



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2021, č. j. MZP/2021/520/807, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 108/2021-88,

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** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu v této věci je výklad § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Žalovaný se domnívá, že správní orgán je oprávněn neadresně zveřejnit informaci o řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK na úřední desce i vůči těm subjektům, které podaly v souladu s § 70 odst. 2 ZOPK žádost o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Jinak řečeno, podle žalovaného je správní orgán k adresnému sdělení povinen přistoupit jen tehdy, nezveřejní-li příslušnou informaci na úřední desce.

[2] Žalobce je ekologický spolek, který u Krajského úřadu Plzeňského kraje opakovaně žádal o informace o zahajovaných řízeních podle § 70 odst. 2 ZOPK, mj. ve dnech 16. 8. 2019 a 17. 8. 2020.

[3] Krajský úřad v roce 2021 rozhodoval o žádosti Správy železniční a dopravní cesty, s. o., o povolení výjimky podle § 56 odst. 1 ZOPK ze zákazů stanovených v § 50 odst. 1 a 2 ZOPK k ochraně zvláště chráněných druhů živočichů. Žádost se týkala stavby Modernizace trati Plzeň - Domažlice – státní hranice SRN. Dne 3. 7. 2020 krajský úřad vyvěsil na své úřední desce dokument informující o zahájení správního řízení o povolení výjimky, aniž tuto informaci zaslal přímo žalobci.

[4] Dne 4. 8. 2020 podal žalobce ke krajskému úřadu žádost o poskytnutí informací ohledně všech oznámení o zahájení správního řízení podle § 70 odst. 2 ZOPK v době od 15. 8. 2019 do 31. 7. 2020 pro vybrané žadatele a vybrané záměry. Krajský úřad poskytl žalobci mj. informaci ze dne 12. 8. 2020 o oznámení o zahájení výše zmíněného správního řízení. Dne 21. 8. 2020 zaslal žalobce krajskému úřadu oznámení o účasti v tomto správním řízení s odůvodněním, že tak činí ve lhůtě osmi dnů od doručení informace o zahájení řízení, kterou obdržel dne 13. 8. 2020. Krajský úřad žalobce informoval, že jej nepovažuje za účastníka řízení, neboť informace o zahájení tohoto řízení byla na úřední desce krajského úřadu vyvěšena dne 3. 7. 2020. Žalobce měl možnost sledovat úřední desku, na které se zveřejňují informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK.

[5] Krajský úřad poté vydal rozhodnutí, které žalobci nedoručoval. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce jako opomenutý účastník odvolání. Žalovaný odvolání zamítl jako nepřipustné, neboť žalobce nebyl účastníkem správního řízení. Žalovaný odvíjel osmidenní lhůtu ode dne, kdy byla informace o zahájení správního řízení zveřejněna na úřední desce krajského úřadu. Žalobce se však k účastenství v řízení přihlásil o více než měsíc později, a to na základě informací, které mu sdělil krajský úřad v odpovědi na žádost o informace.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil u Krajského soudu v Plzni, který rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud dospěl s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu k závěru, že krajský úřad neměl pro postup, kterým oznámení o zahájení správního řízení vůči žalobci činil pouze zveřejněním na úřední desce, oporu v jiném právním předpisu, který by zakládal možnost doručovat oznámení veřejnou vyhláškou. Jeho povinností proto bylo oznámit zahájení řízení žalobci přímo, tedy adresným doručením písemného vyhotovení oznámení. Jelikož tak krajský úřad neučinil a žalobce se o zahájení řízení dozvěděl až na základě informací, které mu krajský úřad poskytl k žádosti o informace, nemohla lhůta pro oznámení účasti žalobce ve správním řízení ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK marně uplynout osmý den po zveřejnění informace o zahájení správního řízení na úřední desce. Závěr žalovaného, že žalobcovo odvolání je nepřipustné, neboť se nestal účastníkem správního řízení, byl podle krajského soudu nezákonný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ř. s.“).

pokračování

[8] Za stěžejní nedostatek považuje stěžovatel předpoklad krajského soudu, že § 70 odst. 3 věta poslední ZOPK hovoří o *doručování* informace veřejnou vyhláškou. Stěžovatel zastává názor, že § 70 odst. 3 věta poslední ZOPK se týká pouze *zveřejnění* informace na úřední desce správního orgánu. Z ničeho nevyplývá, že by se na publikaci tohoto druhu informace měla vztahovat pravidla o doručování veřejnou vyhláškou. Soud podle stěžovatele na řadě míst libovolně zaměňuje pojmy *doručení* a *oznámení*, resp. *zveřejnění informace*.

[9] Ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK váže počátek běhu osmidenní lhůty na okamžik oznámení informace o zahajovaném řízení. Individuální doručení informace je jen jedním ze dvou rovnocenných způsobů jejího oznámení. Druhým je publikace informace na úřední desce správního orgánu (spolu se způsobem umožňujícím dálkový přístup). Pokud by se v případě zveřejnění informace mělo jednat o její doručení veřejnou vyhláškou, pak by musely být splněny podmínky ve smyslu § 25 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stěžovatel považuje za neudržitelný názor krajského soudu, že § 70 odst. 3 ZOPK upravuje pouze počátek běhu osmidenní lhůty, a proto je informace sice doručována veřejnou vyhláškou, avšak lhůta pro přihlášení na jejím základě začíná běžet již dnem jejího vyvěšení.

[10] Krajský soud vyšel při rozhodování především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 6 As 38/2013-23. Podle stěžovatele však nelze právní závěry plynoucí z tohoto rozsudku vztahovat na celou šíři § 70 ZOPK. Rozsudek šestého senátu nelze aplikovat na případy, kdy je informace o zahajovaném správním řízení zveřejněna postupem podle § 70 odst. 3 ZOPK, tj. mimo režim správního řízení. Nejvyšší správní soud v době vydání citovaného rozsudku rozlišoval mezi oznamováním informace o zahajovaném řízení samostatným úkonem činěným výhradně na základě § 70 odst. 3 ZOPK a jejím oznamováním formou jiného úkonu v rámci správního řízení, o čemž svědčí mj. jeho rozsudek ze dne 28. 6. 2012, č. j. 7 As 72/2012-43. Je proto nezbytné důsledně rozlišovat, k jaké variantě se Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 38/2013-23 vyjadřuje.

[11] Stěžovatel zdůraznil, že informace o zahajovaném správním řízení je postupem podle § 70 ZOPK publikována vůči subjektům, které ještě nejsou účastníky správního řízení. Nejde tedy o informaci o zahájení správního řízení ve smyslu § 47 odst. 1 správního řádu. Jinak řečeno, nejde o úkon, který by mohl být v zákonem stanovených případech doručován prostřednictvím veřejné vyhlášky. Ostatně i § 47 odst. 3 správního řádu upravuje možnost správního orgánu oznámit zahájení řízení zveřejněním informace na své úřední desce, přičemž se nejedná o doručování veřejnou vyhláškou.

[12] Podle stěžovatele obsahuje § 70 odst. 3 ZOPK dva rovnocenné způsoby oznamování informace o zahajovaném správním řízení, a to doručení informace v písemné podobě nebo její zveřejnění na úřední desce. Při aplikaci § 70 odst. 3 ZOPK je namístě respektovat, že § 70 ZOPK má být prostředkem k co nejširšímu prostoru pro účast veřejnosti ve správních řízeních dotýkajících se zájmu ochrany přírody a krajiny. Volba nemůže být věcí libovůle správního orgánu. Úvaha správního orgánu bude především záviset na tom, zda je okruh adresátů takového oznámení správnímu orgánu v okamžiku zahájení řízení již známý. Je-li okruh adresátů znám, představuje adekvátní sdělení jednotlivé doručení písemnou formou.

Naopak v druhém případě je v zájmu zajištění co možná nejširšího informování veřejnosti namísto forma publikace sdělení na úřední desce. Tímto způsobem je umožněna účast širšímu okruhu kvalifikované veřejnosti, neboť možnost účastnit se konkrétního správního řízení není omezována pouze na ty subjekty, které s předstihem požádaly o informování ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK.

[13] Dalším hlediskem by podle stěžovatele mělo být zohlednění zásady rovného přístupu. Podle stěžovatele z § 70 ZOPK nevyplývá, že by měly mít spolky s podanou žádostí jakákoli privilegia. Pro následnou účast ve správním řízení je rozhodující přihlášení se k účasti v určené zákonné lhůtě, nikoli podání žádosti o informace. Právo na informaci o zahajovaném řízení a právo účastnit se správního řízení jsou dvě samostatná práva. Nevyužití prvního nemá za následek zánik druhého. Proto nelze způsobem publikace informace o zahajovaném řízení omezovat okruh osob, které se mohou k účastenství přihlásit, ve prospěch spolků, které o informace předem požádaly.

[14] Názor stěžovatele o nutnosti volby právě jednoho ze způsobů informování o probíhajícím řízení potvrzují závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011-51, zopakované například v rozsudku téhož soudu č. j. 7 As 72/2012-43. Podle nich je správní orgán oprávněn zvolit cestu neadresného zveřejnění informace o řízení podle § 70 odst. 3 ZOPK na úřední desce správního orgánu, a to i vůči těm subjektům, které podaly žádost o informace ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK. V takovém případě běží osmidenní lhůta pro oznámení účasti ve správním řízení již od tohoto oznámení. Stěžovatel v této souvislosti odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 4 As 20/2020-36, ve kterém se soud zabýval mj. výkladem § 70 ZOPK v kontextu sdělování informací o zahajovaném správním řízení.

[15] Závěrem stěžovatel dodal, že napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný, neboť krajský soud vedle zdůvodnění svého názoru neposoudil důvody předchozího rozhodnutí stěžovatele a nevypořádává argumenty, které stěžovatel v žalobním řízení uplatnil na podporu svého právního názoru.

[16] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnil s tzv. hybridní koncepcí zastávanou správními orgány a odkázal na judikaturu správních soudů. Zmínil rozsudek krajského soudu ze dne 30. 7. 2021, č. j. 77 A 12/2021-46, který shledal Nejvyšší správní soud správným v rozsudku ze dne 30. 11. 2022, č. j. 1 As 269/2021-47. Žalobce dodal, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 38/2013-23 je zřejmé, že § 70 odst. 3 ZOPK neuvádí konkrétní postup při doručování informací, ale jen postup při počítání lhůty pro zaslání přihlášky spolku do řízení, jsou-li příslušné informace vyvěšeny na úřední desce veřejnou vyhláškou. Stěžovatel od září 2012 do srpna 2021 postupoval v rozporu se zákonem, neboť žalobci požadované informace nezasílal přímo. Dodal, že ani v případě řízení s více než 30 účastníky není správní orgán povinen spolky informovat prostřednictvím veřejné vyhlášky, ale může tak činit též přímo. Podle názoru žalobce i ustálené judikatury jsou správní orgány po obdržení žádosti ve smyslu § 70 ZOPK vždy povinny zaslat spolku požadované informace přímo. V opačném případě by podávání těchto žádostí postrádalo smysl.

[17] Stěžovatel na podporu hybridní koncepce § 70 ZOPK odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 20/2020-36. V této věci však probíhalo územní řízení

pokračování

s účastí více než 30 účastníků. Jeho zahájení proto stavební úřad oznámil všem, včetně spolků, na úřední desce veřejnou vyhláškou, takže spolky (ať již s podanou žádostí nebo bez ní) se musely do řízení přihlásit do 8 dnů od vyvěšení této veřejné vyhlášky. Rozsudek čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu (a jemu předcházející zrušené rozhodnutí Městského soudu v Praze) se tedy týká územního řízení podle stavebního zákona, nikoli správních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Další rozdíl spočívá v tom, že se zmiňovaný rozsudek zabývá počítáním lhůt od vyvěšení veřejné vyhlášky. Stavební úřad navíc vyvěsil veřejnou vyhlášku s oznámením o zahájení řízení a se svoláním ústního jednání, zatímco správní orgány v nyní posuzované věci odmítají vyvěšování veřejných vyhlášek se svoláváním ústních jednání a se současným oznamováním zahájení řízení. Žalobce setrval na názoru, že pokud správnímu orgánu každoročně posílá specifikovanou žádost, nemá povinnost pravidelně sledovat jeho úřední desku. Naopak, správní orgán je povinen zasílat mu informace o zahájení vybraných typů řízení přímo. Pouze je-li počet účastníků řízení vyšší než třicet, může správní orgán vyvěsit oznámení o zahájení řízení podle § 144 správního řádu na úřední desku formou veřejné vyhlášky. Jiný postup je nezákonný.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel namítá, že krajský soud neposoudil důvody stěžovatelova rozhodnutí a nevypořádal argumenty, které stěžovatel v řízení před krajským soudem uplatnil na podporu svého názoru.

[21] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je třeba vykládat jako nemožnost zjistit z rozhodnutí jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z odůvodnění musí být zejména zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil a jak se vypořádal se stěžejními argumenty účastníků řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[22] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Krajský soud se vypořádal s podstatou žalobních námitek a srozumitelně odůvodnil své úvahy a závěry. Nejvyšší správní soud připomíná, že předmět žalobního řízení vymezuje v souladu s dispoziční zásadou žalobce. Pro soudní přezkum před krajským soudem je proto určující zejména podoba uplatněných žalobních námitek. To však neznamená, že soud může opomenout argumenty žalovaného obsažené ve vyjádření k žalobě. Jak ale Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012-61, mnohdy postačí, pokud krajský soud vysloví svůj právní názor k jednotlivým námitkám žalobce, neboť tím často současně odpoví na protichůdné argumenty žalovaného. Skutečnost, že se krajský soud výslovně nevypořádá s obsahem

vyjádření žalovaného, nemusí automaticky působit nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Postoj soudu k tvrzením žalovaného totiž může být dostatečně zřejmý z toho, jaké závěry soud přijal ve vztahu k žalobním námitkám. Podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud vypořádal s tvrzeními žalovaného jak implicitně (vypořádáním žalobních námitek), tak výslovně (např. ve vztahu k odkazům žalovaného na judikaturu viz bod 95. napadeného rozsudku).

[23] Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k posouzení dalších kasačních námitek.

[24] Podle § 70 odst. 2 ZOPK *občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.*

[25] Podle § 70 odst. 3 ZOPK je občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. 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.

[26] Krajský úřad ve sdělení k oznámení o účastenství ve správním řízení ze dne 1. 9. 2020 uvedl, že žalobce neměl v době zahájení řízení podanou žádost o informování, resp. že předchozí žádost vypršela dne 16. 8. 2019 a žalobce podal novou až dne 17. 8. 2020. Z obsahu správního spisu je však zřejmé, že žalobce podal žádost ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK mj. 16. 8. 2019, a ta tak platila celý následující rok. Na období před i po ní pak plynule navazovaly další žádosti. Krajský úřad patrně žalobcovu platnou žádost přehlédl. Správní orgány obou stupňů již ve svých rozhodnutích tuto skutečnost nezpochybňovaly. Není tedy sporu o tom, že žalobce měl podanou žádost, která věcně i časově dopadala na správní řízení, jehož účastníkem se chtěl stát.

[27] Nejvyšší správní soud předesílá, že výkladu § 70 odst. 2 a 3 ZOPK se věnoval v nedávném rozsudku č. j. 1 As 269/2021-47, a to na půdorysu řízení téhož žalobce o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného – krajského úřadu. Nejvyšší správní soud proto při vypořádání této věci vyšel z velké části ze závěrů rozsudku prvního senátu, od nichž neshledal důvod se odchýlit. Soud na tomto místě dále připomíná východisko, jímž se při výkladu zákona o ochraně přírody a krajiny řídí, a sice zajištění co možná nejširší účasti veřejnosti na řízeních týkajících se ochrany přírody a krajiny (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728).

[28] Smysl informování spolků o zahajovaných řízeních v předstihu nespočívá v omezení jejich účasti v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, nýbrž v možnosti efektivní účasti spolků na celém správním řízení již od počátku. U řízení zahajovaných na žádost ostatně není z povahy věci reálné, aby informace

pokračování

o zahájení řízení byla spolku dána předem, tj. ještě před zahájením řízení. Hlavním smyslem žádostí o informace o zahajovaných správních řízeních je zajistit, aby spolky byly nejprve za podmínek stanovených zákonem informovány správními orgány o řízeních, ve kterých mohou hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, a pak se mohly na základě obdržení této informace přihlásit písemným oznámením své účasti podle § 70 odst. 3 ZOPK (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 19/2011-728 či č. j. 4 As 20/2020-36).

[29] První senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 As 269/2021-47 konstatoval, že § 70 odst. 2 ZOPK upravuje, za jakých podmínek má spolek právo požadovat, aby jej příslušný správní orgán informoval o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Navazující § 70 odst. 3 ZOPK stanoví, za jakých podmínek a v jakých lhůtách se může spolek přihlásit do správního řízení jako jeho účastník. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že toto ustanovení neobsahuje pravidla pro informování spolků podle § 70 odst. 2 ZOPK. Jedná se pouze o speciální úpravu počítání lhůt, a to s ohledem na to, jakým způsobem správní orgán spolek o zahájení řízení informoval. Skutečnost, že ustanovení zmiňuje dvě různé možnosti informování, ještě neznamena, že jsou tyto možnosti vzájemně zaměnitelné a rovnocenné a že dávají příslušnému orgánu na výběr, jak může splnit svou povinnost plynoucí z § 70 odst. 2 ZOPK.

[30] Závěry prvního senátu navazují na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu, která uznává možnost doručovat spolku oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 38/2013-23 uvedl, že § 70 odst. 3 věta poslední ZOPK „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 sdělení informace o zahájení řízení. Možnost doručovat takové oznámení veřejnou vyhláškou se musí pro dané řízení opírat o jiný právní předpis“. Lze zmínit také rozsudek č. j. 9 As 40/2011-51, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil závěr o nutnosti doručovat písemné vyhotovení oznámení o zahájení řízení spolku pouze na případy, kdy správní orgán nezveřejní oznámení o zahájení řízení na úřední desce.

[31] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, podle něhož z ničeho nevyplývá, že by se na zveřejnění informace podle § 70 odst. 2 ZOPK měla vztahovat pravidla doručování veřejnou vyhláškou. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku č. j. 1 As 269/2021-47, podal-li spolek splňující předpoklady § 70 odst. 2 věty první ZOPK zmíněnou žádost, je správní orgán povinen poskytovat mu požadované informace primárně podle obecných pravidel správního řádu pro doručování písemností. Z § 19 a násl. správního řádu přitom plyne, že se písemnosti doručují zpravidla adresně (zejména do datové schránky, prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, případně na elektronickou adresu). Kromě individuálního (adresného) doručování správní řád počítá rovněž s doručováním veřejnou vyhláškou prostřednictvím úřední desky, a to za podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Veřejnou vyhláškou lze doručovat mj. v případech, které stanoví zákon (zejména v řízeních s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu, případně v řízeních podle zvláštního zákona). Pro nyní posuzovanou věc je podstatné, že Nejvyšší

správní soud v rozsudku č. j. 1 As 269/2021-47 zdůraznil, že nelze doručovat zveřejněním na úřední desce správního orgánu. Jádrem stěžovatelovy kasační argumentace, podle níž krajský soud nesprávně zaměňuje zveřejnění informace s jejím doručením, tak nenachází oporu v judikatuře.

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shrnuje, že pokud spolek požádá, aby byl předem informován o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, je správní orgán povinen mu v průběhu doby platnosti žádosti tyto informace doručovat. Může tak učinit buď adresným doručením nebo doručením veřejnou vyhláškou, druhým způsobem pouze, jsou-li pro něj splněny zákonné předpoklady. Doručení veřejnou vyhláškou přitom představuje – kromě případů určených zákonem, kdy je správní orgán povinen či oprávněn takto postupovat – pouze informační nadstandard nad rámec povinného doručení adresného (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 40/2011-51). Nelze se tedy automaticky uchýlovat k doručování veřejnou vyhláškou s účelovou argumentací, že tak správní orgán činí za účelem vyšší informovanosti veřejnosti. Chce-li správní orgán skutečně dosáhnout širšího povědomí veřejnosti o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, může kromě adresného doručení informace přistoupit též k jejímu neadresnému doručení, určenému celé veřejnosti, tj. poskytnout veřejnosti zmíněný *informační nadstandard*. Odlišný způsob zprostředkování informací (zveřejněním či oznámením na úřední desce) postrádá zákonnou oporu. Ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK tedy nelze vykládat v tom smyslu, že stanoví zvláštní způsob zveřejnění informace, které není doručením. Jak již bylo řečeno, toto ustanovení specifikuje pouze počítání lhůt v závislosti na tom, jakým způsobem správní orgán informaci doručuje, nikoli samotný způsob doručování.

[33] Stěžovatel dále podotkl, že pokud by se v případě zveřejnění informace mělo jednat o její doručení veřejnou vyhláškou, pak by musely být splněny podmínky ve smyslu § 25 správního řádu. Krajskému soudu vytkl, že podle jeho posouzení začíná běžet lhůta pro přihlášení se do řízení již dnem vyvěšení vyhlášky, nikoliv okamžikem doručení. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že zákon o ochraně přírody a krajiny je *lex specialis* ve vztahu ke správnímu řádu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 20/2020-36). Účel § 70 odst. 3 věty druhé ZOPK je stanovit okamžik sdělení informace o zahájení řízení, přičemž zákon o ochraně přírody a krajiny v případě doručování veřejnou vyhláškou modifikuje obecná pravidla doručování. Nejvyšší správní soud i na tomto místě odkazuje na rozsudek č. j. 1 As 269/2021-47, v němž konstatoval, že citované ustanovení zavádí speciální úpravu počítání lhůt v závislosti na způsobu informování spolku ze strany správního orgánu.

[34] Stěžovatel rovněž namítl, že informace o zahajovaném správním řízení je publikována vůči subjektům, kteří ještě nejsou účastníky správního řízení, a proto se nejedná o informaci o zahájení správního řízení ve smyslu § 47 odst. 1 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu tomuto závěru nelze nic vytknout, neboť samotné informování spolku ještě neznamená, že se spolek stane účastníkem řízení. V okamžiku, kdy je informován o zahájení řízení, tedy ještě účastníkem není. To ale nic nemění na tom, že mu je třeba tuto informaci určitým způsobem doručit. Doručování písemností je přitom běžné i mimo rámec správního řízení. Správní řízení vedoucí k vydání správního rozhodnutí je pouze jednou z řady různorodých forem činnosti správních orgánů. V této souvislosti lze odkázat na argumentaci krajského soudu obsaženou v napadeném rozsudku. Krajský soud zde zdůraznil, že nic nebrání doručovat písemnosti mimo rámec správního řízení. V určitých

pokračování

případech přitom může dojít k tomu, že roli informace o zahájení správního řízení ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK bude plnit oznámení o zahájení řízení doručované veřejnou vyhláškou v souladu s obecnými či zvláštními právními předpisy upravujícími dané správní řízení.

[35] Stěžovatel připustil, že volba způsobu oznámení informace o zahajovaném správním řízení nemůže být libovolná. Úvaha správního orgánu se odvíjí od toho, zda je správnímu orgánu okruh adresátů oznámení v okamžiku zahájení řízení znám – pokud ano, je namístě adresné doručení; pokud ne, zveřejnění sdělení na úřední desce, které umožňuje účast širšímu okruhu kvalifikované veřejnosti. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že volba nesmí být otázkou libovůle. Se stěžovatelem uvedeným kritériem, kterým je znalost okruhu adresátů oznámení, se však neztotožňuje. Podle této logiky by totiž správnímu orgánu nebyl nikdy s jistotou okruh adresátů znám, a oznámení by proto za žádných okolností nebyl povinen zveřejnit adresně. Otázkou volby způsobu doručování se nicméně Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku č. j. 6 As 38/2013-23, v němž konstatoval, že možnost doručovat oznámení veřejnou vyhláškou musí vyplývat z jiného právního předpisu, jinak je správní orgán povinen doručovat toto oznámení adresně. Rozlišovací kritérium tedy spočívá v existenci zvláštní právní úpravy, nikoli ve známosti okruhu adresátů oznámení. Právě k tomuto závěru dospěl krajský soud v napadeném rozsudku a Nejvyšší správní soud s jeho závěry souhlasí.

[36] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 As 269/2021-47 ve vztahu k rozsudku č. j. 4 As 20/2020-36 zdůraznil, že se jednalo o řízení s více než 30 účastníky, a proto správní orgán v souladu se správním řádem jako jiným právním předpisem doručoval oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou. Nejvyšší správní soud sice v odst. [18] citovaného rozsudku použil formulaci, že „§ 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“ (čtvrtý senát zde přejal formulaci užitou v již zmíněném rozsudku č. j. 7 As 72/2012-43). Zároveň dodal, že druhá forma sdělení není adresována konkrétním osobám, ale celé veřejnosti (*a contrario* nikoli pouze spolkům, které podaly žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK). Dále upřesnil, že zveřejněním na úřední desce se rozumí vyvěšení oznámení o zahájení řízení, v tam řešené věci podle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 144 odst. 2 a § 25 odst. 2 správního řádu. Rozsudek čtvrtého senátu tedy nelze vykládat v tom smyslu, že uznává tzv. hybridní způsob doručování informací zveřejněním na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. O možnosti doručovat oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou hovoří také rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 38/2013-23, který výslovně zmiňuje individuální doručení písemného vyhotovení oznámení o zahájení řízení ve srovnání s doručením veřejnou vyhláškou. Obdobně lze odkázat na rozsudek č. j. 9 As 40/2011-51, podle něhož 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.“

[37] Stěžovatel tvrdí, že § 70 ZOPK má být způsobem, jak zajistit co nejširší prostor pro účast veřejnosti ve správních řízeních týkajících se zájmu ochrany přírody a krajiny. Postup správních orgánů v nyní posuzované věci však této logice odporuje. Právě shora zmíněná informační jistota je jedním z důvodů, proč spolky žádají o informování o zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné odkázat i na závěry krajského soudu v nyní napadeném rozsudku, v němž zdůraznil rozdíl mezi adresným doručením oznámení a doručením vyvěšením na úřední desce. Rozdíl tkví v tom, že individualizované oznámení o zahájení řízení poskytuje svému adresátu podstatně větší míru právní jistoty a procesního komfortu, neboť se o zahájení správního řízení dozví bez další své aktivity (nad rámec podání žádosti o informování), tj. bez nutnosti kontrolovat v pravidelných intervalech úřední desky příslušných správních orgánů. Stěžovatelův přístup tento účel v celém rozsahu popírá, ačkoli se svou argumentací snaží navodit opačný dojem. Žalobci, který v posuzované věci aktivně požádal o informace o zahajovaných řízeních, totiž správní orgány informace navzdory výslovné žádosti neposkytly. Informací se mu dostalo až později a pouze za užití další žádosti, tentokrát o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Následně správní orgány odkázaly žalobce na úřední desku, kde byly informace již dříve „v tichosti“ zveřejněny. Takový postup podle Nejvyššího správního soudu neodráží snahu o co nejširší účast dotčené veřejnosti ve správních řízeních.

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že obecně vzato je požadavek na účinné informování veřejnosti nejlépe naplněn adresným doručením informací k žádosti spolku. Doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky naopak spolky nutí, aby navzdory platné žádosti neustále kontrolovaly úřední desky a nijak nešetří jejich čas a náklady. Povinností správních orgánů proto je adresně informovat spolky, které o to zákonným způsobem projeví zájem, o své zamýšlené činnosti v dané oblasti, nikoli je odbývat přehlédnutelným strohým sdělením na úřední desce (rozsudek č. j. 1 As 269/2021-47). Uvedené přitom nevylučuje (a žalobce to ostatně nepopírá), aby v zákonem předvídaných případech správní orgán doručoval oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou.

[39] Stěžovatel odkázal také na zásadu rovného přístupu. Z § 70 ZOPK podle něj nevyplývá, že by spolky, které požádaly o informování o zahajovaných řízeních, měly mít „*jakákoli privilegia*“. Způsobem zveřejnění informace nelze omezovat okruh potenciálních účastníků ve prospěch spolků, které o informování požádaly.

[40] Nejvyšší správní soud ve vztahu k této námitce odkazuje na rozsudek ze dne 13. 6. 2022, č. j. 6 As 373/2021-35. V něm konstatoval, že smyslem a účelem žádosti o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je možnost spolků na základě obdržených informací kvalifikovaně a bez nutnosti dožadování dalších informací zvážit účast v řízeních, u nichž to zákon o ochraně přírody a krajiny (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 k dalšímu využití v řízení. Podle Nejvyššího správního soudu je v nyní řešené věci stěží pochopitelné,

pokračování

jakým způsobem by měla být narušena rovnost mezi spolky, které o informování požádají, a těmi, které tak (z nejrůznějších důvodů) neučiní. Adresné doručení odpovědi na žádost o informování není privilegiem, nýbrž právem spolku, který žádost podal. V opačném případě, resp. při výkladu zastávaném stěžovatelem, by institut žádosti o informování ztratil význam. Podání žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK zaručuje spolkům informační jistotu v případě, že oznámení o zahájení správního řízení nebude zveřejněno na úřední desce. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, ne každé zahájení správního řízení je tímto způsobem zveřejněno.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[42] Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; toto právo naopak náleží úspěšnému žalobci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Náklady sestávají z odměny advokátky za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. sepsání vyjádření. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tak činí 1 x 3 100 Kč [srov. § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočítat 1 x 300 Kč paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Zástupkyně žalobce není plátkyní daně z přidané hodnoty. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada činí dohromady 3 400 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu