

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **AKTIV PROTI KORUPCI z. s.,** se sídlem V Honech 689, Klecany, zastoupený Mgr. Lucií Červenkovou, advokátkou se sídlem Výhledová 548/3, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2018, č. j. MZP/2018/510/596, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2018, č. j. 50 A 56/2018 – 43,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2018, č. j. 50 A 56/2018 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Obec Borová Lada podala dne 29. 9. 2016 žádost o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též jen „ZOPK“) ze zákazů stanovených v § 49 a § 50 tohoto zákona u zvlášť chráněných druhů rostlin a živočichů. Tato žádost byla podána pro účely povolení stavby čistírny odpadních vod na pozemcích v katastru obce. K účastenství v řízení o povolení výjimky se přihlásil žalobce jako ekologický spolek, který proti rozhodnutí Správy Národního parku Šumava (dále jen „správní orgán I. stupně“), jako příslušného orgánu ochrany přírody, podal odvolání. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) toto odvolání zamítl.

[2] Žaloba, s níž se žalobce obrátil na Krajský soud v Českých Budějovicích, byla odmítnuta ve výroku označeným usnesením (dále „krajský soud“ a „napadené usnesení“) pro zjevný nedostatek hmotné legitimace žalobce. Z obsahu žaloby krajský soud dovodil, že žalobce odvíjí svoji legitimaci k podání žaloby z § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud považoval pro účely posouzení, zda je spolek oprávněn podat správní žalobu proti napadenému rozhodnutí, za nutné zjistit, zda se jedná o ekologický spolek ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK, tedy spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, a dále to, zda tomuto konkrétnímu spolku svědčí právo domáhat se soudní ochrany. Při posouzení, zda je hlavní činností žalobce ochrana přírody a krajiny, zohlednil název, sídlo, znění stanov žalobce a jeho personální složení podle sbírky listin v rejstříku, kde je zapsán. Z vlastní úřední činnosti shromáždil informace o tom, jakých typů řízení vedených před krajským soudem se žalobce účastnil v roli účastníka či osoby zúčastněné na řízení. Pokusil se také ověřit činnost žalobce na jeho webových stránkách, nicméně zjistil, že ty „nefungují/neexistují“. Pokud na ně žalobce sám odkazoval ve svých podáních, považoval soud za přípustné učinit si z takového zjištění podpůrně negativní závěr o činnosti žalobce jakožto spolku s určitým obecně prospěšným cílem sloužícím široké veřejnosti. Krajský soud neshledal u žalobce schopnost relevantně se účastnit rozhodovacích procesů v otázkách ochrany přírody a krajiny, neboť tu by bylo lze presumovat pouze u těch subjektů, které se aktivitám na poli životního prostředí věnují soustavně. Podle krajského soudu se žalobce intenzivně zajímá o dění v obci Borová Lada v souvislosti s transparentností veřejné správy, zejména ve vztahu k předmětné čistírně odpadních vod (dále též jen „ČOV“) a záležitostem s ní souvisejícím, jeho primárním zájmem však není ochrana přírody a krajiny. Co se týče věcného zaměření, převažují u něj činnosti týkající se korupce ve veřejné správě a její transparentnosti, což ostatně i koresponduje s názvem žalobce. Ochrana životního prostředí je v účelu spolku zmíněna zcela obecným a vágním způsobem, žalobce svou působnost neomezuje na určitou lokalitu či specifickou otázku ochrany přírody a krajiny.

[3] Krajský soud nepovažoval za splněnou ani druhou podmínku, kterou dovodil z judikatury správních soudů a Ústavního soudu, a to vztah žalobce k předmětné lokalitě, resp. k předmětnému stavebnímu záměru. Konstatoval značnou vzdálenost sídla spolku od stavby ČOV a to, že předseda spolku, jakožto jediná dohledatelná osoba, má bydliště v Praze. Samotná stavba je malá čistička s místním vlivem bez regionálního přesahu. S ohledem na význam předmětného stavebního záměru a důležitost dotčených zájmů nelze v tomto případě uvažovat o širším žalobním oprávnění ekologických spolků napříč celou republikou. Krajský soud se necítil být vázán faktem, že správní orgán I. stupně i žalovaný se žalobcem ve správním řízení jako s účastníkem jednali, a konstatoval, že nemůže poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům, která žalobci nepřísluší.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Předeslal, že věcně se jedná o udělení výjimky ve prospěch výstavby ČOV na zelené louce za dotační peníze v Národním parku Šumava, v místě s výskytem chráněných druhů za situace, kdy obec už jednu čističku má, ale ta chátrá a jsou z ní vypouštěny škodlivé látky do Teplé Vltavy.

[5] Stěžovatel má napadené usnesení za nepřezkoumatelné proto, že ačkoli soud odmítnutí žaloby opírá o § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a tvrdí, že šlo o návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou, tj. nedostatek aktivní procesní legitimace, v odůvodnění argumentuje tím, že stěžovatel nemá hmotnou legitimaci (chybí dotčení na právech). Nesouhlasil s aplikací závěrů Ústavního soudu vyslovených v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14, neboť ten se týkal aktivní legitimace spolků k napadání opatření obecné povahy, kdežto v této věci jde o řízení vedené podle ZOPK, kde zákon žádnou podmínku jako např. sídlo v místě vedeného řízení, nevyžaduje. Podle jeho mínění nelze pro odmítnutí žaloby v jeho případě hledat oporu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016 - 28, který připouští účast spolku působícího obvykle na jiném místě, než se nachází předmět správního řízení, pokud jde o objekt s určitým stupněm celostátní ochrany, neboť v této věci se předmět řízení nachází v Národním parku Šumava, který takový status má. Dále postrádal úvahu soudu k tomu, jak by mohla funkčnost webových stránek mít vliv na legitimaci k podání žaloby, což působí nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů. Napadené usnesení spočívá pouze na obecných konstatováních a odkazech na často nepřiléhavou judikaturu a krajský soud nevysvětlil, proč stěžovatel aktivní procesní legitimací nedisponuje. Podobně soud nevysvětlil, co mínil „soustavným věnováním se ochraně přírody a krajiny, životnímu prostředí, ekologii“ a o jaké ustanovení zákona takový požadavek opírá a podle čeho činnost stěžovatele, který se prokazatelně účastní mnoha správních řízení, hodnotí. Stěžovatel namítá, že posouzení aktivní legitimace podle jeho názvu nemá oporu v zákoně a je absurdní hodnotit spolky podle toho, kolik žalob v jakých věcech podaly. Zákon nevyžaduje, aby se spolek účastnící se řízení o výjimce nemohl zajímat i o další témata, která s ochranou životního prostředí souvisejí (např. boj s korupcí). Stěžovatel se účastní řízení o kácení dřevin a domáhá se účasti i v řízení o povolení vypouštění vod z ČOV do Teplé Vltavy. Stěžovatel také poukázal na to, že *v jeho věci* se již Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že se má svých práv domáhat žalobou proti rozhodnutí namísto zásahové žaloby, takže s jeho aktivní procesní i věcnou legitimací počítal. Odmítnutí žaloby podle něj představuje porušení jeho práva na spravedlivý proces a soudní ochranu podle Listiny základních práv a svobod.

[6] Stěžovatel se dále vyjádřil k samotné přípustnosti žaloby. Podle něj je možné označit práva, která zákon o ochraně přírody a krajiny spolkům za splnění dalších podmínek přiznává, za hájení zájmů ochrany přírody a krajiny. Považuje je za práva procesní povahy, a proto se i aktivní legitimace účastníka řízení v řízení o žalobě odvíjí od porušení jeho procesních práv, tedy práva na to, aby se správní orgány řádně vypořádaly s námitkami a odvolacími důvody, které mají posoudit s příslušným hmotným právem, včetně posouzení kolize různých chráněných hodnot. Ačkoliv skutečným důvodem podání žaloby je nebo může být ochrana životního prostředí, namítána jsou také procesní pochybení správních orgánů. Soud se nedostatečně vypořádal s tím, proč nemá být stěžovatel oprávněn žalobu podat. Vyhovění žalobě je v souladu s veřejným zájmem, neboť jednání žalovaného představuje zásah do veřejných zájmů chráněných zákonem (dodržování zákonnosti veřejnou správou). Stěžovatel požádal o přednostní projednání jeho věci a popsal, proč považuje dotaci na stavbu ČOV za nezákonně získanou, jakož i to, že napadené rozhodnutí nezohlednilo výskyt některých chráněných druhů.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na to, že kasační stížnost směřuje proti argumentaci krajského soudu k závěru, že žalobu podala osoba neoprávněná, a netýká se jeho vlastní rozhodovací činnosti. Dodal, že se s aktivitami stěžovatele setkal pouze ve vztahu k záměru obce Borová Lada vybudovat ČOV, o jeho jiném zájmu souvisejícím s ochranou přírody a krajiny na území Národního parku Šumava neví. Pro závěr, že se stěžovatel zajímá pouze o výstavbu konkrétní čistírny odpadních vod, a nikoli o ochranu přírodních hodnot Národního parku Šumava, svědčí podle žalovaného i to, že do jiného řízení vedeného Správou Národního parku Šumava se stěžovatel nepřihlásil. Žalovaný považuje za sporné, zda je možné stejným způsobem vykládat ustanovení o přístupu k soudní ochraně a podmínky účasti spolku ve správních řízeních podle § 70 ZOPK. Podle jeho názoru krajský soud své rozhodnutí odůvodnil přesvědčivě, proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[8] Stěžovatel v replice poukázal na to, že podobných řízení, kdy je na břehu Teplé Vltavy v místě výskytu množství chráněných druhů umisťována ČOV, mnoho není a jemu samotnému není žádné takové známo. Pokud by byl osloven občany konkrétní obce, jistě by se takového řízení účastnil; názor, že se jinak o ochranu přírody nezajímá, odmítá. Upozornil na své další aktivity v Borových Ladech, Praze a Mladé Boleslavi, které lze ověřit z veřejných zdrojů. Rozvedl své motivy k účasti v předmětném řízení a vazby mezi vedením obce a Správou Národního parku Šumava, jež považuje za nežádoucí, s vlivem na realizaci stavebního záměru. Rozhodnutí krajského soudu označil za překvapivé, a to i se zřetelem k tomu, že jiná jeho věc týkající se povolení vypouštění odpadních vod do Teplé Vltavy zůstává nerozhodnuta.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátkou.

[10] Stěžovatel opírá svou kasační stížnost o § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. V případě odmítnutí návrhu krajským soudem lze však účinně namítat pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 9 Ads 262/2017 - 19, nebo ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 As 124/2013 - 39, dostupné, stejně jako ostatní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde uvedená, na www.nssoud.cz). Pod písm. e) zmíněného ustanovení se však mohou fakticky skrývat i důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.; z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2018, č. j. 3 Afs 295/2017 - 46). Subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je však součástí právního hodnocení Nejvyššího správního soudu a nejde o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud se s ohledem na to, co tvoří rozhodovací důvody napadeného usnesení krajského soudu, bude zabývat výhradně posouzením zákonnosti závěru, že stěžovatel nebyl v této věci oprávněn podat žalobu ke správnímu soudu. Veškeré námitky do merita věci, tj. týkající se důvodů, proč by žalobě mělo být vyhověno, jsou v tomto okamžiku bezpředmětné, a nemohou být vypořádány. Ze stejného důvodu nemůže stěžovatel krajskému soudu důvodně vytýkat, že neuvedl, proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, neboť k posouzení důvodnosti žaloby kvůli soudem shledanému nedostatku žalobní legitimace vůbec nemohlo dojít.

[12] Stěžovatel se k účastenství ve správním řízení přihlásil v zákonné lhůtě dle § 70 odst. 3 téhož zákona poté, co byl správním orgánem I. stupně vyrozuměn o zahájení řízení (jako zapsaný spolek na základě platné žádosti ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK). Výsledkem správního řízení v aktuálně projednávaném případě bylo povolení výjimky dle § 56 odst. 1 ZOPK formou rozhodnutí, jež je samostatně soudně přezkoumatelné.

[13] Ekologické spolky mohou v řízení před správním soudem hájit jak svá procesní, tak hmotná práva. Buď tak činí z pohledu takzvaných „zájemníků“ dle § 65 odst. 2 s. ř. s., pokud nemohly být v předcházejícím řízení dotčeny ve své právní sféře, ale uplatňovaly zde jistý zákonem chráněný zájem (odtud zájemníci), nebo se mohou za stanovených podmínek domáhat ochrany i svých práv hmotných dle § 65 odst. 1 s. ř. s. v případě, že daným rozhodnutím bylo zasaženo do jejich právní sféry (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Dle rozšířeného senátu aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. na rozdíl od § 65 odst. 2 s. ř. s. není vázána na skutečnost, zda žalobce byl účastníkem v předcházejícím řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí (tedy z pohledu formálního pojetí účastenství), ale podstatné je, zda se rozhodnutí správního orgánu skutečně dotýká právní sféry žalobce.

[14] Dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy „k*aždá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*“. Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, a ačkoliv nemá přímý účinek, je nutné ji použít jako interpretační pramen i při výkladu vnitrostátního práva v souladu s jejím zněním (srov. plenární nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, nebo nález téhož soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).

[15] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na stěžejní nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který ekologickým spolkům umožnil domáhat se ochrany svých hmotných práv. Nález reflektoval znění Aarhuské úmluvy, když podstatně rozšířil možnost spolků domáhat se soudní ochrany. Ekologické spolky byly totiž dlouho odkázány na legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s., a mohly namítat pouze zkrácení svých procesních práv, přestože často současně napadaly i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 - 96, z 25. 6. 2015, nebo ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295). Citovaný nález podstatně

změnil dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015 – 200, či ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 - 96, blíže viz též VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 45, č. 3, s. 36 a násl.).

[16] Spolek je tak oprávněn svou aktivní legitimaci odvozovat z § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud tvrdí, že existují jemu náležející subjektivní práva, která jsou daným zásahem dotčena. Nemusí přitom jít pouze o vlastnické právo nebo jiná věcná práva člena spolku, připouští se i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (aniž by bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38, ve znění opravného usnesení ze dne 1. 6. 2017, č. j. 3 As 126/2016-48). Nemusí se tedy vždy jednat pouze o spolky „ekologické“, ale lze si představit i jiné, které mohou být konkrétním záměrem dotčeny, například spolky zahrádkářské apod. (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013 - 109).

[17] Pod vlivem výše uvedeného nálezu a pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu je dnes na spolky pohlíženo jako na rovnocenné subjekty práva bránící společné zájmy občanů, kterým „*nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny*“ (viz zmiňovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14). Záměr související s životním prostředím tak může, vyjma osob fyzických, zasáhnout i do právní sféry právnických osob a dotknout se tak jejich subjektivních práv (kromě vlastnických práv zejména práva na příznivé životní prostředí). Ačkoliv výše uvedený nález pojednával o aktivní legitimaci spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, judikatura Nejvyššího správního soudu závěry v něm obsažené následně aplikovala i na posuzování aktivní legitimace ekologických spolků při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295). Závěry v citovaném nálezu a pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu krajský soud v projednávaném případě zcela správně užil jako východiska pro posouzení aktivní legitimace žalobce.

[18] Nejvyšší správní soud se tak nejprve zabýval otázkou, zda stěžovatel mohl být napadeným rozhodnutím dotčen na svých subjektivních právech, a byl tak aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (část III. A). Poté posoudil, zda lze na stěžovatele nahlížet jako na spolek dle § 70 odst. 2 ZOPK, což by mu umožnilo vznášet alespoň námitky procesněprávního charakteru dle § 65 odst. 2 s. ř. s. za splnění podmínky, že byl účastníkem předcházejícího správního řízení (část III. B).

[19] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]*do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“),*

může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

[20] Dle § 65 odst. 2 s. ř. s. může „[ž]*alobu proti rozhodnutí správního orgánu (...) podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*“

III. A Aktivní legitimace spolku dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[21] Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 vymezil základní podmínky, za kterých se spolek může domáhat svých práv dle § 65 odst. 1 s. ř. s., jestliže přístup spolků k soudní ochraně nemůže být neomezený. Předně musí spolek tvrdit, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých subjektivních právech. Pro posouzení takového dotčení je podstatným kritériem vztah spolku k lokalitě, ve které je uskutečňován daný záměr, jakož i to, zda daný záměr může mít dopad na cíle, na něž se spolek zaměřuje. O takové věcné zaměření se může jednat i v případě, že se spolek soustřeďuje na aktivitu, která má lokální opodstatnění (například chrání endemicky se vyskytující druhy chráněných rostlin a živočichů). V praxi splnění těchto podmínek soudy dovozují z tvrzení samotného spolku, z údajů dostupných ve veřejném rejstříku, výroční zprávy či statusu spolku, ale i ze skutečností jim známých z úřední povinnosti, tedy že se konkrétní spolek opakovaně účastní soudních a správních řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny (VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, roč. 45, č. 3, s. 48; k posuzování věcného zaměření také srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 As 217/2015 - 197).

[22] Krajský soud při hodnocení, zda stěžovatel splňuje podmínku „místní a věcné souvislosti“, vycházel z údajů dostupných z veřejného rejstříku a ze skutečností známých mu z úřední činnosti. K místní souvislosti krajský soud konstatoval, že stěžovatel nedisponuje dostatečným vztahem k dané lokalitě, jestliže má sídlo v Praze-východ, předseda spolku má bydliště v Praze a o dalším personálním složení spolku nelze informace nalézt. Výjimka byla povolena pro území v obci Borová Lada v oblasti ochrany přírody a krajiny v Národním parku Šumava, dle krajského soudu se tak jedná o vzdálené lokality. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že v této souvislosti není vždy určující, zda se sídlo stěžovatele nachází v dané obci či katastrálním území (dotčeném výjimkou), ale je zapotřebí zkoumat možné dotčení právní sféry stěžovatele, potažmo jeho členů. Nutnost naplnit lokální prvek může odviset od šíře dopadů, které jsou se záměrem spojeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 10 As 336/2017 - 46). Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy připustila i takové situace, ve kterých by žalobce mohl být dotčen na svých hmotných právech, i pokud by působil obvykle na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá, a to v případě objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (například národního parku, srov. rozsudek ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016 – 28, nebo v případě provozu elektrárny přesahující svým dopadem hranice dotčeného kraje, viz rozsudek ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015 - 200,

nebo také v případě stavby rychlostní silnice s dopadem na celý Jihomoravský kraj, viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2015, č. j. 31 A 42/2013 - 120).

[23] Nejvyšší správní soud tedy musel posoudit, zda lze u stěžovatele shledat určitou místní zakotvenost v oblasti, kde má dojít k ohrožení zájmů chráněných ZOPK právě povolením konkrétní výjimky. Zvažoval, zda záměr může jakkoliv zasahovat do právní sféry stěžovatele, případně zda se rozhodnutí o výjimce týká objektu nadmístního významu s dopady i na stěžovatele.

[24] Stěžovatel brojil proti rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 ZOPK ze zákazů uvedených v § 49 odst. 1 ZOPK, a to zasahovat do biotopu, vykopávat, poškozovat a ničit, či jinak rušit ve vývoji jedince zvláště chráněných druhů rostlin (kamzičník rakouský a oměj šalamounek), a výjimky dle § 56 odst. 1, 2 ZOPK ze zákazů uvedených v § 50 odst. 2 ZOPK, a to škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje ohrožených druhů živočichů (zmije obecná, ještěrka živorodá, vranka obecná, bramborníček hnědý, bobr evropský a užovka obojková) jejich rušením, zraňováním, chytáním, přemisťováním všech vývojových stadií a usmrcováním v místech přirozeného výskytu a zasahováním do jejich sídel a biotopu. Tato výjimka byla udělena za účelem výstavby čistírny odpadních vod, jež nahradí čistírnu původní, která v aktuálním stavu již nesplňuje technické požadavky. Výpusť čističky vede do vodního toku Teplá Vltava. Nová čistírna je dimenzována na 1000 EO (tj. ekvivalentních obyvatel) a svou kapacitou nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nejde totiž o „*vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí*“ dle § 1 odst. 2 tohoto zákona. S povolením výjimky byly zároveň stanoveny podmínky, jež bude třeba za účelem ochrany jmenovaných druhů při výstavbě dodržet.

[25] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v tomto případě nelze s ohledem na výše uvedené reálně očekávat, že stavba čistírny odpadních vod v malé obci, s předpokládaným záborem půdy 500 m² (a na uskladnění stavebních materiálů v okolí dalších 500 m²) bude mít regionální či celostátní dopad. Neposuzuje se totiž šíře dopadu nedostatečného čištění odpadních vod na okolí Borových Lad a vodního toku, kam jsou vypouštěny, ale výhradně následky, které pro chráněné složky životního prostředí může mít umístění stavby (ČOV) na pozemku, kde se vyskytují vyjmenované druhy rostlin a živočichů, jichž se má zpochybňovaná výjimka týkat. Ze spisového materiálu se nepodává, že by se stěžovatel svou činností zaměřoval na ochranu přírody a krajiny v uvedené lokalitě nebo tvrdil skutečnosti, ze kterých by bylo možné mít reálně za to, že jsou ohrožena práva spolku (či jeho konkrétních členů). Z podkladů tak lze spolehlivě dovodit pouze to, že samotný záměr nelze považovat za takového nadmístního významu, aby zasahoval do právní sféry stěžovatele se sídlem v Klecanech u Prahy. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že dotčení geograficky vzdáleného spolku nelze bez dalšího dovozovat ze skutečnosti, že se ohrožené druhy, jichž se týká výjimka, o niž v předmětném správním řízení jde, vyskytují na území chráněné oblasti. Řízení podle § 56 ZOPK je totiž odlišné od řízení, která řeší dopad záměru na chráněné území jako takové (národní park, chráněná krajinná oblast), jako např. řízení o výjimce podle § 43 ZOPK, neboť každé z nich má jiný předmět (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 - 83, a ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323). Situace, v nichž Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil splnění

podmínek aktivní legitimace spolku s odkazem na zásadní chráněný zájem, nejsou s právě řešeným případem srovnatelné (viz rozsudek ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve vztahu k Národnímu parku a evropsky významné lokalitě Šumava nebo již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 3 As 126/2016 ohledně chráněné krajinné oblasti Jeseníky a národní přírodní rezervace Praděd).

[26] Věcná souvislost byla krajským soudem posouzena poměrně stručně (body 15-17). Z údajů z vlastní úřední činnosti učinil závěr, že se stěžovatelova činnost týká zejména korupce a transparentnosti veřejné správy. Ve stanovách je pod účelem spolku uvedena ochrana životního prostředí až na samotném konci „*zcela obecným a vágním způsobem*“ a krajský soud dodal, že „*žalobce svou působnost neomezuje na určitou lokalitu či specifickou otázku v rámci ochrany životního prostředí a krajiny a deklarace jeho účelu je v tomto směru de facto blanketní povahy*“ (bod 16 napadeného usnesení). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ze žaloby je sice patrné, že se stěžovatel zajímal o ochranu ohrožených druhů vyskytujících se v dotčené lokalitě, tamtéž ale sám uvedl, že podstatou jeho aktivit je klást odpor nehospodárnému nakládání obce s veřejnými prostředky. Ke své činnosti v souvislosti s ochranou přírody a krajiny se v řízení před krajským soudem blíže nevyjádřil. V kasační stížnosti pak stěžovatel popisuje, že se zabývá i jinými tématy, která však podle něj s ochranou životního prostředí souvisejí (např. boj s korupcí). Zmínil také, že se účastní řízení o kácení dřevin dle zákona o ochraně přírody a krajiny, i navazujících a jiných řízení, například o povolení vypouštění vod z ČOV do Teplé Vltavy. Stěžovatel tedy ve své žalobě neuvedl přesvědčivá tvrzení, že se jako spolek zaměřuje na ochranu přírody a krajiny, tedy na objekt, který je napadeným rozhodnutím dotčen.

[27] Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že je primárně na samotném žalobci, aby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. tvrdil, jakým způsobem byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, respektive jak se napadené rozhodnutí dotýká jeho právní sféry. Spolek tak není legitimován k uplatnění jakýchkoliv žalobních námitek, ale pouze námitek relevantních z hlediska zájmů hájených tímto spolkem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 – 251). Stěžovatel sám takové dotčení namítal v žalobě velmi stroze, pouze obecně uvedl, že napadené rozhodnutí umožňovalo zásah do biotopů chráněných druhů živočichů a rostlin, což mu, jako spolku, způsobilo újmu zásadního významu. Ve své kasační stížnosti dále namítal, že práva, která zákon o ochraně přírody a krajiny spolkům za splnění dalších podmínek přiznává, je možné zjednodušeně označit jako hájení zájmů ochrany přírody a krajiny a vyhovění žalobě je v souladu s veřejným zájmem, protože jednání žalovaného představuje zásah do veřejných zájmů chráněných zákonem. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti ale není koncipováno jako *actio popularis*, žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu tak svědčí pouze vybraným subjektům (srov. § 66 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud podobně jako krajský soud nemohl dospět k závěru, že by stěžovatel tvrdil dotčení na svých právech dostatečně. K tomu je však nutno dodat, že účastenství stěžovatele v jiných řízeních soudem ani žalovaným původně nebylo rozporováno, a sám stěžovatel tak zjevně nepovažoval za podstatné snést v žalobě argumenty k prokázání své aktivní legitimace pro podání žaloby.

III. B Aktivní legitimace spolku dle § 65 odst. 2 s. ř. s.

[28] Z obsahu žaloby je dále patrné, že stěžovatel namítal, mimo jiné, i procesní pochybení správních orgánů, a to zejména nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a nedostatečné vypořádání jeho odvolacích námitek. Krajský soud měl z obsahu žaloby za to, že stěžovatel svou aktivní legitimaci odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy z pohledu takzvaných „zájemníků". Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že spolky jsou oprávněny vznášet námitky procesněprávního charakteru (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274, a ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 173/2012 – 65, či ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295), a to za podmínek uvedených v § 65 odst. 2 s. ř. s. Musí se jednat o účastníka řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a zároveň tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zcela zásadní otázkou, kterou měl krajský soud vyřešit, proto je, zda se stěžovatel oprávněně účastnil správního řízení jako ekologický spolek dle § 70 odst. 2 ZOPK. To ovšem za předpokladu, že by měl postaveno najisto, že stěžovatel nebyl aktivně procesně legitimován dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz část III. A).

[29] Podle § 70 odst. 1 ZOPK „[o]*chrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů*". Podle odstavce 2 věta první „[o]*bčanské 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.*" Podle odstavce 3 „[o]*bčanské 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*."

[30] Účastenství spolku dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízení dle tohoto zákona se odvíjí od naplnění dvou kumulativních podmínek. Musí jít o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, a zároveň se musí jednat o spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.

[31] Krajský soud zcela správně nahlížel na účastenství stěžovatele ve správním řízení materiálně, tzn. necítil se být vázán tím, že správní orgány se stěžovatelem jako s účastníkem řízení jednaly, a posoudil splnění podmínek účastenství stanovených v § 70 odst. 2, 3 ZOPK sám. Takový postup je zcela v souladu s konstantní judikaturou

Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS).

[32] Při posuzování první z podmínek, tedy zda se v aktuálně projednávaném případě jedná o řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy chráněné podle ZOPK, je nutné vycházet z jeho základních ustanovení. Legální definice pojmu ochrana přírody a krajiny se nachází v § 2 odst. 1 ZOPK, a podle ní se ochranou přírody a krajiny rozumí *„dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny"*. V rámci systematického výkladu je třeba vycházet i z odstavce druhého téhož paragrafu, v němž jsou demonstrativně uvedeny hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost. Aktivizace těchto prostředků pak indikuje možné dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. Spolkům, které odvozují svou účast ve správním řízení z § 70 ZOPK, tak přísluší hájit pouze složky životního prostředí chráněné tímto zákonem (srov. rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS), jiné jen pokud s ochranou přírody a krajiny souvisí. Podle § 2 odst. 2 písm. b) ZOPK je ochrana přírody a krajiny zajišťována mimo jiné *„obecnou ochranou druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zvláštní ochranou těch druhů, které jsou vzácné či ohrožené, pozitivním ovlivňováním jejich vývoje v přírodě a zabezpečováním předpokladů pro jejich zachování, popřípadě i za použití zvláštních pěstebních a odchovných zařízení"*. V tomto případě se stěžovatel účastnil řízení o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 ZOPK, jehož předmět je podrobně popsán v odstavci [24], takže nepochybně šlo o řízení, při němž byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Prvá podmínka účastenství spolku tak byla naplněna.

[33] Druhá z kumulativních podmínek pro účastenství spolku ve správním řízení je, že se musí jednat o spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Dle důvodové zprávy k § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny *„požadavek, aby zaměřením příslušného zájmového sdružení byla ochrana přírody a krajiny, neplní zpravidla ty organizace, které jsou především výchovné (Skaut, Junák) sportovní (s výjimkou turistických), ženské, dětské apod."* Z toho je zřejmý úmysl zákonodárce, aby se účastníky v tomto typu řízení týkajícího se ochrany přírody a krajiny nestala občanská sdružení zaměřená zcela mimo tuto oblast. Ekologické spolky se ve svých stanovách často prezentují i vyjmenováním dalších cílů, kterých chtějí svou činností dosáhnout, například ochranou demokracie nebo lidských práv, je tak nutné posoudit hlavní činnost spolku ve vzájemné souvislosti s ostatními činnostmi uvedenými jak ve stanovách, tak mimo ně; samotné pořadí základních cílů neurčuje hlavní poslání spolku (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2012, č. j. 45 A 15/2012 - 40).

[34] Nejvyšší správní soud zkoumal, zda se krajský soud zabýval hlavním posláním stěžovatele natolik důkladně, aby mohl konstatovat, že stěžovatel nemohl být účastníkem řízení o povolení výjimky na základě § 70 odst. 2 ZOPK, a nesvědčí mu tedy právo domáhat se soudní ochrany dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud se zcela správně nespokojil s pouhým konstatováním pořadí, v němž jsou hlavní činnosti spolku vyjmenovány

v článku III. jeho stanov. Uvažoval o hlavní činnosti spolku v širších souvislostech. Zjišťoval, kterých řízení je nebo byl stěžovatel účastníkem, a jaké další informace lze o něm získat. Vyjma informací ze stanov krajský soud uvedl, že prostřednictvím před ním vedených řízení se stěžovatel již domáhal ochrany proti nečinnosti obce Borová Lada při poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve vztahu k předmětné ČOV (pod. sp. zn. 50 A 31/2016), dále byl účastníkem řízení, ve kterém žádal poskytnutí informací ohledně prodeje pozemků obce Borová Lada (sp. zn. 50 A 38/2016), v jiném řízení se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem obce Borová Lada ve vztahu k informacím o ČOV (sp. zn. 50 A 4/2017), obdobně také ve věci informací o prodeji pozemků obce Borová Lada (sp. zn. 50 A 8/2017). Dále se stěžovatel domáhal přezkumu rozhodnutí vodoprávního úřadu ve vztahu k předmětné ČOV (sp. zn. 51 A 10/2018) a také se účastnil řízení před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 10 A 188/2017 o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby na Václavském náměstí (v této věci byla podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, která je projednávána pod sp. zn. 5 As 168/2018). Krajský soud se pokusil také navštívit webové stránky stěžovatele zmíněné v žalobě.

[35] Nejvyšší správní soud má krajským soudem zvolenou metodu za obecně správnou, nicméně s jednotlivými dílčími aspekty odůvodnění odrážejícími způsob jejího použití se nemůže zcela ztotožnit, a to z následujících důvodů.

[36] Stěžovatel za svůj základní cíl ve stanovách označil činnost směřující k podpoře rozvoje etických hodnot v demokratické společnosti, odhalování korupční činnosti ve veřejné správě, podpoře projektů odhalujících korupci ve veřejné správě, ochranu lidských práv a životního prostředí (čl. II.). Tento účel, coby společný zájem jeho členů, hodlá spolek naplňovat prostřednictvím: a) pořádání seminářů, přednášek, konferencí, happeningů, hudebních a kulturních programů, b) organizování kampaní a petičních aktivit, c) podpory a propagace ochrany lidských práv, d) účasti na konzultačních a rozhodovacích procesech v dané oblasti, e) účasti ve správních i jiných řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí, f) vydávání a distribuce publikací, brožur, letáků a dalších materiálů, g) zpracování a distribuce odborných analýz a h) angažovanosti proti korupci ve veřejném prostoru (čl. III stanov stěžovatele).

[37] Krajský soud správně posoudil hlavní poslání spolku (mimo jiné) ze skutečností známých z úřední činnosti, avšak ze stanov a vyjmenovaných řízení před ním dosud (se stejným účastníkem) vedených není možné bez dalšího učinit jednoznačný závěr o hlavním poslání stěžovatele. Nelze totiž vyloučit, že se stěžovatel účastní řízení také před jinými soudy, případně i dalších řízení před správními orgány, která do fáze soudního přezkumu ani nedospějí. Na druhé straně je ovšem třeba podotknout, že odpovědnost za řádné vylíčení skutečností, na jejichž základě je možné posoudit naplnění kritérií § 70 odst. 2 ZOPK, od něhož odvisí i žalobní legitimace, tíží primárně žalobce, neboť ten má všechny informace k dispozici. V projednávané věci se sám stěžovatel se ke svému stěžejnímu zaměření v žalobě nijak výrazněji nevyjadřoval. Nicméně v tomto případě nelze přehlédnout, že stěžovatel se jako žalobce mohl oprávněně domnívat, že byl účastníkem předcházejícího správního řízení o udělení výjimky (a tedy podmínky § 70 odst. 2 ZOPK splnil), neboť správní orgán s ním jako s účastníkem jednal. To mohlo mít vliv na úvahu,

jaké skutečnosti na podporu závěru, že je k žalobě legitimován, uvede. Ačkoliv je ze žaloby zřejmé, že zájem stěžovatele se zaměřuje zejména na otázku podjatosti úředních osob s vlivem na výsledky správních procesů, jež mají umožnit výstavbu nové ČOV za finanční prostředky z veřejných zdrojů (dotace), v této souvislosti se naznačuje i záměr chránit zájmy životního prostředí cestou bránění výstavbě „na zelené louce“ v Národním parku Šumava, kde se vyskytují chráněné druhy rostlin a živočichů. Stěžovatel v žalobě uvádí, že nová stavba ČOV je nepotřebná, peníze by se měly investovat do údržby stávající ČOV, ze které prokazatelně unikají škodlivé látky do Teplé Vltavy.

[38] Protože není v silách krajského soudu učinit si z vlastní úřední činnosti ucelený obraz o tom, jakým aktivitám se stěžovatel věnuje, a protože odpovědnost za úplnost tvrzení ohledně vlastní procesní legitimace tíží žalobce a zároveň zde byly okolnosti, které mohly posílit přesvědčení stěžovatele, že jeho procesní postavení nebude zpochybňováno, bylo namístě, aby krajský soud své pochybnosti o hlavním poslání stěžovatele projevil a zároveň mu poskytl příležitost, aby na ně mohl reagovat a své postavení obhájit. Bez toho, aby stěžovatel dostal možnost tvrdit skutečnosti, z nichž lze podle jeho názoru usuzovat na jeho hlavní poslání, a tyto skutečnosti i doložit, nemůže závěr soudu o tom, že tato podmínka účastenství ve správním řízení není splněna, obstát.

[39] Pokud jde o webové stránky stěžovatele, je pravdou, že je v hlavičce žaloby uvedl, nicméně v textu na ně přímo neodkazoval a ani je v souvislosti se svou činností nezmínil. Z toho, že se soudu nepodařilo zmíněné webové stránky navštívit, nelze jednoznačně učinit negativní závěr o činnosti žalobce. Krajský soud ovšem tento argument užil pouze podpůrně, nejedná se o jádrový důvod jeho rozhodnutí. Námitka stěžovatele, že je napadené usnesení v tomto rozsahu nepřezkoumatelné, je nedůvodná. Podle Nejvyššího správního soudu může uvedené zjištění posloužit coby indicie, ale i v tomto případě měl stěžovatel dostat šanci podat k tomu své vyjádření. Nelze totiž vyloučit, že se přístup nezdařil kupř. kvůli technické poruše, nebo existuje jiné akceptovatelné vysvětlení (nutno však podotknout, že v kasační stížnosti stěžovatel žádný takový důvod netvrdí).

[40] Nelze pominout, a stěžovatel to v kasační stížnosti i připomíná, že byl účastníkem soudního řízení, jehož předmětem byl tvrzený nezákonný zásah, spočívající v nevyhovění námitce podjatosti v řízení o povolení výjimky zakončeném vydáním napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tehdy dospěl k závěru, že stěžovatel užil nesprávný žalobní typ, což samo o sobě vylučuje úspěch ve sporu, aniž by bylo nutné a účelné se podrobněji věnovat dalším právním otázkám. V daném kontextu jde o zcela správné procesní řešení, nicméně stěžovatel tak nemohl začít tušit, že by soudy mohly mít pochybnosti o tom, že je aktivně legitimován k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí, v rámci níž pak podle právního názoru soudu vysloveného v rozsudku ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 As 336/2017 - 31, adresovanému stěžovateli, lze vznést i námitky vůči závěru o nepodjatosti úřední osoby.

[41] Krajský soud dále v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že požadavek zaměření hlavní činnosti spolku na ochranu přírody a krajiny není neúčelný, neboť tak má být zabezpečeno, aby se na rozhodovacích procesech podílely pouze spolky schopné naplnit účel souvisejících právních záruk, kterým je kvalifikovaná účast veřejnosti na rozhodování.

Předpokladem schopnosti relevantně se účastnit rozhodovacích procesů jsou určité odborné znalosti, jež lze presumovat pouze u těch subjektů, které se ochraně životního prostředí, ekologii apod. věnují soustavně. U stěžovatele je krajský soud neshledal. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nemůže beze všeho souhlasit. Nelze sice popřít, že určitá zavedenost a soustavná činnost spolku na poli ochrany přírody a krajiny bude při posuzování aktivní procesní legitimace působit věrohodněji, ze zákona ani judikatury ale přímo neplyne, že se spolek musí této činnosti věnovat soustavně (srov. v kontextu posouzení zkrácení na právech rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013 – 109, nebo ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 38, ve znění usnesení ze dne 1. 6. 2017, č. j. 3 As 126/2016 - 48, který přiznal aktivní procesní legitimaci i spolku, který vznikl teprve poté, co bylo přijato opatření obecné povahy, proti němuž spolek brojil). Nejvyšší správní soud považuje za důležité dodat, že tam, kde nejsou známy okolnosti, na nichž by bylo možné založit předpoklad kvalifikované účasti veřejnosti, je před konečným vyřešením otázky existence aktivní procesní legitimace zjistit o zaměření a potenciálu spolku víc.

[42] Zákon (§ 70 odst. odst. 2 ZOPK) klade zřetelně důraz na to, aby se hlavní poslání spolku zjišťovalo ze stanov, jakožto základního spolkového dokumentu snadno dostupného z rejstříku vedeného soudem. Smyslem takové úpravy nepochybně je, aby správní orgán mohl rychle a snadno stanovit okruh účastníků řízení, a bez náročného ověřování, na jaké oblasti se spolek ucházející se o vstup do řízení zaměřuje, se věnoval předmětu řízení. Vyjde-li však kdykoli později (třeba i při přezkumu ve správním soudnictví) najevo, že heslo ve stanovách nevyjadřuje skutečné zaměření spolku, ale v konkrétní věci jde spíše o vstupenku do řízení bez autentického obsahu, respektive, že motivace subjektu dosáhnout ovlivnění nebo revize výsledku správního řízení nesouvisí se zájmem na ochraně životního prostředí a krajiny, je třeba okruh účastníků řízení procesně řádným způsobem upravit. Případná nejistota, nakolik je deklarované poslání spolku podle stanov skutečně posláním hlavním, však nemůže obecně být vykládána v jeho neprospěch a znamenat vyloučení z účasti na řízení, ale musí vždy vést k vypořádání jeho námitek (případně později k posouzení dodržení jeho procesních práv správním soudem).

[43] Skutečnost, že platné právo aktuálně upravuje podmínky účastenství sdružení občanů ve správním řízení a řízení před správním soudem odlišně, může vést k tomu, že spolku poté, co ve správním řízení vystupoval jako účastník (na základě určité domněnky ohledně jeho skutečného zaměření založené formálním vyjádřením poslání ve stanovách), bude přístup ke správnímu soudu odepřen. Soud je totiž povinen posoudit existenci žalobní legitimace zcela autonomně, na půdorysu § 65 odst. 1, 2 s. ř. s., a přitom musí zohlednit i skutečnosti zpochybňující tvrzení existence žalobního oprávnění, byť by vyšly najevo i později po zahájení řízení, vlastně kdykoli v jeho průběhu. Ačkoli soud zkoumá naplnění podmínek řízení zejména na jeho počátku (pravomoc, příslušnost, způsobilý návrh ve smyslu podaný oprávněnou osobou a další), nelze nijak obejít pravidlo, že rozhodnutí ve věci lze vydat pouze v situaci, kdy jsou podmínky řízení splněny. Správní soud tedy může na základě bližšího zkoumání hlavního poslání spolku a dalších podmínek dospět k závěru, že subjekt, jenž v roli účastníka správním řízením prošel, materiálně účastníkem nebyl, a proto nemůže být aktivně legitimován k žalobě podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Je tedy v zájmu sdružení občanů, která chtějí svá práva bránit před soudem,

aby věnovala potřebnou pozornost vylíčení podstatných skutečností, z nichž lze usoudit na jejich aktivní žalobní legitimaci, již na počátku řízení, ideálně přímo v žalobě.

[44] Krajskému soudu lze dát za pravdu, že hlavním smyslem zapojení ekologických spolků v řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny je umožnit kvalifikovanou účast veřejnosti na procesech, které se týkají životního prostředí (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 130). Zároveň platí ale i to, že do řízení před správními orgány ani soudy nemají mít přístup ty subjekty, jejichž zájem o ochranu hodnot přírody a krajiny není opravdový. Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu na podstatu činnosti stěžovatele vyjádřený v odstavcích 14. – 16. napadeného usnesení, vytýká mu však, že vychází z podkladů, o nichž nelze spolehlivě říci, že by byly úplné. Příčiny toho, proč není „na stole“ dostatek relevantních tvrzení, tkví ve skutečnostech, jež nelze přičíst na vrub pouze stěžovateli. Pokud by však stěžovatel nevyužil dodatečné příležitosti uvést další skutečnosti relevantní pro posouzení splnění podmínek pro podání správní žaloby, bude třeba jeho žalobu znovu odmítnout ze stejného důvodu.

[45] Závěrem lze uvést, že judikatura správních soudů v otázce aktivní procesní legitimace spolků k žalobám ve správním soudnictví poněkud připomíná tekuté písky. Prozatím nebyly podmínky aktivní procesní legitimace spolků v judikatuře správních soudů ani v komentářové nebo jiné odborné literatuře komplexně pojednány. Koncepce duální žalobní legitimace podle prvého a druhého odstavce § 65 s. ř. s., jakož i konstrukce účastenství ve správním řízení podle § 70 ZOPK, jsou právně komplikované a pro právní praxi orgánů veřejné správy a zejména pro subjekty s omezenou věcnou či místní působností, tj. menší spolky, obtížně uchopitelné. Podstatné však je především to, že *zákon* povinnost spolku tvrdit a přiměřeně doložit již při vstupu do správního řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny (případně ve správní žalobě) skutečnosti, z nichž dovozuje, že splňuje podmínky účastenství (případně je k podání žaloby aktivně legitimován), nestanoví. Jinak je tomu například v řízení podle stavebního zákona, kde je účastník územního řízení ve svých námitkách povinen uvést kromě důvodů jejich podání i skutečnosti zakládající jeho postavení jako účastníka řízení [§ 89 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že jinak než zákonem není možné odpovědnost žalobce za úplnost tvrzení v žalobě ohledně skutečností nutných k posouzení jeho aktivní procesní legitimace stanovit. Tyto skutečnosti spolu s okolností, že Nejvyšší správní soud již se stěžovatelem jako účastníkem řízení jednal (ve věci sp. zn. 6 As 336/2017) a správní orgán ho rovněž považoval za účastníka řízení, způsobily, že na straně stěžovatele mohlo vzniknout legitimní očekávání, že mu svědčí právo podat v této věci správní žalobu. Jelikož stěžovatel nevěděl, že by se správní soudy na jeho oprávnění domáhat se soudní ochrany mohly dívat jinak, a napadené usnesení tak pro něj mohlo být objektivně překvapivé, je namístě napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Pokud by krajský soud v napadeném usnesení precizně rozvedl všechna kritéria, jež považuje pro posouzení otázky žalobní legitimace za rozhodná, posoudil by Nejvyšší správní soud spornou právní otázku sám, výhradně na základě skutečností uvedených v kasační stížnosti. Protože tomu tak v tomto případě nebylo, bylo třeba napadené usnesení zrušit a zavázat krajský soud k dalšímu postupu v řízení.

[46] Právo na přístup k soudu je ústavně chráněno (čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod), proto jeho odepření musí být podložené a důvody pro ně nepochybné.

[47] Na krajském soudu bude, aby poskytl stěžovateli příležitost doplnit tvrzení a přiměřeně je doložit. Poučí jej tedy o tom, která kritéria stanovená zákonem a upřesněná judikaturou správních soudů považuje pro posouzení jeho aktivní procesní legitimace za rozhodná, specifikuje, v jakém rozsahu u něj přetrvávají pochybnosti o jejich naplnění a určí mu lhůtu, během níž bude moci rozhodné skutečnosti doplnit. Jedná se ovšem výhradně o navrácení příležitosti tvrdit skutečnosti, které musely být dány již k okamžiku podání žaloby, nikoli takové, které snad nastaly až později. Ty pak v kontextu tvrzení obsažených již v žalobě vyhodnotí z toho hlediska, zda stěžovatel je, nebo není osobou k podání žaloby zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Relevanci aktivit spolku plynoucích z jeho poslání je třeba hodnotit vždy ve vztahu k žalobním námitkám a předmětu řízení, jenž je vyjádřen ve výroku napadeného rozhodnutí. Žalobce by tedy měl předložit argumentaci vysvětlující, proč jsou konkrétní v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyjmenované druhy ohrožených rostlin a živočichů natolik unikátní (počtem jedinců, místem výskytu atp.), že je namístě umožnit vystupovat k jejich ochraně i spolku z Prahy. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že podmínka ochrany přírody a krajiny jako hlavního poslání spolku splněna byla, a stěžovateli proto svědčí aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s., zohlední, že správní orgán je povinen věcně vypořádat pouze námitky týkající se zájmů, které spolek ve správním řízení hájí. V opačném případě pouze přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné spolkem těchto zájmů netýkají (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80, publ. pod č. 2061/2010 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. ledna 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu