovaný vyhověl. (...) O takový případ, kdy je nutno trvat na řádném odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, se jedná i v posuzované věci, kdy již z podkladů rozhodnutí bylo zřejmé, že vyhovění žádosti může být v rozporu s veřejnými zájmy a s oprávněnými zájmy dotčených osob.*“³⁵

Ekologický spolek, pokud se nemůže stát účastníkem povolovacího řízení, tedy vystupuje v pozici dotčené osoby - a může nadále upozorňovat stavební úřad na možný dopad záměru na okolí, stejně jako ve věci řešené citovaným rozsudkem, kdy měl správní orgán i z vyjádření prokazatelně informace o tom, že jsou žalobci (stěžovatelé) nadměrně zatíženi hlukem způsobeným provozem na předmětné stavbě. Ve vztahu k nárokům na odůvodnění rozhodnutí vydaného stanovením úřadem se neuplatní § 68 odst. 4 SpŘ, podle kterého není třeba odůvodnění rozhodnutí, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví. Naopak, je nutno trvat na řádném odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, pokud je již z podkladů rozhodnutí zřejmé, že vyhovění žádosti může být v rozporu s veřejnými zájmy a s oprávněnými zájmy dotčených osob.³⁶

Žalobce (účastník i neúčastník správního řízení) logicky nemůže v řízení před krajským soudem s úspěchem namítat, že správní orgán nedostál zásadě materiální pravdy tím, že nezohlednil tvrzení žalobce, která ve správním řízení nebyla vůbec uplatněna. Podle NSS totiž platí, že „*jakkoliv je správní soudnictví podrobena principu plné jurisdikce, není jeho cílem nabrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí nelze*

³⁴ Dále viz např. rozsudky NSS ze dne ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, nebo ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015 - 200.

³⁵ Body 28 - 29. S vynechaným odkazem na rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013 - 27, a ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 - 48.

³⁶ Viz rovněž rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2016, č. j. 4 As 160/2016 - 58: „*Pokud žalobce a) v uvedeném stanovisku ze dne 10. 9. 2014 (a následně oba žalobci v podnětu z 22. 10. 2014) poukázal na konkrétní závady dosavadního průběhu zkušebního provozu, jedná se nutně o skutečnosti, které mají význam i pro jeho prodloužení. Stejně tak jsou zcela relevantní výtky žalobců uvedené v citovaných vyjádřeních, že z žádosti o prodloužení zkušebního provozu nevyplyvá, jaké změny mají být na předmětné stavbě provedeny, proč je třeba jejich vlastnosti ověřovat zkušebním provozem ani proč má zkušební provoz trvat další dva roky. (...) Jelikož je řízení o povolení zkušebního provozu řízení s jedním účastníkem, musí správní orgány věnovat takovým skutečnostem s ohledem na povinnost chránit veřejný zájem podle § 2 odst. 4 správního řádu a § 119 odst. 2 stavebního zákona zvýšenou pozornost.*“

vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci. Jinak řečeno, účastník správního řízení nemůže svoji línost zhojit až v řízení soudním. V takovém případě by byla totiž popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonosti pravomocných správních rozhodnutí. (...) Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily.³⁷ To však neznamená, že by bylo upozornění stavebního úřadu na existující veřejné zájmy a oprávněné zájmy dotčených osob podmínkou žalobní legitimace. V tomto ohledu je navíc nutné zdůraznit, že stavební úřady musí z vlastní povinnosti přezkoumávat celou řadu aspektů povolovaného záměru, přičemž tato povinnost vyplývá přímo ze zákona a není odvislá od námitek účastníků nebo vyjádření dotčených osob. Obecně je přitom i žalobcům – účastníkům správního řízení umožněno vznášet v řízení před krajským soudem námitky, které nebyly uplatněny ve správním řízení.³⁸

Podmínky žalobní legitimace

Aktivní legitimace ekologických spolků k podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v povolovacím řízení podle StavZ nebude dána vždy, ale je třeba zkoumat splnění podmínek, které vymezil Ústavní soud a které dále upřesnila navazující soudní judikatura. Východiskem je citovaný nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, který podmiňuje aktivní legitimaci tvrzením zásahu na právech a jeho přesným vymezením, přičemž je nutné hodnotit zejména věcné zaměření spolku, jeho zavedenost a vztah k regulované lokalitě (v podobě zejm. sídla nebo nemovitostí ve vlastnictví členů spolku). Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy.

V praxi splnění těchto podmínek soudy dovozují z tvrzení samotného spolku, z údajů dostupných ve veřejném rejstříku,³⁹ výroční zprávy či statusu spolku, ale i ze skutečností jim známých z úřední povinnosti, tedy že se konkrétní spolek opakovaně účastní soudních a správních řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny.⁴⁰

Upřesnění obecných podmínek vymezených ústavním soudem je patrné zejména ve vztahu k podmínce existence vztahu k dotčené lokalitě, neboť tu soudy vykládají i s přihlédnutím k povaze sporného záměru nebo s ohledem na důležitost dotčených zájmů. První případ ilustruje například rozsudek ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015 - 200, ve kterém NSS posuzoval „*zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným správním rozhodnutím zasažen ve své hmotněprávní sféře, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace. Předmětný záměr KO EPR II je sice umístěn v Ústeckém kraji, provoz elektrárny takového významu však bez pochyb přesahuje hranice dotčeného kraje, resp. má dopad na celé území České republiky. (...) Stěžovatel vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky. (...) Nejvyšší správní soud má za to, že v případě daného záměru s dopady na území celé České republiky je možné dovodit dotčení hmotněprávní sféry stěžovatele, který vyvíjí aktivitu v rámci celé České republiky, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu stěžovatele k předmětnému území.*“ Druhý případ vykresluje například rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, ve kterém NSS uvedl, že „*(s)těžovatel má sice sídlo v Brně, tj. mimo dotčené území, avšak Slavíkovy ostrovy představují podle vyjádření krajského úřadu jedinečnou lokalitu z hlediska pestrosti biotopů, množství ekotonů a relativně stabilních ekologických vazeb, a to v celorepublikovém měřítku (s ohledem na výskyt druhů chráněných evropskou směrnicí o stanovištích lze uvažovat i o jejich nadnárodním významu).*“⁴¹

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43.

³⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS.

³⁹ Viz usnesení KS v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79A 1/2016 - 48.

⁴⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 197.

⁴¹ Případně rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016 - 28, podle kterého „...si lze představit situaci, kdy by spolek založený za účelem přírody a krajiny mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“ Nebo rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38: „Tato kombinace

Správní soudy dokonce dovodily, že výše uvedené podmínky je možné přenést z roviny žalobní legitimace na otázky účastenství v řízení – a aplikovat je i na podmínky účasti spolků v řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK. Např. v rozsudku ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016 - 28, NSS uvedl, že „(s)polek založený za účelem ochrany přírody a krajiny, působící obvykle na jiném místě než je objekt, o němž se vede správní řízení, může být účastníkem řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tehdy, pokud se řízení týká objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“ Z citovaného závěru a *contrario* vyplývá, že objekt lokální hodnoty, který nepožívá významnější ochrany z hlediska přírodních či krajinných hodnot, není hoden ani zájmu všech spolků působících v Česku. Spolky tak mohou být omezeny v účasti na rozhodování i při splnění podmínek upravených v § 70 ZOPK. Toto omezující kritérium nelze nadužívat, ovšem obecně v jeho světle platí, že nepostačuje formální naplnění požadavků kladených zákonnou úpravou, ale je důležité přihlížet k jejímu smyslu.

Soudy tak v současnosti přebírají závěry k účasti ekologických spolků bez ohledu na to, zda byly vysloveny ve vztahu k žalobní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s., § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo k účasti ve správním řízení,⁴² což dává smysl z hlediska obecného nahlížení na otázky participace dotčené veřejnosti na ochraně životního prostředí, nicméně je sporné, zda je takto možné nejen vykládat obecnou podmínku dotčenosti, jak je tomu u žalobní legitimace, ale rovněž dotvářet konkrétněji stanovené podmínky účasti v řízení (jako např. v § 70 odst. 3 ZOPK), které implikují, že zákonodárce další (nadto limitující) podmínky přidat nezamýšlel. Pochopitelně se nabízí otázka, zda je možné či nutné uvedené závěry k podmínkám účastenství uplatňovat i v dalších řízeních, kterých se ekologické spolky účastní (tj. např. podle § 115 vodního zákona, podle § 7 zákona o integrované prevenci nebo dokonce v navazujících řízeních na proces EIA, a to nad rámec zákonných podmínek upravených v § 9c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Souhlasná odpověď ze strany NSS by nebyla s ohledem na citované závěry nijak překvapivá, ale podobně problematická jako v případě § 70 ZOPK.

Co se týče povahy uvedených podmínek žalobní legitimace ekologických spolků, není patrně sporu, že se jedná o podmínky aktivní procesní legitimace, tedy podmínky vymezující práva, která mohou být napadeným rozhodnutím dotčena. Jak uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 - 116, splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno, „bude-li stěžovatel logicky a konsekventně tvrdit možnost dotčení jeho subjektivních práv. Aktivní procesní legitimace je proto dána hrozbou (pravděpodobností, možností) realizace plánem vytčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele. Z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodné, zda k takovému cíli (v projednávané věci k zamýšlené stavbě) v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení.“ Skutečné dotčení práv tak není podmínkou aktivní legitimace, postačuje, aby žalobce plausibilně takové dotčení namítal. Posouzení otázky, zda byl žalobce skutečně dotčen napadeným rozhodnutím na svých právech, není otázkou aktivní procesní legitimace.

V případě, že ekologický spolek vymezené podmínky nesplňuje, takže nemůže být dotčen na svých právech, případně v žalobě ani žádné dotčení svých práv netvrdí, je na místě, aby soud žalobu odmítl podle § 46 odst.

neponechává Nejvyšší správní soud na pochybách, že stěžovatele by bylo (obecně vzato) třeba považovat za aktivně procesně legitimovaný subjekt, neboť v tomto případě je ve hře dotčení nejen celostátně, ale i evropsky významného chráněného území (...). Stěžovatel navíc nepostrádá ani místní zakotvení, neboť sídlí a svou činnost směřuje na ochranu přírodních hodnot v oblasti CHKO Jeseníky, jejímž jádrem je právě národní přírodní rezervace Praděd. Vlastní skutečnost, zda se sídlo stěžovatele nachází v tomtéž katastru či obci, zde není stěžejní, neboť právně významné je posouzení možného zásahu do právní sféry stěžovatele, potažmo jeho členů, nikoliv administrativně vytčené hranice územní samosprávy a katastrální evidence.“ Anebo rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, k ochraně NP a EVL Šumava.

⁴² Viz např. již citovaný rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38

1 písm. c) s. ř. s.⁴³ Z citovaných rozsudků NSS č. j. 4 As 157/2013 - 33 a č. j. 4 As 50/2015 - 30 je možné dovodit, že i v případě žaloby podané neúčastníkem musí krajské soudy vycházet z „presumpce přezkumu“ a žalobu odmítnout pouze v případě, že soudní přezkum, respektive aktivní legitimace, je bez pochybností zákonem vyloučen. Podmínky aktivní legitimace, které vymezil Ústavní soud, tak musí být nesplněny zcela zjevně, aby bylo možné žalobu odmítnout.⁴⁴ Pokud se však jedná o návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je odmítnutí žaloby nezbytné, neboť posuzování skutečného dotčení práv (posouzení aktivní věcné legitimace) v takovém případě ztrácí smysl.⁴⁵ Pouze v krajním případě a za splnění přísných kritérií může také dojít k odepření přístupu k soudní ochraně v případě, že budou ekologické spolky zakládány účelově nebo budou svá práva využívat šikanózním způsobem.⁴⁶

Možnost omezení přístupu ekologických spolků k soudní ochraně

Pokud budou ekologické spolky z pozice neúčastníků podávat žaloby proti rozhodnutím správních orgánů ohledně dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (nebo v souladu s dikcí judikatury Ústavního soudu i zájmů dalších), a pokud soudy budou tyto žaloby projednávat, může poměrně rychle dojít k přehodnocení nové úpravy. Ekologické spolky mohou být přizvány zpět mezi účastníky povolovacích řízení podle stavebního zákona, anebo se – jako pravděpodobnější varianta – objeví snaha o omezení jejich přístupu k soudu. Takový postup je sice možný, patrně však ne do té míry, aby byl ekologickým spolkům přístup k soudní ochraně zcela zamezen.

Nelze zapomínat, že právní úprava přípustnosti žaloby je zákonným provedením ústavního práva na spravedlivý proces a na soudní přezkum rozhodnutí veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které zahrnuje i právo na přístup k soudu. Zákonná omezení tohoto práva na přístup k soudu, včetně omezení vyplývajících z § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., je třeba vykládat a aplikovat restriktivně, jak rovněž vyplývá z rozsáhlé judikatury Ústavního soudu.⁴⁷ V žádném případě nelze výkladem ustanovení Listiny základních práv a svobod a zákonných ustanovení je provádějících dospět k závěrům, které by znamenaly faktické popření podstaty a smyslu základních práv.⁴⁸ Jinými slovy, možnost přezkumu aktů správních orgánů musí být posuzována s ohledem na ústavní povinnost soudů poskytovat ochranu právům, jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“⁴⁹

Přístup k soudní ochraně tak závisí na existenci ústavně zaručených práv, které ekologickým spolkům podle citované judikatury Ústavního soudu svědčí. V tomto ohledu je možné poukázat na nález ze dne 22. 3. 2000,

⁴³ Viz již citovaný rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38: „V této věci Nejvyšší správní soud podmínky pro konstatování zcela zjevného nedostatku věcné legitimace, zjišitelného bez pochyb okamžitě již z návrhu samého, neshledává, a se závěrem krajského soudu se tak nemůže ztotožnit.“

⁴⁴ K tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb., podle kterého „(a)ktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že ke zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“. Nebo také rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, č. 2260/2011 Sb. NSS.

⁴⁵ Srov. rozsudek KS v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015 - 137, který je předmětem kasační stížnosti ve věci vedené u NSS pod sp. zn. 2 As 149/2017.

⁴⁶ Viz zejm. rozsudky NSS ze dne 14. 5. 2013, č. j. 9 As 156/2012 - 30, a ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38.

⁴⁷ Viz např. nález ÚS ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/2004, rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, č. 886/2006 Sb. NSS, nebo již citované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS.

⁴⁸ Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

⁴⁹ Viz čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

sp. zn. Pl. ÚS 2/99, kterým Ústavní soud zrušil § 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.⁵⁰ Důvodem zrušovacího nálezu byla výše uvedená tehdy platná procesní úprava oprávnění k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, která toto oprávnění spojovala s účastenstvím ve správním řízení.

Nepřípuštění přístupu k soudu, tedy nerespektování pravidla „presumpce přezkumu“, může ústít až v odepření spravedlnosti. K tomu dochází, pokud se žalobce nemůže domoci ochrany ani v linii soudnictví civilního.⁵¹ Taková soukromoprávní cesta, např. prostřednictvím zápůřčí žaloby, však v oblasti ochrany životního prostředí (resp. v oblasti veřejného stavebního práva) fakticky nepřipadá v úvahu, neboť se, pokud vůbec, jedná o nápravu zcela jiné kvality – a odkázání na soukromoprávní ochranu v podstatě ignoruje specifické postavení ekologických a jiných spolků ve veřejném právu i povinnost veřejné správy konat ve prospěch chráněných zájmů.

Konečně lze poukázat na povinnosti vyplývající z Aarhuské úmluvy, které se svým rozsahem ve vztahu k soudní ochraně víceméně překrývají v režimu čl. 9 odst. 2 Úmluvy s věcným zaměřením procesů EIA a IPPC,⁵² nicméně tyto procesy přesahují dle čl. 6 odst. 1 písm. b) Úmluvy i na rozhodnutí „o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí.“ Přestože při aplikaci tohoto ustanovení svědčí stranám Úmluvy široké uvážení, mohou se při restriktivním výkladu střetnout s rozdílným přístupem Soudního dvora EU, který v novější judikatuře vykládá čl. 6 Úmluvy ve vztahu k unijní úpravě tak, že toto ustanovení zahrnuje přinejmenším ochranu lokalit v soustavě Natura 2000.⁵³ Zjednodušeně řečeno, zatímco Aarhuské úmluvy není možné se dovolávat přímo, dotčená veřejnost se může v případě neúplného či nesprávného provedení unijního práva dovolávat přímo unijních směrnic, které Úmluvu provádějí – a podle Soudního dvora se jedná například i o směrnici o stanovištích (přinejmenším čl. 6 odst. 3). Tato směrnice však, jak je známo, neobsahuje pouze ochranu územní, ale také ochranu druhovou, která se do jisté míry překrývá s ochranou ohrožených druhů podle ZOPK. Bez ohledu na povahu Aarhuské úmluvy proto lze uvažovat o aktivní legitimaci ekologických spolků ve věcech výjimky podle § 56 ZOPK založené přímo čl. 12 odst. 2 směrnice o stanovištích. K tomu je možné dodat, že při výkladu práv dotčené veřejnosti Soudní dvůr interpretuje přímý účinek unijních směrnic *zejména*⁵⁴ tak, že umožňuje přístup k soudní ochraně, tedy aby se dotčené osoby i s pomocí příslušných soudů mohly dovolávat splnění povinností, kterou konkrétní ustanovení směrnice ukládá.⁵⁵

Závěr

Na závěr je nutné upozornit, že citovaná ustanovení § 70 odst. 3 ZOP a § 4 odst. 9 - 11 StavZ ve znění po novele jsou předmětem senátorského návrhu na zrušení zákona, který bude posuzovat Ústavní soud pod

⁵⁰ Srov. též nálezy ÚS ze stejného dne ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/99, zrušující ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona z roku 1976.

⁵¹ NSS k tomu např. v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 17/2013 - 33, podotkl: „Pokud by totiž skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkerácení stěžovatelů na jejich právech mohlo by následkem aplikace právního názoru vyjádřeného v napadeném usnesení městského soudu dojít až ke odepření spravedlnosti, a to zejména za situace, kdy v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I.ÚS 451/11, byla podstatně omezena, ne-li vyloučena, možnost stěžovatelů domoci se nápravy tvrzeného závadného stavu v řízení před civilními soudy.“

⁵² A v režimu čl. 9 odst. 3 i s procesy územního plánování, byť to nemusí být na první pohled patrné. Viz rozhodnutí Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ve věcech *Belgie* (ACCC/C/2005/11) a *Bulbarsko* (ACCC/C/2011/58).

⁵³ Viz rozsudky Soudního dvora ze dne ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86), ze dne 7. 9. 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, C 127/02, EU:C:2004:482), ze dne ze dne 8. 11. 2016 *Lesoochrannárske zoskupenie VLK II* (C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838).

⁵⁴ To je podstatou předběžných otázek ve věcech C-664/15 a C-663/15.

⁵⁵ Srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008 *Jancsek* (C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447), ze dne 12. 5. 2011 *Trianel* (C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289), ze dne 26. 5. 2011 *Stichting Natuur en Milieu* (C-165 až C-167/09, ECLI:EU:C:2011:348), ze dne 1. 6. 2017 *Folk* (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419).

sp. z. Pl ÚS 22/17.⁵⁶ Do té doby však uplyne ještě několik měsíců, během nichž se musí praxe se změnami naučit pracovat.

Ani za současné situace však není vyloučené, aby se ekologické spolky zapojovaly do povolovacích řízení podle StavZ alespoň z pozice dotčených osob a aby proti vydanému rozhodnutí brojily žalobou u správního soudu. Lze dokonce očekávat, že součástí žalob podaných ekologickými spolky - neúčastníky bude i návrh na přerušování soudního řízení do rozhodnutí Ústavního soudu. Takové vyústění legislativních změn se jeví jako nešťastné, a to i z pohledu stavebníka, který dostane možnost reagovat na námitky dotčené veřejnosti dost možná až v řízení před soudem. Omezení účasti ekologických spolků tak předvídá, že si správní orgány poradí s nekoncepční a roztržštěnou, často novelizovanou úpravou, ovšem v důsledku může záměr stavebníka spolehlivě pohřbít (*multitudo canum mors est leporum*). Možná legislativní řešení, která by urychlila výstavbu a zároveň omezila účast veřejnosti na rozumnou míru, nejsou předmětem této analýzy, ale je zřejmé, že existují a nemusí být ani v rozporu s požadavky mezinárodního a unijního práva, což dokládá judikatura Soudního dvora i právní úprava využívaná v jiných členských státech.

⁵⁶ Viz Návrh na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 [online]. *Ústavní soud České republiky* [cit. 27. 11. 2017]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf