



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšera a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 219/2, Brno, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Ke Skalce 5907/47, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 8. 2023, č. j. 38 A 6/2023-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I.

[1] Shora označeným usnesením Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) odmítl pro nepřipustnost žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j. KUJI 53060/2023 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo výrokem I. rozhodnuto o umístění stavby „I/23 Vladislav, obchvat“ (dále též „stavební záměr“), výrokem II. stanoveny podmínky pro umístění stavby a výrokem III. rozhodnuto o povolení kácení dřevin a uložení náhradní výsadby v souladu s § 8 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále též „ZOPK“ či „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Krajský soud uvedl, že podle § 70 odst. 3 ZOPK je občanské sdružení oprávněno se při splnění zákonem stanovených podmínek účastnit řízení podle tohoto zákona. Takovým řízením je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 ZOPK (ve znění od 1. 1. 2018). Spolkům, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, tak dle názoru krajského soudu náleží podle § 70 odst. 3 ZOPK postavení účastníka řízení

o umístění stavby vedené podle stavebního zákona, jestliže v něm má být vydáno mj. povolení ke kácení dřevin podle § 8 odst. 6 ZOPK (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26). Žalobce však ve správním řízení (jehož mohl být účastníkem) zůstal zcela pasivní; jeho prvním krokem byla až žaloba proti prvostupňovému rozhodnutí. Na základě uvedeného krajský soud dovedl, že žalobu je třeba odmítnout, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, a jeho žaloba je tak nepřijatelná [§ 68 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“]. Usnesení krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonného odmítnutí žaloby soudem. Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. Předně stěžovatel poukazoval na legislativní vývoj v dané oblasti, zejména pak na novelu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), která s účinností od 1. 1. 2018 vyloučila účast spolků ze všech řízení podle stavebního zákona pro záměry vydávané bez souhlasného závazného stanoviska EIA, a provedla tak mj. i změnu znění § 70 odst. 3 ZOPK. V tomto ohledu zejména uvedl, že cílem zákonodárce bylo předmětnou novelou vyloučit účast spolků ze všech řízení, a to i z těch, v nichž se vydává závazné stanovisko dle § 8 odst. 6 ZOPK (nebo výjimka dle § 56 odst. 6 ZOPK). Dále pak stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, ve kterém Ústavní soud zamítl návrh na zrušení změny § 70 odst. 3 ZOPK provedené zákonem č. 225/2017 Sb. (dále též „novela stavebního zákona“). K tomu mj. uvedl, že spolky, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, se mohou v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod obrátit na správní soud a podat správní žalobu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Na základě uvedených skutečností stěžovatel neměl žádné pochybnosti o tom, že se správního řízení účastnit nemůže, a proto má jako spolek zajištěnou soudní ochranu podle s. ř. s. Stěžovatel dodal, že žalovaný veřejnou vyhláškou ze dne 15. 3. 2023, č. j. KUJI 29229/2023, sice oznámil zahájení územního řízení o umístění stavebního záměru, avšak nikde neuvedl, že se spolky mohou do tohoto řízení přihlásit dle § 70 odst. 3 ZOPK. Z toho stěžovatel usuzoval, že účastníkem řízení být nemůže. Krajskému soudu dále vytýkal, že vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26. Právní názor obsažený v tomto rozsudku nemohl stěžovatel předvídat a usnesení krajského soudu tak odporuje principu předvídatelnosti. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel zůstal po celou dobu územního řízení procesně nečinný. Dodal, že z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel územní řízení od počátku sledoval a musel si být vědom, že v případě obchvatu takového rozsahu dojde jako ve většině

pokračování

podobných případů k vydání povolení ke kácení dřevin. Žalovaný dále poukázal na to, že proti rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 ZOPK, jenž bylo rovněž podkladem pro prvostupňové rozhodnutí, se stěžovatel bránil řádným opravným prostředkem, avšak v případě povolení ke kácení dřevin takto nepostupoval. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[5] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti souhrnně dovozoval, že krajský soud pochybil, pokud žalobu odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení. Podle stěžovatele (s ohledem na aktuální znění právní úpravy, tj. po novele stavebního zákona a s ní související změny § 70 odst. 3 ZOPK) se územního řízení v dané věci účastnit nemohl, neboť mu dle stavebního zákona nenáleželo postavení účastníka řízení, a proto postupoval správně, když se proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného bránil až správní žalobou.

[7] Jádrem uvedené argumentace se Nejvyšší správní soud zabýval v nedávném rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26 (dále též „rozsudek sp. zn. 4 As 33/2023“), jímž byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2022, č. j. 30 A 59/2022-87, na který stěžovatel pro podporu svých závěrů poukazuje. Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační argumentace důvod odchýlit se od závěrů uvedeného rozsudku.

[8] Do 31. 12. 2017 stavební zákon v § 85 odst. 2 písm. c) stanovil, že účastníkem územního řízení jsou osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Podle § 89 odst. 4 stavebního zákona se jednalo o osoby, které se zabývají ochranou veřejného zájmu. Obě tato ustanovení byla novelou stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018 zrušena. Jelikož na

uvedená ustanovení stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 navazoval § 70 odst. 2 a 3 ZOPK, byla s novelizací stavebního zákona přijata rovněž změna § 70 odst. 3 ZOPK. Jejím cílem bylo zjednodušit a zrychlit povolovací řízení, a to tím, že do stavebního řízení bude vstup spolků omezen (srov. bod 14 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36 a VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby). S účinností od 1. 1. 2018 tak ustanovení § 70 odst. 2 a 3 ZOPK zní: *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. Občanské sdružení je 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 (důraz přidán soudem).*

[9] Spolu s § 70 odst. 3 ZOPK byl současně novelizován § 8 ZOPK. Dle uvedeného ustanovení platí, že pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru (povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí) je nutné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (namísto před novelou vydávaného samostatného správního rozhodnutí). Přitom platí, že *povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí* (§ 8 odst. 6 ZOPK, důraz přidán soudem).

[10] Má-li tedy dojít ke kácení dřevin v souvislosti se stavebním záměrem, jenž má být povolen v územním řízení (či v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), nevede orgán ochrany přírody správní řízení o vydání povolení ke kácení dřevin (jako v základním režimu vydávání tohoto povolení dle § 8 odst. 1 ZOPK), ale namísto toho vydává podle § 8 odst. 6 ZOPK závazné stanovisko podle § 90 odst. 1 správního řádu. Stavební úřad je obsahem závazného stanoviska vázán a je povinen do územního rozhodnutí zahrnout výrok o povolení ke kácení dřevin a případně též o uložení náhradní výsadby a tyto výroky odůvodnit (srov. body 22 a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 33/2023).

[11] Funkcí závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány pro účely řízení o umístění stavby je posoudit, zda stavební záměr je akceptovatelný z hlediska veřejných zájmů, které dotčené orgány podle zákona hájí, popř. za jakých podmínek. Závaznými

pokračování

stanovisky se obecně nepovoluje nic dalšího nad rámec samotného stavebního záměru, jak je vymezen pro účely řízení o umístění stavby. Specifická konstrukce obsažená v § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny však tuto funkci závazných stanovisek dotčených orgánů podstatně přesahuje. Závazné stanovisko totiž není jen obsahově závazné pro výrokovou část rozhodnutí, jelikož územní rozhodnutí v takovém případě obsahuje přímo rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin (a případně stanoví další podmínky). Samotné závazné stanovisko totiž neopravňuje k pokácení dřevin, neboť o povolení ke kácení dřevin je rozhodnuto až v rozhodnutí stavebního úřadu, byť vychází ze závazného stanoviska. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023, novelizace daného ustanovení nesledovala pouze ochranu veřejného zájmu v územním řízení, nýbrž integraci dvou samostatných správních řízení (jednoho vedeného dle zákona o ochraně přírody a krajiny a druhého vedeného dle stavebního zákona) do jediného správního řízení. To ostatně vyplývá i ze znění § 8 odst. 6 ZOPK, dle kterého je předmět územního řízení v případech spadajících pod toto ustanovení širší, neboť v něm má být rozhodnuto též o kácení dřevin rostoucích mimo les. V podrobnostech srov. body 32 a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 33/2023.

[12] Na výše uvedený závěr nemá žádný vliv, zda bylo závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáno před zahájením územního řízení, nebo v jeho průběhu (srov. bod 36 rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 33/2023). Vydání závazného stanoviska totiž nelze považovat za takový časový předěl, jenž by vylučoval, že se v rámci územního řízení vede i řízení o povolení ke kácení dřevin, jestliže orgán ochrany přírody vydal závazné stanovisko před zahájením územního řízení. Závazné stanovisko je toliko podkladem (být obsahově závazným) pro stavební úřad, ovšem jeho vydání neznamená, že by bylo ukončeno projednávání povolení kácení dřevin. O povolení ke kácení dřevin je rozhodnuto až v rozhodnutí stavebního úřadu, byť vychází ze závazného stanoviska. Stavební úřad má pravomoc a věcnou příslušnost rozhodnout o povolení ke kácení dřevin, které mu zakládá zákon o ochraně přírody a krajiny. Okolnost, že je při svém rozhodování vázán závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, jenž v něm posuzuje splnění podmínek pro povolení ke kácení dřevin, nemění nic na výše uvedeném.

[13] Optikou výše uvedených východisek Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023 dovedl, že „*řízením podle tohoto zákona*“ ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat dle § 8 odst. 6 ZOPK. Stavební úřad má totiž pravomoc a věcnou příslušnost rozhodnout o povolení ke kácení dřevin, které mu zakládá zákon o ochraně přírody a krajiny, jelikož výrokem o povolení ke kácení dřevin v územním rozhodnutí rozhoduje o právních vztazích upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jinak řečeno, má-li být součástí územního rozhodnutí povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 6 ZOPK, stavební úřad autoritativně rozhoduje i ve věci ochrany přírody a krajiny, a tedy vede (také) řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Z uvedeného vyplývá, že řízení vyjmenovaná v § 8 odst. 6 ZOPK vedená stavebním úřadem jsou částečně řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona, a tudíž se takových řízení mohou spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, účastnit (srov. bod 37 a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 33/2023).

[14] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní projednávaném případě krajský soud správně dovodil, že stěžovatel (environmentální spolek) byl oprávněn se daného správního (územního) řízení účastnit za podmínek uvedených v § 70 odst. 3 ZOPK. Stěžovatel se však územního řízení nezúčastnil; zůstal zcela pasivní a proti rozhodnutí žalovaného brojil až správní žalobou. Podle výslovného znění § 68 s. ř. s. se přitom lze ochrany ve správním soudnictví domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků (připouští-li je zákon). Opačný postup zakládá nepřípustnost žaloby (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu např. ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, ze dne 12. 11. 2020, č. j. 1 As 375/2020-88, ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 As 28/2021-38, ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 As 217/2022-62 atd.). Podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby k soudu je projevem zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů do správního řízení. Soudní přezkum správních rozhodnutí nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy, a proto je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv (srov. § 46 a § 68 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, a dále též Nepřípustnost žaloby. In.: BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.). Krajský soud tedy postupoval správně, když v nyní projednávané věci žalobu jako nepřípustnou odmítl.

[15] K přehodnocení závěru o nepřípustnosti žaloby neshledal soud důvod ani s ohledem na další stěžovatelem akcentované skutečnosti.

[16] Pokud stěžovatel poukazoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, konstatuje soud, že Ústavní soud v něm dovodil, že změna znění § 70 odst. 3 ZOPK v souvislosti s přijatou novelou stavebního zákona nezasahuje do podstaty práva na životní prostředí, které je garantováno v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, neboť pouze zužuje procesní aspekt jeho uplatňování ve správním řízení. Z předmětného nálezu však nelze, jak se stěžovatel mylně domnívá, dovodit, že by spolky byly vyloučeny ze všech řízení podle stavebního zákona. Ústavní soud v nálezu výslovně uvedl, že ekologické spolky se i po změně § 70 odst. 3 ZOPK mohou nadále účastnit těch správních řízení, v nichž „lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny.“ Mezi taková řízení přitom výslovně zařadil zejména řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým řízení o povolení ke kácení dřevin dle § 8 ZOPK bezpochyby je. Ústavní soud se však v předmětném nálezu nevyjádřil ke specifické otázce, zda lze za „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK považovat např. také řízení formálně vedené podle stavebního zákona, v němž ovšem stavební úřad v souladu s § 8 odst. 6 ZOPK samostatným výrokem rozhoduje o povolení ke kácení dřevin (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 4 As 146/2022-54). Uvedenou otázkou se nicméně zabýval zdejší soud v rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023, ve kterém dovodil, že spolky se daného řízení účastnit mohou (viz výše). Při tomto závěru kasační soud vyšel z jednoznačné dikce zákonné úpravy, přičemž zohlednil i rizika (důsledky) jiného výkladu. Opačný závěr by mj. vedl ke značné disproporci z hlediska práva účasti spolku, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny (srov. bod 38 rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 33/2023). Spolek by se totiž mohl účastnit pouze samostatného řízení o povolení ke kácení dřevin vedeného dle § 8 odst. 1 ZOPK (a na které navazuje např. územní souhlas), ale již by se nemohl účastnit řízení v téže věci, které je dle § 8 odst. 6 ZOPK integrováno do územního řízení. Pokud postačí k realizaci stavebního záměru jiné opatření

pokračování

stavebního úřadu, než jaké je uvedeno v § 8 odst. 6 ZOPK (např. územní souhlas), rozhoduje se o povolení ke kácení dřevin podle obecného režimu dle § 8 odst. 1 ZOPK. V praxi to znamená, že orgán ochrany přírody v takovém případě vede samostatné správní řízení podle tohoto zákona, kterého se spolky mohou bez jakýchkoliv pochybností účastnit. Právo spolku účastnit se řízení, v němž se povoluje kácení dřevin, by tak záviselo na tom, zda samotný stavební záměr, s nímž je kácení dřevin spojeno, může být povolen např. územním souhlasem, nebo zda vyžaduje územní rozhodnutí a spadá pod § 8 odst. 6 ZOPK. Hranice mezi těmito různými formami povolení umístění stavby přitom není dána pouze povahou stavebního záměru, nýbrž i tím, zda byly předloženy všechny nezbytné podklady (např. nepodmíněná souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů, souhlasy vlastníků sousedních pozemků). Nutno podotknout, že ze znění zákona nevyplývá úmysl zákonodárce činit mezi účastenstvím spolků v řízeních týkajících se povolení ke kácení dřevin rozdíly. K tomuto závěru přitom nepostačuje argument, že stavební úřad není orgánem ochrany přírody a krajiny a sám neposuzuje splnění podmínek pro povolení kácení dřevin, neboť to činí orgán ochrany přírody v závazném stanovisku (srov. bod 38 rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023).

[17] Pokud pak stěžovatel poukazoval na rozpory mezi stanovisky (vyjádřeními) ústředních orgánů státní správy, těmi se rovněž zdejší soud zabýval v rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023, a soud proto i v tomto ohledu primárně odkazuje na závěry označeného rozsudku. Soud nepopírá, že Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v září 2021 metodickou pomůcku, ve které uvedlo, že územní řízení, v němž se aplikuje § 8 odst. 6 ZOPK, není řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 3 tohoto zákona. K opačnému závěru nicméně dospělo Ministerstvo životního prostředí, které ve svém metodickém pokynu v reakci na to uvedlo, že stavební úřad vede v rámci územního řízení též řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž tak spolkům náleží postavení účastníka podle § 70 odst. 3 tohoto zákona v rozsahu rozhodování mj. o povolení kácení dřevin. V této souvislosti podotklo, že stavební úřad rozhoduje v územním řízení na základě kompetence svěřené mu zákonem o ochraně přírody a krajiny o zásazích do zájmů chráněných tímto zákonem. Řízení, v němž je takové rozhodnutí vydáváno, je proto vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Obdobně jako Ministerstvo pro životní prostředí se ostatně vyjádřilo i samotné Ministerstvo pro místní rozvoj, když v přípisu ze dne 7. 4. 2021 (přeposlaného v listopadu téhož roku, č. ev. E 6633/2021-82) uvedlo, že slova „řízení podle tohoto zákona“ uvedená v § 70 odst. 3 ZOPK je třeba chápat jako „řízení podle stavebního zákona, pokud v nich stavební úřad využívá pravomoci stanovené ZOPK a rozhoduje ve věcech, které jsou předmětem ochrany přírody a krajiny.“ K tomu dodalo, že nepovažuje za vhodné „vycházet pouze z jazykového výkladu § 70 odst. 3 ZOPK, protože by se spolkům znemožnilo právo účastnit se ochrany přírody a krajiny, kterou jim § 70 odst. 3 ZOPK dává, splní-li další zákonné podmínky. Z výše uvedeného vyplývá, že stavební úřad vede řízení vyjmenovaná v ustanovení § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK podle stavebního zákona, přičemž se uplatní ustanovení § 70 ZOPK při vymezování účastníků řízení a tito účastníci mohou uplatňovat svá procesní práva v rámci zákonem stanovených kritérií.“ Ministerstvo je ústředním správním orgánem ve věcech územního plánování, který zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků v péči o životní prostředí (k tomu srov. § 11 odst. 1 a 2 stavebního zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36).

[18] Stěžovatel přitom sám uvádí, že si byl výše uvedených rozdílných přístupů v metodikách vědom. Současně si byl vědom i toho, že je v dané věci vedeno řízení, které ostatně od počátku sledoval, což dokládá mj. veřejnou vyhláškou o zahájení územního řízení o umístění stavebního záměru, resp. dokladem o jejím vyvěšení dne 17. 3. 2023 na úřední desce žalovaného (k nim viz dále). I přesto se však do daného správního řízení nepřihlásil. Pokud stěžovatel měl na základě rozdílných metodik pochybnosti o tom, zda se může účastnit již správního řízení, či nikoliv, tím spíše se do něj měl z procesní opatrnosti přihlásit. Namísto toho ale vyčkával, aby mohl podat přímo správní žalobu. Jak již však bylo výše opakovaně uvedeno, možnost účastnit se daného řízení, resp. bránit se v něm vyplývala z právní úpravy, což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023, přičemž nevyčerpání opravných prostředků vyvolává nemožnost věcného projednání žaloby (§ 68 s. ř. s.).

[19] Nutno dodat, že občanské sdružení, jehož předmětem je ochrana přírody a krajiny, je dle § 70 odst. 2 ZOPK i po předmětné novele stavebního zákona oprávněno *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.* Taková žádost o informace přitom není v rozporu s úmyslem zákonodárce tato řízení zrychlit, jak namítá stěžovatel, neboť i po předmětné novele stavebního zákona zůstalo uvedené ustanovení (§ 70 odst. 2 ZOPK) beze změny. Toto ustanovení stále umožňuje „*přístup dotčené veřejnosti k informacím a do příslušných správních řízení velmi široce a stanoví pouhou minimalistickou podmínku o tyto informace jednoduchým způsobem požádat a do předmětných řízení se po obdržení informace o jejich vedení přihlásit*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006-59, a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011-728). Spolky jsou tak nadále oprávněny žádat, aby byly informovány 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). Stěžovatel tak mohl být na základě § 70 odst. 2 ZOPK o probíhajícím správním řízení, resp. o možnosti se do něj přihlásit včas informován. V tomto ohledu nelze přehlédnout ani povahu stěžovatele, který je dlouhodobě působícím ekologickým spolkem, který má ve stanovách za hlavní cíl ochranu přírody, krajiny a životního prostředí se zaměřením na různé dopravní stavby a záměry s vlivem na dopravu. I soudu je z úřední činnosti známo, že v předmětné oblasti je dostatečně erudovaným (profesionálním) subjektem.

[20] Pokud si stěžovatel i přes výše uvedené nebyl vědom možnosti se v daném případě účastnit již správního řízení, o této skutečnosti byl informován nejpozději napadeným usnesením krajského soudu. Krajský soud v něm totiž jednoznačně poukázal na předmětný rozsudek sp. zn. 4 As 33/2023 a závěry z něj plynoucí, tedy že spolek má postavení účastníka řízení o umístění stavby vedeného podle stavebního zákona, jestliže v něm má být vydáno povolení ke kácení dřevin. V návaznosti na vydání napadeného usnesení stěžovatel mohl uplatnit práva jako opomenutý účastník dle § 84 správního řádu. Dle odst. 1 tohoto ustanovení platí, že *osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem*

pokračování

oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Uvedené ustanovení se přitom vztahuje nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl a neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48). Délku lhůty shledal Nejvyšší správní soud dostatečně dlouhou, neboť s ohledem na právní jistotu dalších (neopomenutých) účastníků nemůže být správní rozhodnutí napadáno „donekonečna“, a to ani tehdy, kdy je vadné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017-83). V uvedené úpravě je tak zdůrazněna zásada bdělosti (*vigilantibus iura*), podle níž se ochrana poskytuje pouze těm právům, jejichž držitelé o ně dbají, aktivně je vykonávají a v případě porušení je i vymáhají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 As 11/2008-42, a § 84 In: Fiala, Z. a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Dostupné v ASPI). Stěžovatel měl tedy poté, co byl krajským soudem poučen o možnosti účastnit se již správního řízení, možnost proti rozhodnutí žalovaného brojit. Takto však nepostupoval. Obrátil se pouze na zdejší soud, a to i přesto, že o probíhajícím správním řízení dle svých tvrzení již dříve věděl (viz výše). Za této situace a s přihlédnutím k obsahu kasační stížnosti soudu nepřisluší se v tomto řízení vyjadřovat k tomu, jaké námitky a vůči čemu by spolky v daných (správních) řízeních mohly uplatňovat, resp. k rozsahu aktivní legitimace. Spor se koncentroval na otázku přípustnosti žaloby, resp. vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení; stěžovatel v kasační stížnosti (po provedení geneze právní úpravy a judikatury) dovozoval nesprávnost závěru krajského soudu o přípustnosti dané žaloby, resp. nutnosti vyčerpat prostředky ochrany již ve správním řízení. Takové námitky však s ohledem na výše uvedené nebylo lze shledat důvodnými. Soud dodává, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21 atp.).

[21] Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že krajský soud aplikací rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023 na daný případ porušil zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí, popř. jiné zásady soudního přezkumu, jak se snažil tvrdit stěžovatel. K uvedené argumentaci soud předeseílá, že krajský soud vyšel z pravomocného rozsudku vrcholného soudu ve věcech správního soudnictví (Nejvyššího správního soudu, který byl zveřejněn i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - pod č. 4500/2023). Tento rozsudek zcela přiléhá na danou věc, přičemž náležitě vysvětluje nosný závěr, a sice že „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 ZOPK je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy

sp. zn. IV. ÚS 451/05, sp. zn. I. ÚS 403/03 a na ně navazující judikatury), bezdůvodné opomenutí judikatury vrcholných soudů by mohlo nést rysy jurisdikční libovůle a vést k protiústavnosti rozhodnutí. „*Jakkoliv není obecný soud formálně vázán judikaturou vyšších soudů, resp. právní vědou, měl by, při řešení otázky quid juris, vzít v úvahu i relevantní judikaturu. (...) ‚Rysy jurisdikční libovůle‘ může mít takové rozhodnutí, v němž se obecný soud odchýlí od ustálené rozhodovací praxe, aniž by dostatečným způsobem vyložil důvody, pro které ustálenou rozhodovací praxi odmítá*“ (nálezn sp. zn. III. ÚS 470/97, Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 16., str. 203 a násl.). Z uvedeného závěru ostatně vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 7 Afs 205/2006), který rovněž ukládá krajským soudům vzít v úvahu i relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[22] V důsledku rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 33/2023 nedošlo ani ke změně ustálené judikatury správních soudů. Rozsudek ve věci sp. zn. 4 As 33/2023 byl prvním rozsudkem Nejvyššího správního soudu, který se vyjádřil k účasti ekologických spolků v případě integrace povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 6 ZOPK do řízení dle stavebního zákona, přičemž z něj vychází i další rozsudky (srov. rozsudek ve věci sp. zn. 6 As 225/2022). Stěžovatel ani sám neoznačil žádný rozsudek Nejvyššího správního soudu, který by se k dané otázce stavěl jinak, resp. který by opravňoval stěžovatele k jím zvolenému postupu. Není pravdou ani to, že by 4. senát nezvažoval důsledky pro environmentální spolky. Dovedil, že ze zákona jednoznačně vyplývá, že spolky se mohou účastnit řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 3 ZOPK), přičemž opačný výklad by vedl k nedůvodnému rozdílu mezi účastenstvím spolků v případě samostatně vedeného řízení o povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 1 ZOPK, kterého se spolky jakožto řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny účastnit bezpochyby mohou, a mezi povolením vydávaným dle § 8 odst. 6 ZOPK. Lze dodat, že soudu je z úřední činnosti známo, že i další spolky postupovaly v minulosti způsobem předvídaným 4. senátem (viz dále). Stěžovatel přesto bez náležité zákonné (a judikaturní) opory tvrdí, že jedinou možností bylo vyčkat a podat až správní žalobu.

[23] Výklad stěžovatele by *ad absurdum* vedl k tomu, že by překvapivým rozhodnutím bylo jakékoli rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které by nekonvenovalo představám stěžovatele. Takto však překvapivost chápat nelze. Za „překvapivá rozhodnutí“ lze označit taková rozhodnutí, ve kterých nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu předvídat rozhodnutí soudu. Rozhodnutím za těchto okolností dochází k odepření možnosti právně a skutkově argumentovat ve vztahu k otázce, která se jeví jako významná pro rozhodnutí soudu. Stěžovateli by tak v takovém případě bylo znemožněno reálně a efektivně hájit před soudem svá práva (srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02, 12/2003 Sb. ÚS, ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04, 129/2004 Sb. ÚS, ze dne 12. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 322/03, 198/2005 Sb. ÚS a ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. II. ÚS 503/05, 76/2006 Sb. ÚS). Konkrétně v nálezu ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99 (publ. pod N 142/16 SbNU 63), Ústavní soud uvedl: „*Změna právního názoru soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů je nevyhnutelně důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, jestliže soud dospěje k závěru, že správní rozhodnutí posoudilo věc nesprávně a nejde přitom o případ, kdy účastník, ačkoliv zákon porušen byl, na svých právech nebyl nijak dotčen. V projednávané věci však soud poté, co dospěl k závěru o nesprávnosti posouzení věci správním rozhodnutím, sám právně i skutkově ‚vykročil‘ jiným směrem a předejmul stanovisko, jež by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. V takových případech*

pokračování

je totiž účastníkům zcela uzavřena cesta k tomu, aby mohli předložit důkazy, které z dosavadního pohledu se neukazovaly jako relevantní, byť důkazní břemeno zde může být na straně účastníka, a navíc je takovým soudním rozhodnutím věc posunuta do roviny nepřezkoumatelnosti.“ Obdobně lze odkázat na právní větu k rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 1. 1995, č. j. 6 A 185/93-24: „Jestliže žalobce důvodně tvrdí nesprávnost právního posouzení věci žalovaným, a jestliže nesprávnost právních závěrů je podstatná pro rozhodnutí správního orgánu, soud toto rozhodnutí zruší. Žalobu nelze zamítnout proto, že výrok správního rozhodnutí může popřípadě obstát z jiných soudů zřejmých právních důvodů, o které však své rozhodnutí správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval.“ Uvedené závěry následuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudky ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008-102, ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65, č. 1469/2008 Sb. NSS, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, či ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 206/2014-48). Přiměřeně lze odkázat také na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 3. 2022, č. j. 1 Afs 334/2017-208. K problematice tzv. překvapivých rozhodnutí se kasační soud dále vyjádřil např. v rozsudku ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004-83, ve kterém mj. uvedl, že pokud soud posuzuje zcela srovnatelné případy odlišně, a to bez jakéhokoliv odůvodnění, dopouští se tím „jurisdikční libovůle odporující základnímu principu materiálního právního státu, kterým je předvídatelnost rozhodování (...), mající v konečném důsledku dopady i na princip rovnosti účastníků soudního řízení.“ Prizmatem výše uvedené judikatury nelze shledat případnou stížní argumentaci. Ačkoliv z vyjádření stěžovatele vyplývá, že byl přesvědčen o tom, že se správního řízení účastnit nemůže, tento jeho názor nebyl založen na dlouhodobé rozhodovací praxi správních orgánů, potažmo ani soudů. Stěžovatel ani neoznačuje konkrétní případy, ve kterých by jiný environmentální spolek postupoval stejně a krajský soud by rovnou projednal správní žalobu. Naopak lze dodat, že jiné spolky se účasti ve správních řízeních domáhaly (srov. např. řízení ve věci sp. zn. 4 As 33/2023, ve kterém dotčený spolek tvrdil, že mu náleží účastenství dle § 70 odst. 3 ZOPK, neboť bez ohledu na to, že řízení vede stavební úřad, se jedná o řízení o ochraně přírody a krajiny). Ani na základě stěžovatelem označené judikatury Ústavního soudu nelze dovodit oporu pro závěr o překvapivosti rozhodnutí zakládající nutnost připuštění žaloby k věcnému přezkumu. Ústavní soud v žádném ze stěžovatelem označených případů neuložil správním soudům, že musí předmětnou žalobu (domáhají se zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž bylo výrokem I. rozhodnuto o umístění stavby, výrokem II. stanoveny podmínky pro umístění stavby a výrokem III. rozhodnuto o povolení ke kácení dřevin a uložení náhradní výsadby v souladu s § 8 odst. 6 ZOPK) připustit k soudnímu přezkumu i bez vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení. Ústavní soud nahlíží na překvapivost soudního rozhodování podobně jako výše označená judikatura správních soudů. Dále ji spatřuje např. v situacích, kdy odvolací soud neposkytne účastníkům prostor vyjádřit se k odlišnému právnímu názoru, než který zastávala předchozí instance (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2022, sp. zn. II. ÚS 3257/21), pokud účastníci řízení nedostanou příležitost vyjádřit se k odlišnému hodnocení důkazů (náleží ze dne 9. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 1980/13), nebo k odlišnému právnímu hodnocení (náleží ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 777/07). O žádný takový případ se však v dané věci nejedná. Lze dodat, že zákaz překvapivých rozhodnutí nelze vykládat tak, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11).

[24] Přípustnost správní žaloby nelze dovodit ani na základě stěžovatelem akcentovaného obsahu veřejné vyhlášky o zahájení územního řízení o umístění stavebního záměru, resp. dokladu o jejím vyvěšení dne 17. 3. 2023 na úřední desce žalovaného. Ani jeden z označených dokumentů nenaznačuje, že by se měl stěžovatel bránit až správní žalobou. To nelze dovodit rovněž z celkového postupu žalovaného. Soud z opatrnosti dodává, že z obsahu spisu vyplývá, že byly respektovány požadavky § 87 odst. 1 stavebního zákona, dle kterého *stavební úřad oznámí zahájení územního řízení (...) Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků; v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu.* Dle § 144 odst. 6 správního řádu platí, že v řízení s velkým počtem účastníků lze doručovat písemnosti *veřejnou vyhláškou*. Podle názoru Nejvyššího správního soudu přitom z právní úpravy nevyplývá pro žalovaného explicitní povinnost uvést, že podkladem pro řízení bylo závazné stanovisko dle § 8 odst. 6 ZOPK. Ani z toho, že některé správní orgány postupují nad rámec svých zákonných povinností (podle stěžovatele se tak mělo stát např. v případě stavebního záměru „Riviéra – nástupní prostor a parkování“), nelze dovozovat nezákonnost odmítnutí žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků. Výklad stěžovatele by *de facto* vedl k tomu, že pokud by jakýkoliv správní orgán ve vyhlášce zmínil cokoliv nad rámec zákona, měl by stěžovatel právo na to, aby se takto chovaly všechny správní orgány, a to bez ohledu na to, zda jim to ukládá právní úprava. Z právní úpravy současně nevyplývá, že by ojedinělý postup některého správního orgánu vyvolával přípustnost správní žaloby proti postupu jiného orgánu, který nad rámec zákona nepostupoval. Podmínky přípustnosti žaloby jsou obsaženy v s. ř. s., který mj. neumožňuje připustit žalobu k věcnému přezkumu tehdy, pokud žalobce nevyčerpal prostředky ochrany ve správním řízení, jsou-li k dispozici (srov. § 68 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud přitom nikterak nezpochybňuje závěry plynoucí z nálezů Ústavního soudu (ze dne 25. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 1607/11, ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18), na nyní projednávaný případ však nejsou zcela přílehlivé. V rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 33/2023 totiž nelze spatřovat odklon od dosavadní judikatury správních soudů ani vytváření nového právního názoru. O judikturní odklon by se jednalo až ve chvíli, kdy by v důsledku sjednocovací činnosti došlo k zásadní změně v rozhodovací činnosti soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65). O takový případ se ale v nyní projednávané věci nejedná. Ostatně ani stěžovatel neuvádí konkrétní rozsudky správních soudů, se kterými by byl výše uvedený rozsudek sp. zn. 4 As 33/2023 v rozporu. Nejedná se proto o nově přijatý názor aplikovaný zpětně v rozporu se stávající judikaturou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42).

[26] Na nyní projednávanou věc pak nejsou přílehlivé ani závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 8 As 231/2022-36, resp. z rozsudku ze dne 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35. V uvedených věcech se totiž zdejší soud zabýval situací, kdy bylo řízení dle stavebního zákona skončeno pravomocným rozhodnutím do 31. 12. 2017, tedy do účinnosti novely stavebního zákona, ale následně bylo toto rozhodnutí zrušeno správním soudem už za účinnosti této novely. Nejvyšší správní soud za popsané situace dospěl k závěru, že otázku účastenství občanského sdružení ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK je i v dalším řízení nutné posuzovat dle dosavadních právních předpisů. Taková

pokračování

situace ale v nyní projednávaném případě nenastala, neboť územní řízení po celou dobu probíhalo již za účinnosti novely stavebního zákona. Závěry, na které poukazuje stěžovatel, proto nelze na nyní projednávaný případ aplikovat. Skutkově a právně odlišnou situací se pak Nejvyšší správní soud zabýval i v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, který proto rovněž není na nyní projednávaný případ přílehlavý. Obdobně pak nelze v nyní projednávané věci vycházet ani z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 49/2021-162, ve kterém se jednalo o účast spolku v územním řízení, ovšem bez nutnosti povolit kácení mimolesních dřevin (jak ostatně přiznává i sám stěžovatel). V nyní projednávaném případě je ovšem situace odlišná z toho důvodu, že stavební úřad na základě závazného stanoviska rozhodoval rovněž o povolení ke kácení dřevin. Relevantní pak nejsou ani závěry plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2022, č. j. 30 A 59/2022-87, na jehož závěry stěžovatel rovněž poukazuje, neboť ten byl zrušen výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 33/2023.

[27] S ohledem na koncepci právní úpravy, resp. subsidiaritu soudního přezkumu nemůže být důvodem pro připuštění žaloby k věcnému přezkumu ani stěžovatelem akcentovaná ekonomická, časová a jiná náročnost správních řízení. Není současně pravdou, že by všechny spolky postupovaly stejně jako stěžovatel. Minimálně ve věci posuzované správními soudy pod sp. zn. 4 As 33/2023 jiný spolek využil možností daných správním řádem a až následně podal žalobu. Soud dodává, že je mu z úřední činnosti známo, že proti rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 ZOPK, jež bylo rovněž podkladem pro prvostupňové rozhodnutí, se stěžovatel bránil řádným opravným prostředkem. V případě povolení ke kácení dřevin však takto nepostupoval. Nutno dodat, že nepředložil žádné relevantní důvody, na základě kterých by svoji účast ve správním řízení mohl skutečně předem považovat za vyloučenou. Pokud pak stěžovatel měl pochybnosti o tom, zda se správního řízení může jako spolek účastnit, měl se tím spíše z procesní opatrnosti do územního řízení jako účastník přihlásit, či alespoň požádat o poskytnutí informací dle § 70 odst. 2 ZOPK (viz výše). Důvodem ke zrušení usnesení krajského soudu není ani to, že rozhodl poměrně krátce po podání žaloby. Jak již bylo výše naznačeno, krajský soud při svém rozhodnutí reflektoval relevantní právní úpravu a judikaturu. Stěžovatel ani neuvádí, jak konkrétně negativně se rychlost rozhodování krajského soudu projevila na jeho právech. Nepřípustnou překvapivost pak nelze dovodit ani z geneze dané věci, na kterou stěžovatel obsáhle poukazoval. Právní názor vrcholných soudů lze uplatnit nejen na budoucí, ale i na probíhající řízení (tzv. incidentní retrospektiva – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 a na něj navazující rozhodnutí).

[28] Nejvyšší správní soud výše uvedeným výkladem nikterak nezpochybňuje význam environmentálních spolků, resp. význam čl. 35 Listiny základních práv a svobod a navazující judikatury (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Ani judikatura Ústavního soudu však nezpochybňuje nutnost vyčerpání opravných prostředků (jsou-li k dispozici) před podáním správní žaloby. To platí i po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Z uvedeného nálezu, jakož ani z žádného stěžovatelem označeného nálezu Ústavního soudu nelze dovodit, že by správní soudy měly věcně přezkoumat žalobu, kterou se spolek domáhá přezkumu napadeného rozhodnutí bez vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení. Ústavní soud sice připouští možnost podat rovnou žalobu, ale pouze v případech, kdy se nelze účastnit správního řízení. Jak však vyplývá z výše uvedeného, o takový případ se v dané věci nejedná. Ze znění zákona

o ochraně přírody a krajiny (zejména z § 70 odst. 3 ZOPK) jednoznačně vyplývá, že spolky se řízení probíhajících podle tohoto zákona účastnit mohou. Lze dodat, že označeným nálesem Ústavní soud podrobil abstraktní kontrole předmětnou změnu právní úpravy (§ 70 odst. 3 ZOPK) a dospěl k závěru, že není protiústavní. Při tom zcela jistě zvažil i důsledky pro environmentální spolky. Ani náznakem nenaznačil, že by správní soudy měly připouštět účast spolků bez vyčerpání opravných prostředků, jsou-li k dispozici. Ostatně výklad § 70 odst. 3 ZOPK ve vazbě na § 8 odst. 6 ZOPK provedený zdejším soudem v rozsudku sp. zn. 4 As 33/2023 (a na něj navazující rozsudek č. j. 6 As 225/2022-36) je v zájmu environmentálních spolků, neboť výslovně deklaruje jejich účast již ve správním řízení (i po provedené novele). Je-li zákon formulován tak, že umožňuje výklad vedoucí k širší účasti (dotčené) veřejnosti v rozhodovacích procesech, je třeba jej upřednostnit, neboť lépe odpovídá cílům sledovaným Aarhuskou úmluvou, která je součástí unijního práva (rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství) a soudy jsou přitom povinny vykládat vnitrostátní právo tak, aby v co největší možné míře dosahovalo cílů stanovených v Aarhuské úmluvě (k tomu srov. rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 8. března 2011 ve věci C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie, bod 50, a dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36).

[29] Nejvyšší správní soud dodává, že vyhověl žádosti stěžovatele o přednostní projednání věci. Dodává, že délka řízení byla vyvolaná složitostí dané problematiky (způsobené zejména kroky zákonodárce v dané oblasti) a zvažováním důsledků pro stěžovatele a další podobné spolky. Na podkladě argumentace účastníků řízení byla důkladně promyšlena možná řešení dané věci. Bylo vyčkáváno i na řešení souvisejících věcí (zejména řízení ve věci sp. zn. 7 As 12/2024) s cílem podat ucelený pohled na předmětnou problematiku tak, aby stěžovatel a podobné spolky *pro futuro* věděly, za jakých podmínek se mohou účinně domoci ochrany svých práv. Nelze přehlédnout ani to, že stěžovatel v kasační stížnosti neakcentoval nutnost přednostního vyřízení dle zákona č. 416/2009 Sb., naopak vytýkal krajskému soudu, že rozhodl překvapivě rychle po obdržení žaloby (viz výše). Lze konečně dodat, že lhůta pro rozhodnutí soudu obsažená v zákoně č. 416/2009 Sb. je lhůtou pořádkovou (k tomu srov. § 2 In: TRUNEČEK, J. *Zákon o liniiových stavbách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, Dostupné v ASPI).

[30] Ani na základě žádných dalších stížních tvrzení nebylo lze dovodit nutnost zrušení napadeného usnesení krajského soudu. Krajský soud správně dovodil nepřípustnost dané žaloby, což má za následek její odmítnutí. K přehodnocení uvedeného závěru nemohl soud shledat důvod ani s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci (viz výše). Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani existenci vad, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení usnesení krajského soudu *ex officio* (srov. např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost bez jednání zamítl (§ 109 odst. 2 a § 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu

pokračování

nákladů řízení. Žalovanému, jenž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. září 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu