

DISKUSE

Jitka Jelínková

Účast ekologických spolků v řízení o přestupku – dopady nálezu Ústavního soudu do praxe orgánů ochrany přírody

Úvod

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018 k postavení ekologických spolků v řízení o správních deliktech podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“) znamenal svými „nosnými důvody“ průlom do dosavadní setrvalé praxe orgánů ochrany přírody i správních soudů, která účast spolků ve správně-trestních řízeních principiálně nepřipouštěla.

Výklad Ústavního soudu však klade před orgány ochrany přírody určité zásadní otázky. První otázkou je eventuální vliv v mezidobí přijatých změn právní úpravy (nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a změna § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spojená s velkou novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb.) na použitelnost závěrů Ústavního soudu. Druhou je vliv konkrétních skutkových okolností posuzovaného případu (dovolenost zásahů obviněného ze správního deliktu, tj. Správy NP a CHKO Šumava, měla být předem posouzena v řízení o povolení výjimek ze zákazů podle § 43 a § 56 ZOPK, kterých by se spolky nesporně mohly účastnit).

Volněji související otázkou je účast obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoli jí se nález Ústavního soudu netýká, ani se o ní ve své argumentaci nezmiňuje.

Rekapitulace dosavadního přístupu k účasti ekologických spolků a obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny mají ekologické spolky právo požadovat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“. Toto ustanovení zůstalo

nezměněno i po 1. 1. 2018, kdy naopak bylo změněno ustanovení § 70 odst. 3, a to tak, že spolky již nemají právo účasti v řízeních podle odstavce 2 (tj. ve všech řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona), nýbrž pouze v řízeních podle tohoto zákona.

Účast spolků v sankčních řízeních podle § 87 (přestupky fyzických osob) a § 88 (správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti, od 1. 7. 2017 přestupky právnických a podnikajících fyzických osob) zákona o ochraně přírody a krajiny na základě § 70 odst. 2 a 3 tohoto zákona nebyla výklady Ministerstva životního prostředí nikdy připouštěna. Orgány ochrany přírody vycházely z právní doktríny, podle níž v řízení správně-trestním jde pouze o práva a povinnosti obviněného, o vztah mezi jím a státem.

Uvedený přístup potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 311/2016-31 ze dne 28. 3. 2017, Sb. NSS č. 3576/2017, který byl napaden ústavní stížností, o níž bylo rozhodnuto citovaným nálezem Ústavního soudu.¹⁾ Nejvyšší správní soud svůj názor, že v řízeních o správních deliktech podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny způsobem, na který pamatuje § 70 odst. 2 tohoto zákona, opřel o dva hlavní argumenty. Prvním byla „prospektivní povaha“ řízení, jichž se mohou ekologické spolky účastnit, tedy že *„se má jednat o řízení rozhodující o tom, zda má nebo nemá v budoucnu dojít k nějakému zásahu do přírody a krajiny, nikoli o řízení vyjadřující se zpětně k zásahu, který již proběhl“*, *„dotčení, kterému jde ještě zabránit, nikoli dotčení, ke kterému již došlo“*. Druhým byla specifická povaha správního trestání, *„nevhodnost ingerence soukromoprávního subjektu do práv obviněného“* ve správně-trestním řízení.

Specifický charakter správně-trestního řízení částečně potvrzoval i ne zcela jednotný přístup k otázce účastenství obcí v sankčních řízeních podle § 87 a § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny na základě § 71 odst. 3 tohoto zákona. Podle tohoto ustanovení jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.

Výklad MŽP a tedy i praxe orgánů ochrany přírody byla před účinností nového přestupkového zákona taková, že obce nebyly brány jako účastníci řízení o přestupcích fyzických osob podle § 87 ZOPK, a to s ohledem na taxativně vymezený okruh účastníků řízení o přestupku v § 72 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Naopak obce byly považovány za účastníky řízení o správním deliktu právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby podle § 88 ZOPK, pokud řízení nevedl orgán obce, tj. vedla je například Česká inspekce životního prostředí.

¹⁾ Ústavní soud ústavní stížnost zamítl, přestože se neztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu o nemožnosti účasti ekologických spolků v sankčních řízeních podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Důvodem byla skutečnost, že ačkoli spolek nebyl brán jako účastník řízení, správní orgány přihlíděly k jím předloženým podkladům, konkrétně byl proveden důkaz znaleckým posudkem vypracovaným soudní znalkyní podle otázek položených spolkem.

Názory správních soudů na otázku účastenství obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny nejsou zcela jednotné. Již v rozsudku č. j. 5 Ca 126/2005 ze dne 29. června 2007 se Městský soud v Praze vyjádřil tak, že postavení obce jako účastníka řízení ze zákona nelze dovozovat z § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť „*nedopadá na řízení o odpovědnosti konkrétní osoby za protiprávní jednání na úseku ochrany přírody a krajiny*“. V relativně nedávné době tento názor rozvedl Městský soud v rozsudku č. j. 11 A 86/2015 – 34 ze dne 24. 8. 2017, v němž konstatoval, že „*správní orgány skutečně pochybily, pokud v řízení o jiném správním deliktu žalobce nepostupovaly analogicky dle ustanovení § 72 přestupkového zákona (miněněn zákon č. 200/1990 Sb.) a přiznaly Statutárnímu městu Ostrava postavení účastníka řízení. Přitom soud vycházel z rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 641/14 a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013 č. j. 4 Ads 95/2013-103, které zdůrazňují, že řízení o správním deliktu je svým charakterem řízením specifickým, jehož jediným možným účastníkem, jehož práva nebo povinnosti mohou být tímto řízením, resp. vydaným rozhodnutím, bezprostředně dotčeny, může být pouze ten, kdo se tohoto správního deliktu dopustil, v projednávané věci tedy žalobce. Nejvyšší správní soud poukázal také na to, že ustálená judikatura správních soudů u tohoto typu správních řízení nepřipouští účast dalších subjektů a za jediného účastníka označuje osobu, které má být uložena sankce*“. Naopak zmínka v bodě 31. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu o neúčasti ekologického spolku v řízení o deliktu podle § 88 ZOPK naznačuje, že specifický charakter správně-trestního řízení nebrání podle názoru soudu účasti obcí: „*akceptování tohoto nového soukromoprávního účastníka řízení o správním deliktu (a contrario účast obcí v řízení podle § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) by způsobilo právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu*“.

Nosné důvody nálezu Ústavního soudu – Aarhuská úmluva jako interpretační pramen

Ústavní soud nezpochybňuje specifickou povahu správně-trestního řízení zdůrazněnou Nejvyšším správním soudem, ale nevidí ji jako „absolutní“ překážku pro výklad § 70 odst. 2 a 3 ZOPK eurokonformním způsobem, tj. tak, aby byly zohledněny cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy,²⁾ podle nějž „*každá 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 opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*“.

Podle ustálené judikatury ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou přímo aplikovatelná, ale je třeba k nim přihlížet jako k interpretačnímu prameni,

²⁾ Česká republika je Aarhuskou úmluvou vázána jednak jako její smluvní strana, jednak jako členský stát EU. Evropská unie k Aarhuské úmluvě přistoupila jako celek.

to znamená, že pokud je možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.³⁾ Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším správním soudem v tom, že z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle ZOPK. Ovšem za situace, kdy právní úprava obsažená v § 70 odst. 2 a 3 ZOPK umožňuje nezužující výklad (v zákoně není výslovně uvedena výjimka, že spolky se nemohou účastnit řízení o správních deliktech), nepovažoval Ústavní soud zdůvodnění závěru Nejvyššího správního soudu za dostatečné. Resp., jak dokládají dále Ústavním soudem předestřené argumenty, důvodem pro zužující výklad není ani specifická povaha správně-trestního řízení (ochrana práv obviněného), ani sama okolnost, že k zásahu do přírody a krajiny již došlo.

Specifický charakter správního trestání, respektive procesní práva obviněného lze podle Ústavního soudu zohlednit tím, že ekologický spolek se nemůže vyjadřovat např. k otázce určení druhu a výše sankce (resp. není třeba jeho případné námitky v tomto směru věcně vypořádat). Požadavek vztahu námitky spolku k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny je splněn tehdy, pokud se spolek vyjadřuje k odborným otázkám, tj. v řízení sankčním především k otázkám samotného posouzení zásahu jako zakázaného (což zdaleka ne vždy musí být zřejmé a právě v posuzovaném případě byla možnost zasahovat proti kůrovcům bez povolení výjimek jádrem sporu mezi obviněným, který sám disponuje značnou odborností, a orgány ochrany přírody vedoucími proti němu řízení o správním deliktu). Ústavní soud nevidí důvod, proč by ve vztahu k odborným otázkám ochrany přírody a krajiny nemohly spolky plnit i v sankčním řízení stejnou roli, kterou jim konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu přiznává v řízeních o povolení výjimek, souhlasech apod. k zamýšleným zásahům, a sice kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, hájit dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. 7 As 2/2009). Významný je v této souvislosti i poukaz Ústavního soudu na § 86 ZOPK, podle něž orgány ochrany přírody ukládají opatření k odstranění následků neoprávněných zásahů. Předpokladem pro aplikaci § 86 ZOPK je závěr o protiprávnosti určitého zásahu do přírody a krajiny. Ekologické spolky mohou odbornými argumenty přispět jak k posouzení zásahu jako nedovoleného, tak k tomu, jaká opatření jsou přiměřená ke kompenzaci, byť jenom částečné, následků nedovoleného jednání.

Vymezení účastníků řízení v novém přestupkovém zákonu

Ústavní soud se v odůvodnění nálezu nijak nedotkl změny právní úpravy správního trestání, tj. skutečnosti, že 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (a změnový

³⁾ Např. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07, I. ÚS 59/14, IV. ÚS 3572/14.

zákon, který mj. § 87 a 88 ZOPK uvedl do souladu s novou úpravou). Ten se vztahuje i na dřívější správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob.

Nový zákon o přestupcích v § 68 výslovně určuje, kdo je účastníkem přestupkového řízení (obviněný, poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody, případně nároku na vydání bezdůvodného obohacení, a dále vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, v části řízení, která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty).

Část odborné literatury⁴⁾ vychází z judikaturou zdůrazňovaného specifického charakteru správního trestání, tj. z toho, že v řízení sankčním není místo pro vedlejší účastníky řízení⁵⁾ (§ 27 odst. 2 správního řádu), ani účastníky, o kterých to stanoví zvláštní zákon⁶⁾ (§ 28 odst. 3 správního řádu). Proto vyvozuje, že je vyloučena aplikace těch ustanovení složkových zákonů o ochraně životního prostředí, která upravují účast ekologických spolků na řízení (§ 70 odst. 3 ZOPK a § 115 odst. 6 vodního zákona), účastenství obcí na řízení (např. § 71 odst. 3 ZOPK a § 115 odst. 4 vodního zákona) či účast event. dalších subjektů (např. správce vodního toku podle § 115 odst. 5 vodního zákona). Jiní autoři⁷⁾ dospívají k odlišnému závěru a uvádějí, že výčet účastníků přestupkového řízení v § 68 je jen zdánlivě taxativní a „úprava podle jiných zákonů může i toto ustanovení prolomit. Příkladem by zde mohl být § 71 odst. 3 ZOPK, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Domníváme se tedy, že pokud by bylo vedeno přestupkové řízení o některém z přestupků podle § 87 ZOPK, bylo by ustanovení § 71 tohoto zákona ve vztahu k § 68 přestupkového zákona *lex specialis* a uplatnilo by se přednostně. Účastníkem řízení by tedy byla i obec, pokud by v téže věci nerozhodovala jako orgán ochrany přírody“.

Změna § 70 odst. 3 ZOPK

Ústavní soud se v odůvodnění nálezu rovněž nezmínil o změně § 70 odst. 3 ZOPK,⁸⁾ která byla provedena spolu s velkou novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb. Podle právní úpravy účinné v době posuzované Ústavním soudem ze vztahu odst. 3 a odst. 2 § 70 vyplývalo, že spolky mají právo účasti v řízeních, „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny

⁴⁾ JELÍNKOVÁ, J., HAVELKOVÁ, S.: *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, ISBN 978-807400-697-5, s. 132.

⁵⁾ Např. rozsudek NSS č. j. 4 Ads 95/2013-103 ze dne 27. 11. 2013, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 6. 2009, č. j. 30 Ca 248/2007-27.

⁶⁾ Rozsudky Městského soudu v Praze k neúčastenství obcí v řízení o správních deliktech podle ZOPK, č. j. 5 Ca 126/2005 ze dne 29. 6. 2007, č. j. 11 A 86/2015 – 34 ze dne 24. 8. 2017.

⁷⁾ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1, s. 581.

⁸⁾ Změna § 70 odst. 3 ZOPK byla napadena návrhem skupiny senátorů u Ústavního soudu, Pl. ÚS 22/2017.

chráněné podle tohoto zákona“. Proto Ústavní soud vykládal právě toto vymezení obsažené v § 70 odst. 2 ZOPK.

Od 1. 1. 2018 došlo k asymetrické změně, tj. § 70 odst. 2 zůstal beze změny a přiznává ekologickým spolkům právo požadovat, aby byly předem informovány o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, avšak § 70 odst. 3 jim přiznává pouze právo účasti v řízeních *„podle tohoto zákona“*.

Otázka vlivu změn právní úpravy na závěry Ústavního soudu

Z nálezu Ústavního soudu je v každém případě patrné to, že specifickou povahu správnětrestního řízení nepovažuje za neslučitelnou s výkladem § 70 odst. 2 a 3 ZOPK eurokonformním způsobem, tj. tak, aby byly zohledněny cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Domnívám se proto, že (taxativní?) výčet účastníků řízení o přestupku v § 68 nového přestupkového zákona, který se vztahuje i na dřívější správní delikty podle § 88 ZOPK, nemá na použitelnost závěrů Ústavního soudu vliv. Nová formulace § 70 odst. 3 ZOPK pak spíše posiluje argumentaci, že spolky mohou být účastníky řízení o přestupcích podle § 87 a § 88 tohoto zákona.

O otázce účasti obcí v řízeních o přestupcích podle zákona o ochraně přírody a krajiny se nálezu Ústavního soudu celkem pochopitelně nezmínil, protože východiskem jeho výkladu je možnost interpretovat práva spolků podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK způsobem zohledňujícím cíle Aarhuské úmluvy; tato úmluva se práv obcí nijak netýká. Přesto náhled Ústavního soudu, že specifická povaha správně-trestního řízení nutně nevylučuje účast dalších subjektů v těchto řízeních, nepřímou podporu nalezáme v názoru, že § 71 odst. 3 ZOPK o obcích jako účastnících řízení podle tohoto zákona, nerozhodují-li v téže věci jako orgány ochrany přírody, je speciální úpravou vůči § 68 nového přestupkového zákona. Ostatně, jak bylo výše zmíněno, i Nejvyšší správní soud v rozsudku o neúčasti ekologického spolku naznačil, že účast obcí v sankčních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny na základě § 71 by za *„právním řádem nepředpokládané vychýlení v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu“* nepovažoval.

Otázka vlivu konkrétních skutkových okolností na závěry Ústavního soudu

V konfrontaci s názorem Nejvyššího správního soudu, že spolky se mohou účastnit řízení o zamýšlených zásazích, kde k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny teprve může dojít, nikoli, kde k němu již došlo, Ústavní soud zdůraznil, že v posuzovaném případě bylo řízení o správních deliktech Správy NP a CHKO Šumava prvním správním řízením, v němž spolek mohl vznášet argumenty, že činnost Správou vykonávaná je zákonem zakázána. Kdyby bývalo probíhalo řízení o povolení výjimek podle § 43 a § 56 ZOPK, ekologický spolek by se nesporně řízení účastnit mohl a mohl by dopředu

uplatňovat odborné argumenty k otázce zakázanosti zamýšlených zásahů bez povolení výjimek, respektive k možnosti tyto výjimky povolit.

Nepochybně ne v každém řízení o přestupku lze uplatnit tuto logiku, že kdyby obviněný postupoval legálně, požádal by předem o povolení, souhlasy, závazná stanoviska potřebná k výkonu zamýšlené činnosti podle ZOPK, takže by se spolek mohl účastnit řízení o přípustnosti zásahu, ke kterému ještě nedošlo. Ovšem nová formulace § 70 odst. 3 ZOPK hovořící o právu účasti spolku v „řízeních podle tohoto zákona“ (tj. nikoli v řízeních, „při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona“) oslabuje úvahu Nejvyššího správního soudu o „prospektivní povaze řízení, jichž se mají ekologické spolky účastnit“ a naopak posiluje závěry Ústavního soudu, že spolky mohou být účastníky sankčních řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, aby i v nich uplatňovaly odborné argumenty z pohledu zájmů tímto zákonem chráněných.

Závěr

Na obě v úvodu vytčené otázky, zda na použitelnost, respektive na možnost zobecnění závěrů Ústavního soudu k možnosti, významu a rozsahu účasti ekologických spolků v řízení o správních deliktech podle zákona o ochraně přírody a krajiny mají vliv v mezidobí nastalé změny právní úpravy nebo konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu, je tak podle mého názoru třeba odpovědět záporně. Správní trestání klade obecně na správní orgány vysoké nároky, to však není důvod, aby orgány ochrany přírody „hledaly“ argumentaci, jak se vyhnout „další komplikaci“ připuštěním účasti spolků v souladu se závaznými závěry Ústavního soudu.

Shrnutí:

Právo účasti ekologických spolků v řízeních na úseku ochrany přírody a krajiny zakládají § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Přestože zákon výslovně neuvádí, že řízení o přestupcích a jiných správních deliktech jsou z tohoto práva vyňata, nebyla účast ekologických spolků orgány ochrany přírody ani správními soudy dosud připouštěna s ohledem na specifickou povahu správního trestání.

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17 ze dne 18. 12. 2018 znamenal svými „nosnými důvody“ k možnosti, významu a rozsahu účasti ekologických spolků v řízeních o správních deliktech podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny průlom do dosavadní praxe. Ústavní soud vychází z požadavku eurokonformního výkladu ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, výkladu, který zohledňuje cíle Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Autorka se zabývá otázkami, zda na dopady závěrů Ústavního soudu do aktuální praxe orgánů ochrany přírody mají vliv v mezidobí nastalé změny právní úpravy, tj. nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a změna § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spojená s velkou novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb., případně konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu. Zdůvodňuje, proč je na obě otázky třeba odpovědět záporně.