

Práva ekologických spolků při vydávání jednotného environmentálního stanoviska

Jitka Jelínková

Jednotné environmentální stanovisko se jako závazné stanovisko podle § 149 správního řádu nevydává ve správním řízení. Ekologickému spolku však z § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne právo být

v případě své žádosti předem informován o vydávání JES namísto úkonů podle ZOPK. Další procesní práva v „řízení“ o vydání JES může spolek mít jako tzv. dotčená osoba podle správního řádu.



Plazi jsou jednou z nejčastěji dotčených taxonomických skupin zvláště chráněných druhů živočichů při stavebních záměrech. Foto Zdeněk Patzelt

Závazná stanoviska v dosavadní praxi orgánů ochrany přírody

Orgány ochrany přírody již řadu let vydávají své správní úkony nejen formou rozhodnutí ve správním řízení (např. povolení výjimky ze zákonných zákazů), ale rovněž formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu (např. závazné stanovisko, resp. souhlas k zásahu do významného krajinného prvku či souhlas k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, a to za podmínky, že jde o podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu).¹

Je jim tedy dobře známo, že závazná stanoviska podle § 149 správního řádu se nevzdávají ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu, nýbrž v méně formalizovaném „řízení“ *sui generis* podle § 149 a části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl.). V „řízení“ o vydání závazného stanoviska nelze hovořit o účastnících řízení; zákon o jednotném environmentálním stanovisku i správní řád výslovně upravují jen součinnost mezi žadatelem o vydání JES (závazného stanoviska) a správním orgánem příslušným k jeho vydání. Ostatní dotčené osoby se zpravidla o závazném stanovisku dozvídají až poté, co je vydáno, a to jako účastníci řízení o vydání rozhodnutí, pro které je závazné stanovisko podkladem.

JES vydávané namísto správních úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Jednotné environmentální stanovisko je závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, které se v případě záměrů podléhajících povolování podle stavebního zákona nebo posouzení vlivů na životní prostředí vydává (mj.) namísto

správních úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK).²

Podle § 18 odst. 1 zákona o JES platí, že příslušný orgán vykonává při vydávání jednotného environmentálního stanoviska působnosti správních orgánů příslušných podle jiných právních předpisů, které se vztahují ke správním úkonům, namísto nichž se vydává jednotné environmentální stanovisko.

Jestliže tedy bude JES v konkrétním případě vydáváno namísto alespoň jednoho úkonu podle zákona o ochraně přírody a krajiny zahrnutého v tzv. integrační formuli v § 83 odst. 8 ZOPK, vykonává správní orgán příslušný k vydání JES působnost orgánu ochrany přírody a vztahují se na něj povinnosti odpovídající právům ekologických spolků plynoucím z § 70 odst. 2 ZOPK.

Právo spolku žádat o informování o zamýšlených zásazích

Přestože část správní praxe má tendenci zužovat práva spolků podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK jen na informování o zahajovaných správních řízeních a účast v (některých) z nich, neodpovídá tento přístup širší právní úpravě.

Podle § 70 odst. 2 má spolek (při splnění standardních podmínek) právo požadovat, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

Zamýšlenými zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle ZOPK, nepochybně jsou záměry, k nimž je orgánem ochrany přírody vydáváno závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, resp. k nimž je vydáváno JES namísto některého z úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Výklad, podle něž zamýšleným zásahem ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK je (mj.) záměr, k němuž je vydáváno závazné stanovisko podle

zákona o ochraně přírody a krajiny, podal již legislativní odbor MŽP ve stanovisku č. j. 67069/ENV/07, 3720/410/07 ze dne 8. 10. 2007. Spolek nepostačí informovat až o vydaném závazném stanovisku, neboť zákon hovoří o informování „předem“. Podle výkladu MŽP má být občanské sdružení informováno „na počátku řízení o vydání závazného stanoviska, nejlépe bezodkladně poté, co se orgán ochrany přírody o zamýšleném zásahu doví“.

Stejně tak judikoval Nejvyšší správní soud, který uvedl v odst. 30 rozsudku č. j. 1 As 269/2021 – 47 ze dne 30. 11. 2022, č. 4442/2023 Sb. NSS, že „**co se týče zamýšlených zásahů, jedná se dle ZOPK zejména o záměry, k nimž orgán ochrany přírody a krajiny vydává závazné stanovisko podle § 149 s. ř.** (např. § 4, § 44, ZOPK), přijímá oznámení (např. § 8 odst. 2 ZOPK) či vydává opatření obecné povahy (např. § 56 odst. 4 ZOPK). Obdobně jako u zahajovaných správních řízení by tedy o zamýšlených zásazích měl příslušný orgán spolky **informovat ve formě, která odpovídá danému úkonu, tj. například kopíí žádosti o vydání závazného stanoviska** či samotného oznámení. Požadavek na doručování informace v takové formě, ve které je doručována (vedlejší) účastníkům řízení, potažmo osobám, kterých se týkají zamýšlené zásahy, je i z hlediska administrativního zatížení správních orgánů nejsnazší a nejehospodárnější, neboť nevýžaduje jakýkoli úkon navíc“ (zvýraznění tučným písmem provedla autorka článku).

Lze tedy uzavřít, že pokud ekologický spolek požádá podle § 70 odst. 2 ZOPK o informování o zamýšlených zásazích – žádostech o vydání JES (s možností zužující věcné a místní specifikace), je příslušný správní orgán povinen jej informovat o zahájení „řízení“ o vydání JES tehdy, pokud bude JES vydáváno namísto (některého z) úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jaký význam má pro spolek včasná informace o vydávání JES?

V době podání žádosti o závazné stanovisko (JES) zpravidla ještě neběží správní řízení o vydání rozhodnutí, pro které je závazné stanovisko podkladem; zákon o JES označuje toto řízení legislativní zkratkou „následné řízení“ (řízení o povolení záměru podle stavebního zákona nebo navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

¹ O tom, zda se správní úkon vydává formou rozhodnutí, nebo závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, v zásadě nerozhoduje označení (název) správního úkonu v zákoně. Podle judikatury je určující výslovná úprava v příslušném zákoně, existuje-li (srov. věta druhá § 90 odst. 1 ZOPK, podle níž „souhlasy a závazná stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu“), jinak (podkladová) povaha správního aktu.

² Pokud se záměr vyžadující JES nebo jeho část nachází ve zvláště chráněném území, evropsky významné lokalitě anebo ptačí oblasti, vyžaduje vedle JES vydávaného za ostatní složky životního prostředí společné rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 83 odst. 9 ZOPK. Právo spolků účastnit se řízení o vydání společného rozhodnutí plyne standardně z § 70 odst. 3 ZOPK.



Přeložky a úpravy koryt vodních toků se týkají řady zvláště chráněných druhů organismů. Foto Přemysl Bureš

Pro spolek může být informace o žádosti o JES jako zamýšleném zásahu ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK impulsem pro to, aby „si hlídal“ zahájení následného řízení a přihlásil se do něj, pokud mu právní úprava možnost být účastníkem řízení dává.³ Jako účastník řízení může uplatnit námit-

ky proti JES ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí⁴ nebo napadat zákonnost a věcnou správnost JES v odvolání proti rozhodnutí ve věci samé (§ 149 odst. 7 správního řádu).

I v případě, že spolek nemůže být účastníkem následného řízení, může např. brojit proti JES podnětem k přezkumu pro nezákonnost (§ 149 odst. 8 správního řádu). Zejména může sehrát roli „hlídacího psa“, resp. ochránce veřejného

3 Zásadní omezení účasti spolků v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, přinesla novela č. 225/2017 Sb. a nebylo napraveno ani v souvislosti s přijetím zákona o JES a nového stavebního zákona. Podle současného znění § 70 odst. 3 ZOPK se spolky mohou účastnit „řízení podle tohoto zákona nebo řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1“.

4 Srov. § 193 odst. 2 stavebního zákona č. 283/2021 Sb., podle nějž „na vyžádání stavebního úřadu vydá dotčený orgán do 5 dnů sdělení k návrhům, námitkám, vyjádřením nebo návrhům důkazů účastníků řízení, které se týkají jím chráněného veřejného zájmu“.

zájmu⁵ tehdy, pokud by nastala fikce souhlasného JES, protože nebylo vydáno ve lhůtě; pak může nadřízenému orgánu podat podnět k vydání nového, skutečného JES (postup podle § 179 stavebního zákona č. 283/2021 Sb.).

Má spolek nějaká práva v „řízení“ o vydání JES?

Zbývá důležitá otázka, zda má spolek nějaká procesní práva v „řízení“ o vydání JES namísto úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ať již se o tomto procesu dozvěděl na základě své žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK, příp. jinak.

Má např. spolek právo nahlížet do spisu vedeného k žádosti o takové JES, právo vyjádřit se k úplnosti a obsahu podkladů, předložit „oponentní“ podklady či se účastnit ohledání na místě, pokud před vydáním JES proběhne?

Již zmíněné stanovisko legislativního odboru MŽP z roku 2007 řeší výslovně klíčovou otázku významu případného vyjádření spolku před vydáním závazného stanoviska, a to tak, že „**každý může orgánu ochrany přírody zaslat své vyjádření k zásahu, orgán tím není vázán, nemusí se s ním nijak vypořádávat, ale vyjádření spolku může přispět ke zjištění skutečného stavu věci a být přínosem pro řádné posouzení případu**“.

Ke stejnému názoru, že správní orgán příslušný k vydání JES není povinen obsahově vypořádávat případná vyjádření, námitky či předložené podklady od „třetích osob“, pokud je před vydáním JES obdrží, dospívá i Svoboda v rámci širší úvahy o procesních právech osob dotčených vydáním JES⁶.

Dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu

Legislativní zkratku dotčené osoby zavádí správní řád v § 2 odst. 3 („osoby, jichž se

5 K tomu, že spolky „prostřednictvím soukromých aktivit hájí zájmy veřejné“, viz odst. 63 rozsudku NSS č. j. 6 As 166/2023-56 ze dne 26. 6. 2024, č. 4625/2024 Sb. NSS; „environmentální spolky tak kromě prosazování zájmů svých členů plní funkci ‚advokáta‘ přírody, resp. životního prostředí“.

6 Svoboda, P. Procesní práva vlastníků nemovitostí, obcí a spolků v souvislosti s řízením o vydání jednotného environmentálního stanoviska. *České právo životního prostředí* č. 2/2024 (72), dostupné na https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_72.pdf.



Mezi nejsložitější záměry z pohledu vydávání JES patří velké dopravní stavby. Foto Přemysl Bureš

činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“).

Osobou dotčenou vydáním závazného stanoviska je samozřejmě v první řadě žadatel. Judikatura již v době, kdy v § 149 správního řádu nebyla upravena součinnost mezi žadatelem a správním orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska,⁷ vyvodila ze základních zásad činnosti správních orgánů právo žadatele vyjádřit se k podkladům závazného stanoviska (to má význam samozřejmě ve vztahu k podkladům, které nepředložil sám žadatel, ale opatřil je správní orgán) a účastnit se šetření na místě, pokud je příslušný orgán nebo jeho nadřízený orgán při přezkumu závazného stanoviska provádí.⁸ Podle § 4 odst. 3 a 4 správního řádu platí,

7 Odstavce 4 a 5 upravující lhůty pro vydání závazného stanoviska (včetně významu ohledání na místě před jeho vydáním) a výzvy žadateli k odstranění vad žádosti byly do § 149 správního řádu doplněny novelou č. 225/2017 Sb.

8 Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 22/2010-33 ze dne 28. 2. 2011, kasační stížnost zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 53/2011-67 ze dne 9. 11. 2011. Podobně judikatura vyvodila ze základních zásad činnosti správních orgánů práva osob, které by v konkrétním případě mohly být dotčeny poskytnutím informace podle informačních zákonů (NSS č. j. 1 As 189/2014 ze dne 17. 12. 2014, č. 3185/2015 Sb. NSS), a to přestože informační zákony výslovně upravují pouze vztahy mezi povinným subjektem a žadatelem.

že „správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu“ a „správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“.

Vedle žadatele však mohou být vydáním závazného stanoviska dotčeny i další osoby. V úvahu v první řadě připadají osoby, které jsou nebo mohou být účastníky správního řízení, v němž je (bude) vydáváno rozhodnutí, pro které je závazné stanovisko podkladem. Typicky se může jednat o vlastníky nemovitostí, na nichž má být záměr uskutečněn (pokud jsou odlišni od žadatele), osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno, obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, a ekologické spolky, pokud jim právo účasti v řízení plyne ze zvláštního zákona (z § 70 odst. 3 ZOPK nebo zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).⁹

Svoboda ve zmíněném článku vyslovuje názor, že v řízení o vydání JES jsou dotčenými osobami

9 Srov. vymezení účastníků řízení o povolení záměru v § 182 stavebního zákona č. 283/2021 Sb. a úpravu navazujícího řízení v § 3 písm. g), § 9b a 9c zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

(kromě žadatele) též osoby, které mají nebo mohou mít postavení účastníků v následném řízení, a to za předpokladu, že se v řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska řeší ty vlivy záměru, jež se v nějaké míře dotýkají toho práva nebo zájmu, které je daná osoba oprávněna v následném řízení hájit v souladu se zvláštním zákonem, jenž její postavení v následném řízení upravuje (např. § 190 odst. 2 a 3 stavebního zákona).

Domnívám se však, že o ekologických spolkách lze jako o osobách dotčených vydáním JES uvažovat i v některých případech, kdy jim zákony právo účasti v následném řízení (o povolení záměru podle stavebního zákona) nepřiznávají. Jestliže judikatura připustila přímé žaloby (zejména) „zavedeného místního spolku“ k hájení práva svých členů na příznivé životní prostředí¹⁰, stěžejí lze říci, že se vydání JES např. namísto souhlasu k zásahu do významného krajinného prvku či krajinného rázu práv spolku nedotýká, jestliže se spolek zaměřuje na ochranu přírody a krajiny v lokalitě dotčené daným záměrem.

10 Srov. Jelínková, J. Přímé žaloby spolků jako neúčastníků řízení. *Ochrana přírody* 2/2023. Jelínková, J.: „Částečná“ účast spolků v řízeních o povolování staveb. *Bulletin Stavební právo* 2/2023.



Mlok skvrnitý i další druhy obojživelníků jsou velmi často předmětem vydávání druhových výjimek. Foto Zdeněk Patzelt

Procesní práva osob dotčených vydáním JES

Podle Svobody mají osoby, jež jsou nebo mohou být účastníky následného řízení, vůči správnímu orgánu příslušnému k vydání JES především právo na nahlížení do správního spisu vedeného ve věci žádosti o JES (přiměřené použití § 38 odst. 1 ve spojení s § 154 správního řádu) a právo vyjádřit se k podkladům pro vydání JES, v rámci toho i uplatnit námitky a případně předložit „své“ podklady či důkazy – s cílem ovlivnit obsah připravovaného JES (na základě § 4 odst. 4 správního řádu a přiměřeně na základě § 36 odst. 2 a 3 ve spojení s § 154 správního řádu). Jak je však uvedeno výše, orgán JES nemá povinnost se s takovými případnými podklady a vyjádřeními dotčených osob vypořádávat, pokud však přispívají k zákonnosti a věcné správnosti JES, je samozřejmě možné a nutné zahrnout je mezi podklady pro vydání JES (srov. náležitosti odůvodnění závazného stanoviska podle § 149 odst. 2 správního řádu).

Dále Svoboda uvádí, že příslušný orgán v zásadě nemá povinnost vyrozumívat dotčené osoby o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska (s čímž lze

nepochybně souhlasit, neboť zásadní rozdíl mezi správním řízením a „řízení“ o vydání závazného stanoviska by se tím prakticky stíral). Z této zásady dovozuje dvě výjimky. První výjimkou je povinnost vyrozumět vlastníka předmětného pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn. Druhou výjimkou je povinnost příslušného orgánu informovat o zahájení řízení o vydání jednotného environmentálního stanoviska „občanská sdružení“ za podmínek § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. I s těmito Svobodovými názory se již vzhledem k výše uvedenému výkladu MŽP a Nejvyššího správního soudu o zamýšlených zásazích ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK ztotožňuji.

Shrnutí pro praxi orgánů JES vykonávajících působnost orgánů ochrany přírody

Nesporným minimem práv spolků je být na základě své žádosti podle § 70 odst. 2 ZOPK předem informován o zamýšlených zásazích, ke kterým bude příslušný správní orgán vydávat JES namísto (některého z) úkonů podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stejně tak nesporné je, že spolek nemá právo na vypořádání svého případného vyjádření před vydáním JES, orgán JES však může vyjádření spolku zahrnout mezi podklady pro vydání JES, pokud vyjádření (podklady) spolku přispívají k věcné správnosti a zákonnosti jednotného environmentálního stanoviska.

Případné spory o další práva spolku (např. právní cesta k získání podkladů ze spisu vedeného k JES a samotnému vydanému JES – zda již samotný § 70 odst. 2 ZOPK, nebo nahlížení do spisu podle § 38 spr. řádu, nebo žádost o informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) je třeba řešit v souladu s účelem § 70 odst. 2 a 3 ZOPK, jímž je umožnit širokou účast veřejnosti na ochraně přírody a krajiny,¹¹ v duchu základních zásad činnosti správních orgánů a principů dobré správy. ■

11 Vytváření umělých překážek participace spolku by bylo v rozporu také s Aarhouskou úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Ta je podle Ústavního soudu významným interpretačním pramenem a „je-li možné interpretovat vnitrostátní normy více-
ro možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhouské úmluvy“ (I. ÚS 59/14).