



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, sídlem Cejl 866/50a, Brno, zastoupeného JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2021, č. j. 77 A 12/2021-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 6 800 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce dne 16. 8. 2018 zaslal žalovanému žádost podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), aby jej žalovaný předem informoval o všech v žádosti uvedených zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních. Tutéž žádost žalobce podal i dne 16. 8. 2019 a 17. 8. 2020. Během této doby od žalovaného neobdržel žádnou informaci. Dne 22. 12. 2020 žalobce náhodou našel na úřední desce žalovaného jeho sdělení ze dne 17. 12. 2020, č. j. PK-ŽP/31321/20, podle

kterého žalovaný dle § 70 odst. 3 ZOPK informuje veřejnost, že bylo zahájeno 5 správních řízení a že se spolky mohou dle § 70 odst. 3 ZOPK do 8 dní od sdělení této informace do řízení přihlásit (mezi těmito řízeními je i silniční obchvat Plzně u Roudné). Na konci sdělení bylo uvedeno toto: „*Rozdělovník: Česká společnost ornitologická ... Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu (...)*“. Žalobce očekával, že mu bude sdělení doručeno přímo, to se však nestalo. Tím mělo dojít k nezákonnému zásahu žalovaného do žalobcových práv, neboť žalovaný nesplnil své povinnosti plynoucí z § 70 odst. 2 ZOPK a žalobce neinformoval o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, ačkoli o to žalobce požádal.

[2] Žalobce se proto žalobou na ochranu před nezákonným zásahem obrátil na Krajský soud v Plzni. Ten nejprve shrnul relevantní právní úpravu včetně jejích změn. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 6 As 38/2013-23, č. 2686/2013 Sb. NSS, na základě kterého dospěl k závěru, že žalovaný nemá právo libovolně volit mezi individuálním doručením písemného vyhotovení oznámení o zahájení řízení a doručením veřejnou vyhláškou. Takový postup by se musel pro dané řízení opírat o jiný právní předpis. Postupuje-li žalovaný tak, že paušálně praktikuje způsob doručení veřejnou vyhláškou, je takový postup nepřipustný a v rozporu se ZOPK i judikaturou správních soudů.

[3] Krajský soud uzavřel, že zásah žalovaného spočívající v tom, že odmítá žalobci přímo zasílat informace na základě jeho žádosti ze dne 17. 8. 2020 podané podle § 70 odst. 2 ZOPK a odkazuje jej pouze na svou elektronickou úřední desku, je nezákonný.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítá, že § 70 odst. 2 a 3 ZOPK je nutné vykládat tak, že správní orgány mohou splnit svoji povinnost informovat spolky o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních buď písemně (myšleno přímé doručení) nebo zveřejněním na úřední desce. Dle § 70 odst. 3 ZOPK se sice lhůta počítá ode dne oznámení o zahájení řízení spolku, v další větě však obsahuje pojem sdělení informace. Sdělení informace není oznámením o zahájení řízení jeho účastníkům ve smyslu § 47 odst. 1 s. ř., neboť v době zahájení řízení spolek není účastníkem. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by sdělení informace dle § 70 ZOPK zároveň mělo plnit funkci oznámení o zahájení řízení ve smyslu § 47 odst. 1 s. ř., které by se mohlo za stanovených podmínek doručovat i veřejnou vyhláškou.

[6] Ustanovení § 70 ZOPK nehovoří o doručování veřejnou vyhláškou, ale pouze o zveřejnění na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Postup stěžovatele při sdělování informací spolkům dle § 70 odst. 3 ZOPK prostřednictvím úřední desky má oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 25. 6. 2020, č. j. 4 As 20/2020-36. Z něj plyne, že informaci o zahajovaných řízeních a zamýšlených zásazích lze sdělit jak písemně, tak na úřední desce. Je pak na spolicích, aby v souladu

pokračování

s účelem své existence aktivně sledovaly úřední desku příslušného správního orgánu. S touto argumentací a zejména odkazem na uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu se krajský soud vůbec nezabýval a nevysvětlil, proč jej oproti rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 6 As 38/2013-23, považuje za nepřiléhavý.

[7] Stěžovatel rovněž upozorňuje, že ZOPK je *lex specialis* vůči správnímu řádu. I proto nelze sdělení informace dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny zaměňovat s oznámením o zahájení řízení dle § 47 s. ř. Právě tak nelze ztotožňovat sdělení informace prostřednictvím úřední desky s doručováním písemností veřejnou vyhláškou, neboť o takovém postupu ZOPK nehovoří. Oznámení o zahájení řízení dle správního řádu je samostatným úkonem v každém jednotlivém řízení, naopak z § 70 odst. 2 ZOPK neplyne, že by spolky musely být informovány o každém zahajovaném řízení či zamýšleném zásahu zvlášť. Ze zákona jim neplyne ani oprávnění volby způsobu doručování těchto informací. Stěžovatel proto informace sděluje hromadně, zpravidla jednou za týden vyvěšením na své úřední desce. Takto postupuje již od roku 2012 a nově přihlášené spolky o této praxi předem informuje. Dává tak možnost i spolkům, které do té doby nemají podanou žádost o informace, aby tak po seznámení se se zahajovanými řízeními či zamýšlenými zásahy mohly učinit a stát se účastníky daných řízení.

III. Vyjádření žalobce

[8] Žalobce předně uvedl, že stěžovatel nepostupuje v souladu s účelem § 70 odst. 2 a 3 ZOPK, neboť mu požadované informace neposílá přímo, aniž by se uplatnila výjimka dle správního řádu, tj. že je zahájení řízení oznamováno více než 30 účastníkům.

[9] Žalobce svou argumentaci opírá zejména o již citovaný rozsudek č. j. 6 As 38/2013-23, dle kterého správní orgán nemůže libovolně volit mezi individuálním doručením písemného vyhotovení nebo doručením veřejnou vyhláškou. Stěžovatel má dle ZOPK a správního řádu pouze dvě možnosti, jak informace sdělit, a to buď přímo spolkům, které mají podanou žádost dle § 70 odst. 2 ZOPK, nebo veřejnou vyhláškou jakýmkoli spolkům. Takto postupují všechny žalobci známé správní orgány. Hybridní postup stěžovatele, který vždy zveřejňuje informace pouze na své úřední desce, nikoli však veřejnou vyhláškou, nemá oporu v zákoně, judikatuře ani odborné literatuře.

[10] K již zmíněnému rozsudku č. j. 4 As 20/2020-36 žalobce uvedl, že stěžovatel účelově využívá pasáže, aniž by je zasadil do kontextu celého judikátu. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud potvrdil, že pokud stavební úřad oznámil zahájení územního řízení spolkům veřejnou vyhláškou, mohly se tyto spolky přihlásit jen do 8 dní od vyvěšení na úřední desce. Tento závěr však nepodporuje výklad stěžovatele, který odmítá v rozporu se správním řádem zahájení řízení oznamovat veřejnou vyhláškou a tvrdí, že pouze zveřejňuje informace.

[11] Výklad zastávaný stěžovatelem odporuje účelu § 70 ZOPK, kterým je zajištění efektivní účasti veřejnosti prostřednictvím spolků. Pokud by platilo, že by správní orgán mohl oznámení o zahájení řízení vyvěšovat jen na úřední desce, pak by bylo zbytečné, aby

spolky musely předem posílat každý rok své žádosti, příp. je posílat souběžně s přihláškou do řízení, a jednalo by se pouze o zbytečnou administrativní zátěž.

[12] Žalobce trvá na tom, že spolky nejsou vždy povinné podat žádost dle § 70 odst. 2 ZOPK, ale pokud tak učiní, mají mít absolutní jistotu, že jim správní orgány budou požadované informace posílat přímo; správní orgány nemají dle § 70 odst. 3 ZOPK možnost výběru způsobu doručování informací, neboť dané ustanovení upravuje pouze to, jak se počítají lhůty pro účastenství spolků; pokud je (potenciálních) účastníků více než 30, tak správní orgány zahájení řízení oznámí veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce podle správního řádu; spolky se mohou do řízení přihlásit i bez žádosti, „*avšak musejí jako spolky s podanou žádostí kumulativně splnit dvě podmínky: přihlásí se na počátku řízení a ve lhůtě do 8 dní společně s ostatními spolky, aby nedošlo k průtahům řízení.*“ Pokud je nutné aplikovat správní řád, tak § 70 odst. 3 ZOPK pouze konkretizuje, že lhůta pro zaslání přihlášek do řízení se odvíjí již od vyvěšení veřejné vyhlášky.

[13] Žalobce na podporu své argumentace dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, sp. zn. 30 Ca 5/2006, a ze dne 24. 6. 2019, č. j. 30 A 143/2018-35.

[14] Žalobce rovněž nesouhlasí se závěrem stěžovatele, že pokud se spolky hlásí do řízení na základě zveřejnění informací o zahájení řízení na úřední desce, jsou vždy povinné současně se zaslanou přihláškou podat správním orgánu i žádost dle § 70 odst. 2 ZOPK. V této souvislosti odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2019, č. j. 14 A 174/2019-68. Žalobce však připustil, že tato otázka není přímo předmětem řízení. V neposlední řadě se žalobce vymezení i vůči tvrzení stěžovatele, že jeho postup není diskriminační vůči spolkům s podanou žádostí o informace a sleduje efektivní průběh řízení bez neúměrných průtahů.

[15] Ve svém druhém vyjádření žalobce upozornil na rozsudek krajského soudu ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 108/2021-88. Zároveň doložil podklady k již citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 20/2020-36, které prokazují, že se v tomto řízení jednalo o situaci, kdy správní orgán zveřejnil oznámení o zahájení územního řízení na úřední desce formou veřejné vyhlášky, a to v souladu s § 144 s. ř., neboť v daném řízení bylo více než 30 účastníků. V takovém případě je skutečně legitimním požadavkem, aby spolky sledovaly úřední desku. Pokud je však v zahajovaném řízení účastníků méně, musí správní orgány spolky s podanou žádostí dle § 70 odst. 2 ZOPK informovat přímo.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[18] Jelikož stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti i podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., posoudil Nejvyšší správní soud nejprve obecnou námitku nepřezkoumatelnosti, neboť se jedná o vadu, ke které je povinen přihlédnout i z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 s. ř. s.]. Z obsahu kasační stížnosti přitom vyplývá, že stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud nevypořádal s jeho odkazem na již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 20/2020-36.

[19] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li z něj zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 6, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z odůvodnění musí být zejména zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil a jakým způsobem se vypořádal se stěžejními argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[20] Napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Krajský soud se dostatečně vypořádal s podstatou žalobních námitek, přičemž srozumitelným způsobem odůvodnil své úvahy a závěry. Co se týče cit. rozsudku č. j. 4 As 20/2020-36, lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že se s ním krajský soud v napadeném rozhodnutí měl podrobněji vypořádat. Nejvyšší správní soud však neshledal rozpor mezi tímto judikátem a závěry krajského soudu (viz níže), proto pouhá určitá argumentační úspornost krajského soudu v tomto případě nemohla založit nezákonnost napadeného rozsudku, pro kterou by jej bylo nutné zrušit. Nepřezkoumatelnost totiž není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[21] Nejvyšší správní soud tedy shledal napadený rozsudek přezkoumatelným a přistoupil k jeho věcnému přezkumu. Podstatou kasačních námitek je výklad § 70 odst. 2 a 3 ZOPK. Konkrétně se jedná o otázku, zda se správní orgán dopustí nezákonného zásahu vůči občanskému sdružení nebo jeho organizační jednotce (dále jen „spolek“), jestliže ho na základě jeho žádosti podané v souladu s § 70 odst. 2 ZOPK vždy informuje o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních pouze *sdělením*, tj. zveřejněním informace na úřední desce a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup, nikoli přímo.

[22] Soud předně připomíná, že ZOPK je *lex specialis*, a to jak vůči zákonu č. 183/2006 Sb., stavebnímu zákonu (dále jen „stavební zákon“), tak i vůči správnímu řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 4 As 20/2020-36). Dále je třeba upozornit, že § 70 odst. 2 ZOPK upravuje pouze to, za jakých podmínek má spolek právo *požadovat*, aby jej příslušný orgán státní správy *informoval* o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné ZOPK.

[23] Navazující odst. 3 § 70 ZOPK pak stanovuje, za jakých podmínek a v jakých lhůtách se může spolek přihlásit do správního řízení jako jeho účastník. Ani toto ustanovení tedy neobsahuje pravidla pro informování spolků podle § 70 odst. 2 ZOPK. Taková pravidla nelze dovodit ani z poslední věty, která zní: „*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 dálkový přístup.“ Jak již bylo řečeno, jedná se pouze o speciální úpravu počítání lhůt, a to s ohledem na způsob, jakým příslušný správní orgán spolek o zahájení řízení informoval. To, že zmiňuje dvě různé možnosti informování, ještě neznamená, že jsou tyto možnosti vzájemně zaměnitelné a rovnocenné a že dávají příslušnému orgánu na výběr, jak může svoji povinnost plynoucí z § 70 odst. 2 ZOPK splnit. V této souvislosti je třeba vycházet i z toho, že odst. 3 se obecně týká pouze zahajovaných řízení, nikoli však již zamýšlených zásahů, což znamená, že jej nelze chápat jako upřesnění postupu informování podle odst. 2, ačkoli se částečně jedná o odkazující normu v části *„za podmínek a v případech podle odstavce 2“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21). Uvedená věta byla nadto přidána do ustanovení až zákonem č. 186/2006 Sb. Důvodová zpráva k tomuto doplnění mj. uvádí, že *„dřívější dikce ustanovení vyžaduje formálně vzato, aby byla předmětná občanská sdružení informována dříve, tedy jiným úkonem než účastníci řízení. Tím byly zvyšovány administrativní náklady na vedení řízení. Právní úprava tento nedostatek odstraňuje, aniž by práva občanského sdružení byla krácena.“* (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, zvláštní část, čl. XXVI, k bodům 12 a 13, sněmovní tisk č. 999/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období 2002–2006).

[24] Kasační soud na tomto základě dospěl k dílčímu závěru, že ZOPK neupravuje způsob, jakým má příslušný orgán státní správy svou povinnost plynoucí z § 70 odst. 2 ZOPK splnit. Zákonodárce totiž dané ustanovení formuloval jako oprávnění spolku požadovat informace, které je veřejným subjektivním právem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21). Proto je nutné vyložit, co v kontextu související povinnosti znamená *informovat*. ZOPK jakožto *lex specialis* však nabízí pouze omezená výkladová vodítka.

[25] Podobnou povinnost správních orgánů navázanou na předchozí žádost osob lze nalézt například v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „informační zákon o životním prostředí“), který ve svém § 3 odst. 1 hovoří toliko o právu žadatele na to, aby mu povinný subjekt *zpřístupnil požadované informace*, nikoli aby jej informoval. Přesto § 6 odst. 1 informačního zákona o životním prostředí dává žadatelům možnost navrhnout způsob, jímž má být informace zpřístupněna, odst. 2 pak stanoví, že pokud tak žadatel neurčí, zvolí se způsob a forma zpřístupnění s ohledem na splnění účelu žádosti a její optimální využití žadatelem. V pochybnostech se využije především formy a způsobu, jež žadatel využil k podání žádosti.

[26] Další výkladovou inspiraci lze hledat v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), který v § 4a odst. 2 demonstrativně upravuje způsoby *poskytování informací*, tj. způsoby, jakými se žadatel může s jím požadovanou informací seznámit. Odborná literatura k tomu uvádí, že volba způsobu poskytování informací je předně na samotném žadateli, přičemž ji nemusí uvést výslovně, ale může vyplývat z celkového obsahu žádosti či například z povahy požadované informace. Nejtypičtěji jsou informace poskytovány jejich *sdělením*, tj. odesláním,

pokračování

v elektronické nebo listinné podobě či poskytnutím kopie dokumentu obsahujícího požadovanou informaci. (viz Furek, A; Rothanzl, L.; Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. 1. vydání, C. H. Beck, Praha, 2016, s. 271-273). Tomu napovídá i skutečnost, že se tyto možnosti objevují na prvních dvou místech písm. a) a b) zmiňovaného § 4a odst. 2 informačního zákona.

[27] Obecně lze tedy shrnout, že způsob, jakým má být spolek ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK informován, by měl zohledňovat i povahu (formu) požadovaných informací. Ta by měla odpovídat jejímu potenciálnímu využití, potažmo účelu ZOPK, kterým je dle jeho § 1 mj. „*příspěvek k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.*“ ZOPK je zároveň třeba interpretovat tak, aby byla zajištěna co možná nejširší účast veřejnosti na řízeních týkajících se ochrany přírody a krajiny (viz cit rozsudek č. j. 4 As 20/2020-36, přiměřeně viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11 2011, č. j. 6 As 19/2011-728). Aby spolek v této souvislosti mohl chránit veřejné subjektivní právo, měl by se včas a řádně dozvědět, že se bude vést řízení nebo provádět jiný zamýšlený zásah. Podle této „směrovky“ pak může zvážit, zda se vydá na procesní cestu k ochraně onoho práva.

[28] Již podáním žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK spolky vyjadřují svůj zájem na konkrétním environmentálním rozhodování a vůli aktivně se jej účastnit. Splnění informační povinnosti ze strany příslušných orgánů má spolkům zajistit možnost jejich efektivní účasti, a to na celém správním řízení, tedy již od jeho počátku, což odpovídá i požadavku čl. 6 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Spolky na základě obdržených informací musí být schopné kvalifikovaně a bez nutnosti dožadování dalších informací zvážit účast v řízeních, u nichž to ZOPK (či jiný právní předpis) předpokládá. U správních řízení, v nichž spolky účastníkem řízení být nemohou, pak předběžné informování umožňuje např. to, že spolky přesto mohou správnímu orgánu podat informace týkající se veřejného zájmu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2022, 6 As 373/2021-35). Správní orgány by měly vzít v úvahu, že spolky zabývající se ochranou přírody a krajiny nevznikají primárně za účelem vedení správních či soudních řízení a naplní jejich činnosti není prakticky nepřetržité „hlídání“ úředních desek správních orgánů. Snahou správních orgánů by tedy mělo být aktivně a adresně informovat spolky, které o to zákonným způsobem projeví zájem, o své zamýšlené činnosti v dané oblasti, nikoliv je „odbyvat“ přehlédnutelným strohým sdělením na úřední desce.

[29] Ačkoli tedy spolky nemohou být na rozdíl od ostatních účastníků řízení přímo dotčeny na svých právech, Nejvyšší správní soud nevidí jakýkoli důvod, aby při zahajování řízení, ať už z moci úřední či na návrh, měly tyto spolky z hlediska informovanosti o obsahu a vymezení daného řízení jiné postavení než (vedlejší) účastníci (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21). Obdobně lze nahlížet rovněž na informování o zamýšlených zásazích.

[30] Tento přístup ostatně vyplývá i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které se forma informování o řízeních odvozuje od formy oznámení o zahájení správních řízení doručovaných (vedlejší) účastníkům. V případě řízení zahajovaného na

návrh se pak bude typicky jednat o první úkon správního orgánu vůči (vedlejším) účastníkům (viz cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 38/2013-23). Co se týče zamýšlených zásahů, jedná se dle ZOPK zejména o záměry, k nimž orgán ochrany přírody a krajiny vydává závazné stanovisko podle § 149 s. ř. (např. § 4, § 44, ZOPK), přijímá oznámení (např. § 8 odst. 2 ZOPK) či vydává opatření obecné povahy (např. § 56 odst. 4 ZOPK). Obdobně jako u zahajovaných správních řízení by tedy o zamýšlených zásazích měl příslušný orgán spolky informovat ve formě, která odpovídá danému úkonu, tj. například kopií žádosti o vydání závazného stanoviska či samotného oznámení. Požadavek na doručování informace v takové formě, ve které je doručována (vedlejším) účastníkům řízení, potažmo osobám, kterých se týkají zamýšlené zásahy, je i z hlediska administrativního zatížení správních orgánů nejsnazší a nejhospodárnější, neboť nevyžaduje jakýkoli úkon navíc.

[31] Ze všech výše uvedených obecných východisek je patrné, že povinnost informovat ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK spočívá v tom, že má příslušný orgán požadovanou informaci spolkům doručovat, neboť bude typicky odpovídat určitému (písemnému) úkonu vůči (vedlejším) účastníkům řízení. Jestliže *lex specialis* nestanovuje zvláštní způsob doručování, pak se použijí pravidla pro doručování písemností dle obecné právní úpravy, kterou v tomto případě obsahuje správní řád. Z § 19 a násl. s. ř. vyplývá, že se písemnosti doručují zpravidla adresně, a to zejména prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Za určitých podmínek může adresát požádat o doručování na elektronickou adresu. Kromě individuálního (adresného) doručování správní řád počítá rovněž s doručováním veřejnou vyhláškou prostřednictvím úřední desky, a to za podmínek uvedených v § 25 s. ř. Veřejnou vyhláškou tedy lze doručovat mj. v případech, které stanoví zákon (např. v řízeních s velkým počtem účastníků podle § 144 s. ř.). Žádný jiný způsob doručování zákon nezná. Nelze tedy doručovat zveřejněním na úřední desce správního orgánu, jak naznačuje stěžovatel. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že § 70 odst. 3 ZOPK specifikuje pouze počítání lhůt v závislosti na tom, jakým způsobem správní orgán informaci doručuje, nikoli samotný způsob doručování.

[32] S tímto závěrem konečně koresponduje i judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou obě strany odkazují a která se, nutno podotknout, skutkově týká posouzení účastenství spolků ve správních řízeních podle § 70 odst. 3 ZOPK. Otázku způsobu informování tedy řeší spíše okrajově. V již citovaném rozsudku č. j. 6 As 38/2013-23 Nejvyšší správní soud rovněž zdůraznil, že „*ustanovení § 70 odst. 3 poslední věty zákona o ochraně přírody a krajiny nezakládá samo o sobě oprávnění pro správní orgán, aby občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, 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 oznámení informace o zahájení řízení. Možnost doručovat takové oznámení veřejnou vyhláškou se musí pro dané řízení opírat o jiný právní předpis.*“ O něco jednoznačnější byl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 1 As 35/2006-100, ve kterém konstatoval, že „*Pokud občanské sdružení podalo u speciálního stavebního úřadu žádost o písemné zasílání všech informací o zamýšlených*

pokračování

zásazích a zahajovaných správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), a kterou spojoval s výstavbou a modernizací silnic I. třídy, včetně dálnic a rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb (např. zařízení stavenišť, sjezdy, odpočívky, přívaděče apod.), ale správní orgán jej nevyrozuměl o zahájení správního řízení o vydání stavebního povolení na stavbu rychlostní komunikace a vycházel z toho, že postačí oznámit zahájení řízení formou veřejné vyhlášky, porušil ustanovení o řízení takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního].“

[33] Jde-li o rozsudek č. j. 4 As 20/2020-36, Nejvyšší správní soud neshledal rozpor mezi tímto judikátem a tím, na který odkazoval žalobce. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že se v tomto případě jednalo o řízení s více než 30 účastníky, a proto správní orgán v souladu s jiným právním předpisem doručoval oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou. Ačkoli tedy Nejvyšší správní soud v bodě [18] daného rozsudku použil formulaci, že „*ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK umožňuje sdělit informaci o zahájení řízení a) doručením písemného vyhotovení nebo b) zveřejněním na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup*“, zároveň dodal, že druhá forma sdělení není adresována konkrétním osobám, ale celé veřejnosti (tedy nikoli pouze spolkům, které si podaly žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK). Dále rovněž upřesnil, že se zveřejněním na úřední desce rozumí vyvěšení oznámení o zahájení řízení podle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 144 odst. 2 a § 25 odst. 2 s. ř. Tento rozsudek tedy v žádném případě nelze vykládat tak, že uznává jakýsi hybridní způsob doručování informací zveřejněním na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Stejně tak o možnosti doručování informací (oznámení o zahájení řízení) veřejnou vyhláškou hovoří i cit. rozsudek č. j. 6 As 38/2023-23.

[34] Obdobně lze odkázat i na rozsudek ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011-51, dle kterého podání žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK „*garantuje občanským sdružením určitou informační jistotu v případě, že oznámení o zahájení správního řízení nebude zveřejněno na úřední desce; tu sice zřizuje každý správní orgán, a to v hmotné podobě a elektronicky (na internetu), nicméně ne každé zahájení správního řízení je tímto způsobem zveřejněno. V souladu s § 47 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, se totiž nejedná o povinnost, ale o možnost správního orgánu, která představuje jen jakýsi informační nadstandard, nejde-li o případy, kdy správní řád v § 144 odst. 2 (řízení s velkým počtem účastníků) nebo jiný zákon předpokládá oznámení o zahájení správního řízení právě prostřednictvím úřední desky tak, jako tomu bylo i v nyní projednávané věci.*“

[35] Ostatně ani žalobce nerozporuje, že v případech předvídaných zákonem může správní orgán oznámení o zahájení řízení doručovat veřejnou vyhláškou. Pak je požadavek, aby spolky aktivně sledovaly úřední desku příslušného správního orgánu, legitimní. Nelze však paušálně ohýbat obecná pravidla pro doručování, a to i s ohledem na zásadu právní jistoty a jednoty a bezrozpornosti právního řádu.

[36] V nyní posuzovaném případě stěžovatel v souvislosti s žádostí žalobce ze dne 17. 8. 2020 podané podle § 70 odst. 2 ZOPK postupoval tak, že žalobce o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody

a krajiny chráněné podle ZOPK, paušálně informoval souhrnným sdělením zveřejněným (vyvěšeným) na své elektronické úřední desce. Oznámení o zahájení řízení, potažmo informace o zamýšlených zásazích, odmítl žalobci doručovat přímo, a to ani pokud se jednalo o správní řízení, u nichž zákon doručování veřejnou vyhláškou neumožňuje. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatel svým postupem nezákonně zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení.

[39] Žalobce, který měl v řízení o kasační stížnosti úspěch, uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení, které spočívají v odměně jeho právní zástupkyně za tři úkony právní služby, konkrétně tři vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 3x3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a v paušální částce ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 3x300 Kč. Právní zástupkyně žalobce není plátkyní DPH.

[40] Nejvyšší správní soud však kontrolou spisu zjistil, že třetí vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 10. 2022 spočívalo v přeposlání prvního vyjádření údajně ze dne 10. 9. 2021, a to na základě upozornění ze strany Nejvyššího správního soudu, že toto první vyjádření mu nebylo doručeno a o jeho existenci se dozvěděl až na základě zmínky v druhém (dobrovolném) vyjádření ze dne 29. 8. 2022. Z tohoto důvodu odměnu za první vyjádření neuznal jako důvodně vynaložený náklad řízení, neboť provedení tohoto úkonu nevyplývá ze spisového materiálu. Jinými slovy tento úkon žalobce prostřednictvím své právní zástupkyně Nejvyššímu správnímu soudu nedoručil, tedy neučinil. Z tohoto důvodu lze za náklady řízení o kasační stížnosti považovat pouze dva úkony právní služby, tj. 2x3.100 Kč, a paušální částku ve výši 2x300 Kč.

[41] Stěžovatel je proto povinen žalobci uhradit náklady řízení o kasační stížnosti v celkové výši 6 800 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2022

pokračování

1 As 269/2021 - 52

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu