

Z JUDIKATURY NSS



JUDIKATURA K ÚČASTI ENVIRONMENTÁLNÍCH SPOLKŮ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Jedním z evergreenů práva životního prostředí je dlouhodobě právní úprava účasti veřejnosti, konkrétně environmentálních spolků, ve správních řízeních týkajících se ochrany životního prostředí. Připomeňme jen právní úpravu účasti podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci či zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Nejdéle však právní úprava účasti existuje podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, byť od roku 2018 ve změněné podobě, nebo spíše podobách, než tomu bylo dlouhá desetiletí předtím. Vcelku se již ustálila judikatura soudů ve věci účasti spolků dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud jde o účast ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, typicky v řízeních o vydávání výjimek ze zakázaných činností dle § 43 nebo § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V posledních letech se však objevují otazníky, zda mohou spolky ve smyslu § 70 být také účastníky řízení o přestupcích. Nikoliv ve smyslu že spolek je pachatelem přestupku, ale ve smyslu, zda může být spolek vedlejším účastníkem řízení o přestupcích podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Níže uvádíme dosud poslední příspěvek našich soudů k tomuto tématu, rozsudek NSS sp. zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29. ledna 2025. Avšak již nyní připomeňme, že v roce 2017 Nejvyšší správní soud ve sporu Hnutí Duha proti žalovanému Ministerstvu životního prostředí rozhodl, že ekologické spolky se nemohou domáhat účasti v řízeních o uložení pokuty právníkům osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v těchto řízeních nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 tohoto zákona. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného i městského soudu jsou přitom zcela přesvědčivá a vnitřně konzistentní, neboť z výše uvedených důvodů tato řízení skutečně obecně napomáhají ochraně přírody a krajiny, zejména díky působení generální prevence, ovšem nejde o konkrétní dotčení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť takové dotčení by mohlo směřovat jediné ke konkrétnímu zvažovanému budoucímu zásahu. Naopak takové dotčení nelze spatřovat v posuzování správního deliktu, ke kterému již došlo, či v obecném preventivním působení na adresáty právních

norem. V odůvodněních těchto rozhodnutí tedy není rozpor, který v nich spatřuje stěžovatel.¹

Nejvyšší správní soud tehdy své rozhodnutí odůvodnil především tak že z důvodu specifické povahy správního trestání by možnost účasti ekologických spolků dokonce představovala nevhodnou a nečekanou ingerenci soukromoprávních subjektů do práv obviněného v takovém řízení, se kterou česká koncepce správního trestání nepočítá. Je tak sice pravda, že eurokonformní výklad vnitrostátního práva a respektování mezinárodních závazků České republiky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy vedou v souladu se stěžovatelem citovanou judikaturou Soudního dvora EU k tomu, že je třeba § 70 zákona o ochrany přírody a krajiny vykládat tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti ve správních řízeních, „*při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“. V případě řízení o správním deliktu však proti těmto zájmům stojí neméně závažné respektování procesních práv obviněných. S těmito procesními právy, jež se obzvláště intenzivně projevují právě v řízeních o trestním nebo správním obvinění, by nebylo souladné, pokud by do takového řízení mohl vstoupit ekologický spolek jako nečekaný účastník řízení, který – nejza zjevně svědkem, znalcem ani poškozeným – by v takovém řízení mohl plnit leda roli jakési soukromé obžaloby hájící zájmy ochrany přírody a větší transparentnost sankčního řízení. S takovou rolí ovšem česká právní úprava nepočítá, jak bylo vyloženo výše, a akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (*a contrario* účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu.²

Tím spor neskončil, Hnutí Duha dotáhla věc k Ústavnímu soudu ČR, který v prosinci 2018 sice její ústavní stížnost zamítl, avšak z odůvodnění nálezu vyplývá, že nesouhlasí s názorem NSS ze dne 28. 3. 2017, č.j. 7 As 311/2016-31 stran vyloučení účasti spolků z řízení o odpovědnosti za přestupek.

Nálezem ze dne 18. 12. 2018 zamítl II. senát Ústavního soudu ústavní stížnost stěžovatelky Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic, směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017 č. j. 7 As 311/2016-31, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2016 č. j. 6 A 124/2012-63, rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 1. 2012 č. j. 18/510/12 – 2 O 1/12 a proti přípisu České inspekce životního prostředí ze dne 13. 9. 2011 č. j. ČIZP/42/OOP/1106446.010/11/CJL.

Ústavní soud nejprve shrnul dosavadní vývoj případu. Konstatoval, že Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) přípisem stěžovatelce sdělila, že není účastníkem správního řízení vedeného se Správou Národního parku a Chráněné

¹ Rozsudek NSS ze dne 28.3.2017, č.j. 7 As 311/2016-31.

² Viz bod 31 rozsudku NSS ze dne 28.3.2017, č.j. 7 As 311/2016-31.

krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa NP a CHKO“), která se měla dopustit správního deliktu spočívajícího v nedovoleném zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů a vykonávat činnost zakázanou ve zvláště chráněném území. Stěžovatelka se svého účastenství dovolávala na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého je občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech dle odst. 2 tohoto ustanovení účastnit se řízení dle tohoto zákona. Přitom § 70 odst. 2 tohoto zákona stanoví (zjednodušeně řečeno) oprávnění občanského sdružení být předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle tohoto zákona. ČIŽP však uzavřela, že dané řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO není správním řízením, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť jde toliko o správní řízení o uložení pokuty. S tímto závěrem se následně ztotožnilo jak ministerstvo, tak městský soud i Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že pokud jde o řízení ve smyslu citovaného § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, má se jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít s nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoliv o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl, jak tomu bylo v projednávané věci. Připuštěním zákonem výslovně nepředpokládané ingerence v řízení deliktním by totiž mohlo dojít k nevyváženosti v neprospěch obviněného subjektu.

V odůvodnění nálezu Ústavní soud předestřel, že základem pro závěr Nejvyššího správního soudu bylo posouzení otázky, zda řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO lze podřadit pod pojem „správní řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny“. Nejvyšším správním soudem zvolená interpretace přitom dle Ústavního soudu představovala pouze jednu z možných variant výkladu předmětného ustanovení, neboť není výslovně vyloučeno, aby pod uvedené správní řízení bylo podřazeno i řízení o správním deliktu.

V dané věci byl významný rovněž čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jehož promítnutí se do českého právního řádu uskutečnilo mimo jiné zařazením výše zmíněného § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a jenž má s ohledem na čl. 10 Ústavy aplikační přednost před zákonem. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajistit ekologickým spolkům přístup do všech řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. S tímto závěrem sice Ústavní soud souhlasil, připomněl však současně, že za situace, kdy je možný rovněž výklad, který daným způsobem nezužuje případy řízení, kterých se mohou ekologické spolky účastnit, bylo povinností Nejvyššího správního soudu náležitě zdůvodnit, proč byl upřednostněn výklad restriktivní, což však v projednávané věci neučinil.

K uvedenému Ústavní soud poznamenal, že s námitkami ekologického spolku, který své účastenství v řízení odvozuje z § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které tento spolek ve správním řízení hájí. V rámci řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO by takovými mohly být námitky, které se týkají otázky posouzení zakázanosti zásahů do přírody a krajiny. Bylo-li by tedy posouzení zakázanosti daných zásahů nejdříve předmětem správního řízení o povolení výjimek, mohla by se stěžovatelka takového řízení účastnit. Naopak v případě námitek, které by se netýkaly otázky posouzení zakázanosti zásahů, ale např. pouze otázky určení druhu a výše sankce, bylo by postačující, pokud by bylo pouze dostatečně zdůvodněno, proč se dané námitky zájmů ochrany přírody a krajiny netýkají. Úvahy Nejvyššího správního soudu v tomto směru však v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybějí, neboť v něm nebylo řádně vysvětleno, proč nemohl být uplatněn eurokonformní výklad § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, který měl být v případě dvou rovnocenných výkladových variant práva upřednostněn.³

S ohledem na zásadu minimalizace zásahů do činnosti orgánů veřejné moci však Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadených rozhodnutí, neboť ačkoliv stěžovatelka nevystupovala v daném řízení v pozici účastníka, ČIŽP i přes to přihlédla k podkladům předloženým stěžovatelkou a při svém rozhodování je zohlednila. V daném případě tak chyběl bezprostřední a přítomný zásah do základního práva stěžovatelky, a její ústavní stížnost proto bylo nutno zamítnout.

Stříh. Přesuňme se do ledna letošního roku k jinému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu⁴. Obdobná situace (Česká inspekce životního prostředí jakožto prvoinstanční orgán odmítl účast environmentálního spolku v řízení o přestupcích), stejný žalovaný (Ministerstvo životního prostředí, které rozhodlo o odvolání proti rozhodnutí ČIŽP), stejný právní zástupce, který zastupuje tentokrát jiného žalobce (Greenpeace Česká republika).

Nejprve připomeňme, že na samém začátku vývoje kauzy Česká inspekce životního prostředí (správní orgán prvního stupně) usnesením ze dne 17. 1. 2023 rozhodla, že žalobce jako environmentální spolek není účastníkem řízení ve věci odpovědnosti za přestupky podle § 88 odst. 2 písm. n) a p) zákona o ochraně přírody a krajiny vedeného proti společnosti Lesy ČR, s. p. ohledně nedovolené činnosti na území Evropsky významné lokality Východní Krušnohoří a na území Národní přírodní rezervace a Evropsky významné lokality Praděd. Podle ČIŽP se nejedná totiž o případ, kdy by poprvé až v řízení o přestupku byla řešena otázka, zda a v jakém rozsahu je činnost nezákonná. Předmětem řízení není posouzení škodlivosti či nedovolenosti těžeb, ale uložení pokuty za porušení podmínek rozhodnutí o výjimkách a za absenci povin-

³ Podrobněji viz body 29 až 40 nálezu ŮS ze dne 18. 12. 2018, sp. Zn. II ŮS 1685/17.

⁴ Rozsudek NSS sp.zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29.ledna 2025.

ného souhlasu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Zabezpečení veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny není v rozporu s hájením tohoto zájmu občanským spolkem. Posouzení nezákonnosti zakázaného jednání již *de facto* nebude předmětem rozhodování o předpokládaném nejpřísněji postižitelném přestupku podle § 88 odst. 2 písm. p) zákona o ochraně přírody a krajiny. Vyjádření spolku by tak nemohlo přinést nic nového, a proto je jeho účast v přestupkovém řízení nadbytečná.

Na základě odvolání Greenpeace ČR ministerstvo životního prostředí projednalo celou věc a odvolání zamítlo (napadené usnesení ČIŽP potvrdilo). Podle názoru ministerstva obsahuje § 68 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), taxativní okruh účastníků řízení. Přestupkové řízení není řízením vedeným podle zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto se na ně nevztahuje možnost účastenství na základě § 70 téhož zákona. V dané věci není namístě podle ministerstva ani eurokonformní výklad podle čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva). Možný je podle ministerstva pouze výklad, podle něhož se spolek přestupkového řízení účastnit nemůže.

Proti rozhodnutí ministerstva se spolek Greenpeace ČR bránil u Městského soudu v Praze, který následně žalobu zamítl.⁵ Podle městského soudu neobstojí důvody, na nichž postavil své rozhodnutí žalovaný, a žalobcovy námitky proti odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou tedy důvodné. Městský soud se však ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně (ČIŽP). Vycházel z toho, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek, a podle něj ob stojí důvody uvedené v usnesení správního orgánu prvního stupně. Městský soud za takové situace nezrušil rozhodnutí žalovaného jen z důvodu, že stojí na nesprávných závěrech.

Spolek Greenpeace ČR následně podal proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížnost. Z nejvýznamnějších námitek uveďme zejména, že podle stěžovatele Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí relativizoval nutnost eurokonformního výkladu. To je však dle stěžovatele v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, Soudního dvora EU či nálezy Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy. Stěžovatel odkázal také na implementační příručku k Aarhuské úmluvě vydanou Evropskou hospodářskou komisí OSN. V projednávané věci nestojí proti možnosti stěžovatele účastnit se rozhodovacích procesů žádná relevantní okolnost. Stěžovatel nesouhlasí ani s úvahami městského soudu o tom, že by jeho účast v přestupkovém řízení mohla přivodit nevyváženost v neprospěch obviněného subjektu. Účast spolku v takovém řízení není nepředvídatelná – předpokládá ji § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, judikatura Ústavního soudu (nález sp. zn. II. ÚS 1685/17) i správní praxe Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky. Stěžovatel k závěru městského soudu o účasti obcí v přestupkových řízeních uvedl, že environmentální

⁵ Rozsudek ze dne 31. 10. 2023, č. j. 11 A 94/202351.

spolky mají při ochraně veřejných zájmů podobnou úlohu jako obce, a to přinejmenším z hlediska hájení zájmu na ochraně životního prostředí (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

Dle Nejvyššího správního soudu byla podaná kasační stížnost přípustná, projednatelná a také důvodná. V projednávané věci je třeba posoudit, zda řízení o spáchání přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny je řízením podle téhož zákona. Tato úvaha je stěžejní pro závěr o účastenství stěžovatele jako environmentálního spolku v řízení o přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud nejprve provedl rozbor ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Poté se věnoval ustanovení § 88 odst. 2 téhož zákona, jelikož šlo o situaci, v níž se stěžovatel, spolek Greenpeace ČR, domáhal účasti v přestupkovém řízení, v němž bylo Českou inspekcí životního prostředí kladeno státnímu podniku Lesy ČR za vinu spáchání přestupků podle § 88 odst. 2 písm. n) a p) téhož zákona. Nakonec dospěl k názoru, že přestupkové řízení vedené se státním podnikem Lesy ČR podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je řízením podle téhož zákona.⁶ Následně ve svém odůvodnění Nejvyšší správní soud dovodil, že účast environmentálního spolku v přestupkovém řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny plyne přímo z § 70 odst. 3 téhož zákona. Možnost účasti environmentálních spolků se nadto nevztahuje pouze na řízení s prospektivní povahou (srov. též body 21 a 22 nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17).⁷ V návaznosti na výše uvedená východiska dospěl NSS k závěru, že městský soud se dopustil procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Současně má kasační soud za to, že rozhodnutí žalovaného ministerstva je nezákonné. NSS uzavřel, že městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, je tedy dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jelikož však NSS dospěl také k závěru, že rozhodnutí žalovaného ministerstva je nezákonné, zrušil nejen napadený rozsudek městského soudu, ale i toto rozhodnutí ministerstva. Podle NSS tedy ministerstvo životního prostředí v dalším řízení znovu rozhodne o stěžovatelově odvolání. Správnost závěrů správního orgánu prvního stupně (ČIŽP) posoudí ministerstvo i ve světle shora uvedených východisek (body [13] až [25] tohoto rozsudku).

Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) téhož zákona zrušil také rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by musel učinit totéž, a vrátil věc žalovanému ministerstvu k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem kasačního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.].

⁶ Bod 22 rozsudku NSS sp.zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29. ledna 2025.

⁷ Body 23 až 27 rozsudku NSS sp.zn. 2 As 371/2023-34 ze dne 29. ledna 2025.

Případ tedy zdaleka nekončí. Ovšem, vrátíme-li se na samotný začátek tohoto příspěvku, zdá se, že v současné době se názor soudů na to, zda mohou být environmentální spolky účastníky řízení o přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny, blíží aktuálně odpovědi, že spíše ano. Ovšem zřejmě jen díky nálezu ÚS ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II ÚS 1685/17, na který ostatně NSS ve svém aktuálním rozsudku odkazuje.

CASE LAW ON THE PARTICIPATION OF ENVIRONMENTAL ASSOCIATIONS IN PROCEEDINGS FOR OFFENCES UNDER THE NATURE AND LANDSCAPE PROTECTION ACT

Abstract

One of the evergreens of Czech environmental law has long been the legal regulation of public participation, specifically of environmental associations, in administrative proceedings concerning environmental protection. Let us just recall the legal regulation of participation under Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment, Act No. 76/2002 Coll., on Integrated Prevention or Act No. 254/2001 Coll., on Water. However, the longest legal regulation of participation exists under Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection, even though since 2018 in a limited form. On the whole, the case law of the courts on the participation of associations pursuant to Section 70 of the Act on Nature and Landscape Protection has already been established with regard to participation in administrative proceedings conducted pursuant to this Act, typically in proceedings on applications for exemptions from prohibited activities (for example, pursuant to Section 43 or Section 56 of the Act on Nature and Landscape Protection). In recent years, however, question marks have been raised as to whether environmental associations can also be parties to proceedings for offences under the terms of Section 70 of the Act. However, not in the sense that the association is an offender, but in the sense of whether the association can be a party to the proceedings with the offender.

The article analyses the judgment of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, Case No. 2 As 371/2023-34 of 29 January 2025 and cites the key ruling of the Constitutional Court of the Czech Republic of 18 December 2018, Case No. II ÚS 1685/17.

Keywords: Participation in proceedings for offences, environmental associations, Nature and Landscape Protection Act