



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobců: **1) Občanské sdružení Modrý most**, se sídlem Na Nábřeží 5, České Budějovice, zastoupené Mgr. Ludkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, **2) Ing. J. V.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce 1) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 2. 2009, č. j. 10 Ca 245/2008 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 2. 2009, č. j. 10 Ca 245/2008 – 41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 17. 6. 2008, č. j. OdaSH-5035-1/08/ŠM,Zo, povolil Magistrát města České Budějovice, odbor dopravy a silničního hospodářství jako příslušný speciální stavební úřad „Stavební úpravy ulice M. Vydrové a Na Nábřeží za účelem změny v užívání Modrého mostu (č. ev. CB-009) pro automobilovou dopravu“. Stavební povolení se vztahovalo na stavební úpravy místních komunikací nezbytné pro nový způsob užívání českobudějovického Modrého mostu přes řeku Malši pro obousměrný provoz motorovými vozidly do 3,5 t.

Proti uvedenému rozhodnutí speciálního stavebního úřadu podali žalobce 1) a žalobce 2) odvolání. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 8. 10. 2008, č. j. KUJCK/29001/08/ODSH/-Čej., označil odvolání žalobce 1) za nepřipustné. Odvolání žalobce 2), stejně jako další tři odvolání účastníků předmětného stavebního řízení, pak žalovaný pro nedůvodnost zamítl a napadené rozhodnutí speciálního stavebního úřadu potvrdil.

Žalobci 1) a 2) posléze napadli uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. V žalobě namítali, že žalobce 1) byl postupem žalovaného

zkrácen na svých právech, neboť mu nebylo přiznáno postavení účastníka předmětného stavebního řízení, přestože jeho účastenství bylo založeno § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Ve své argumentaci žalobci poukázali na ustanovení § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého je tento zákon ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu zákonem zvláštním. Žalobci tedy dovodili, že v předmětném řízení bylo třeba aplikovat § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jako úpravu zvláštní ve vztahu k obecné úpravě účastenství ve stavebním řízení obsaženou v § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

Další žalobní námitka se vztahovala k postupu speciálního stavebního úřadu, který označil předmětné stavební řízení za řízení s velkým počtem účastníků a v řízení postupoval podle § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přestože pro takový postup dle názoru žalobců nebyly v posuzovaném případě dány podmínky, tj. nejednalo se o řízení s více než 30 účastníky.

Dále žalobci namítali, že změna ve způsobu užívání Modrého mostu měla být posouzena v rámci územního řízení. Žalobci zdůraznili, že pokud má být Modrý most, jenž byl doposud používán pouze pěšími a cyklisty, nadále používán pro obousměrný provoz motorovými vozidly do 3,5 t, jedná se o takovou změnu ve způsobu užívání stavby, která podstatně mění nároky stavby na okolí a která podle § 81 stavebního zákona vyžaduje územní rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území. Stavení úřad však pouze konstatoval soulad předmětné změny stavby s územně plánovací dokumentací a dále poukázal na vyjádření Magistrátu města České Budějovice, stavebního úřadu jako příslušného obecného stavebního úřadu ze dne 4. 4. 2008, ve kterém obecný stavební úřad s odkazem na § 15 odst. 2 stavebního zákona sdělil, že „*stavební úpravy komunikace ul. Marie Vydrové – v souvislosti s napojením komunikace Modrého mostu*“ jsou v souladu se záměry územního plánování v dotčeném území. Takový postup ovšem nemůže být podle názoru žalobců správný, jelikož nelze ignorovat zákonnou povinnost provést v konkrétním případě územní řízení poukazem na soulad záměru změny v území s územně plánovací dokumentací. Samotný § 15 odst. 2 stavebního zákona pak stanoví, že „*povolení pro stavby mohou [speciální stavební úřady] vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek [...]. Jestliže se nerydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování*“. Vzhledem ke znění poslední citované věty je dle názoru žalobců zřejmé, že stavební úřad nemohl předmětnou stavbu povolit pouze s odkazem na vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování, neboť mělo být vydáno územní rozhodnutí podle § 81 stavebního zákona.

V posledním bodu žaloby pak žalobci uvedli, že Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje vyslovila svým závazným stanoviskem ze dne 21. 4. 2008, č. j. 2635/08/HOK.CB, souhlas s předmětnou stavbou, přestože z příložené dokumentace (konkrétně z hlukové studie ze září 2007 provedené Ing. L. Z., ZESA, jejímž předmětem bylo posouzení hlukových poměrů souvisejících s otevřením Modrého mostu pro individuální automobilovou dopravu) jasně vyplynulo, že po realizaci předmětné stavby budou jejím provozem v rozporu s příslušnými právními předpisy překračovány hlukové limity pro chráněný venkovní prostor. Takové závazné stanovisko je tedy dle názoru žalobců třeba posoudit jako nezákonné, a to bez ohledu na skutečnost, že Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje svůj souhlas podmínila požadavkem stanovit před kolaudací pro předmětnou stavbu zkušební provoz, v jehož rámci by měl být v návaznosti na zmíněnou hlukovou studii konkrétně vymezen rozsah nezbytných protihlukových opatření. Dále žalobci uvedli, že nezákonnost zmíněného závazného stanoviska byla namítána již v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení předmětné stavby.

Žalovaný se však s touto námitkou vypořádal konstatováním, že Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje je pro stavební úřad dotčeným orgánem státní správy a svým závazným stanoviskem stanovila podmínky realizace stavby. Žalovaný měl ovšem podle názoru žalobců postupovat podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu, podle kterého je odvolací správní orgán v situaci, kdy odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, povinen vyžádat si jeho potvrzení nebo změnu od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání takového závazného stanoviska. Vzhledem k uvedenému tedy žalobci namítali jednak nezákonnost postupu žalovaného a zároveň i nezákonnost samotného závazného stanoviska.

Krajský soud rozhodl tak, že výrokem I. v záhlaví označeného rozsudku žalobu žalobce 1) zamítl. Žalobu žalobce 2) však krajský soud shledal důvodnou. Výrokem II. zmíněného rozsudku tedy napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V odůvodnění svého rozsudku se krajský soud nejprve vypořádal s žalobní námitkou, podle které měl žalovaný nesprávně posoudit otázku účastnictví žalobce 1) v předmětném stavebním řízení. Krajský soud poukázal na § 109 odst. 1 stavebního zákona, který vymezuje okruh účastníků stavebního řízení, přičemž konstatoval, že toto zákonné ustanovení nepřiznává (na rozdíl od § 85 stavebního zákona, jenž vymezuje okruh účastníků územního řízení) účastnictví osobám, které by své právo účasti odvozovaly od zvláštního právního předpisu. Krajský soud tedy uzavřel, že stavební úřad ani žalovaný nepochybil, když Občanskému sdružení Modrý most nepřiznali postavení účastníka v předmětném stavebním řízení. Vzhledem k uvedenému tedy krajský soud neshledal žalobu žalobce 1) opodstatněnou.

Na ostatní žalobní námitky tedy krajský soud nadále pohlížel jako na námitky uplatněné toliko žalobcem 2), neboť ze dvou uvedených žalobců pouze on mohl být jako účastník předmětného stavebního řízení napadeným rozhodnutím na svých právech zkrácen přímo či v důsledku porušení svých procesních práv. Důvodnou však krajský soud shledal pouze poslední námitku, když žalobci 2) přisvědčil, že žalovaný zatížil svým postupem správní řízení vadou, když rozhodl o odvolání žalobce 2), aniž by postupoval v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, tj. aniž by si v situaci, kdy odvolání žalobce 2) směřovalo proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, nejprve vyžádal jeho potvrzení nebo změnu od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu.

Proti výroku I. uvedeného rozsudku krajského soudu a s ním souvisejícímu výroku IV. O nákladech řízení podal žalobce 1) (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Jako důvod kasační stížnosti stěžovatel uvádí nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tj. důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zároveň namítá i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Krajský soud v Českých Budějovicích v rámci úkonů podle § 108 odst. 1 s. ř. s. stěžovateli usnesením ze dne 9. 4. 2009, č. j. 10 Ca 245/2008 – 62, uložil kasační stížnost doplnit o konkrétní důvody. Stěžovatel reagoval podáním ze dne 12. 5. 2009, v němž rozvedl své námitky proti napadenému rozsudku krajského soudu. Ke zmíněnému podání stěžovatel dále přiložil kopii Zprávy o šetření veřejného ochránce práv ve věci zavedení oboustranné automobilové dopravy na Modrém mostě přes řeku Malši v Českých Budějovicích ze dne 23. 10. 2008, č. j. 4618/2008/VOP/MH, kopii Závěrečné zprávy veřejného ochránce práv o ukončení šetření ve věci zavedení oboustranné automobilové dopravy na Modrém mostě přes řeku Malši v Českých Budějovicích ze dne 27. 1. 2009, č. j. 4618/2008/VOP/MH, a odpověď Ministerstva

pro místní rozvoj ze dne 3. 9. 2008, č. j. 26554/08 – 82, na dotaz sdružení Calla – Sdružení pro záchranu prostředí ohledně výkladu § 109 stavebního zákona.

Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval svou žalobní námitku vztahující se k nesprávnému posouzení otázky jeho účastenství v předmětném stavebním řízení. Stejně jako v žalobě uvádí, že jeho účastenství ve stavebním řízení bylo založeno § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, který má ve vztahu ke stavebnímu zákonu postavení zákona zvláštního. Argumentaci krajského soudu k této námitce považuje stěžovatel za zcela nesprávnou. Závěr krajského soudu především popírá zásadu *lex specialis derogat legi generali*. Nadto, jak stěžovatel poukazuje, je takový závěr též v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, konkrétně s Aarhuskou úmluvou vyhlášenou sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s., jež má dle tvrzení stěžovatele přednost před zákonem. Uvedený právní názor, jak stěžovatel podotýká, formuloval ve své zprávě o šetření ze dne 23. 10. 2008, č. j. 4618/2008/VOP/MH, i veřejný ochránce práv, který zde uvedl: „Navzdory tomu, že cit. ustanovení § 109 stavebního zákona výslovně nestanoví, že účastníkem stavebního řízení je také ten, koho za účastníka označuje zvláštní právní předpis, jsem toho názoru, že je třeba zohlednit speciální právní úpravu obsaženou v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kde se v ustanovení § 70 odst. 1 uvádí, že ochrana přírody se podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných spolků či aktivů. [...] Jsem přesvědčen o tom, že vyloučení účasti občanských sdružení ze stavebních řízení by bylo zcela nepřijatelným popřením dosud v právním řádu zastávaných principů transparentnosti veřejné správy a účasti veřejnosti na rozhodování správních úřadů. [...] I když stavební zákon stanoví okruh účastníků stavebního řízení taxativně (a speciálně vůči obecnému vymezení účastníků řízení podle § 27 správního řádu), ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., je ve vztahu k § 109 stavebního zákona ustanovením speciálním, které okruh účastníků stavebního řízení rozšiřuje. Občanská sdružení nebo jejich organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mají (při splnění podmínek vyplývajících z § 70 zákona č. 114/1992 Sb.) postavení účastníků jak stavebního, tak územního řízení a postavení účastníků územního řízení by na základě těchto ustanovení měla i v případě, že by § 85 stavebního zákona na osoby, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis, neodkazoval. Pokud by měla být občanská sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. z účasti ve stavebních řízeních vyloučena, dostala by se vnitrostátní úprava do rozporu s čl. 6 a čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, č. 124/2004 Sb. m. s.) a s čl. 6 odst. 4 a čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Mezi dotčenou veřejnost patří jak podle Aarhuské úmluvy, tak i směrnice Rady 85/337/EHS, také nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních předpisů. Pokud by občanská sdružení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. nemohla být účastníky stavebního řízení, nemohla by ani podávat žaloby podle § 65 a násl. soudního řádu správního, čímž by v těchto případech přišla jak o účast v rozhodovacím řízení, tak i o přístup k právní ochraně prostřednictvím soudů ve smyslu Aarhuské úmluvy, resp. směrnice Rady 85/337/EHS.“

Druhá stížná námitka se pak vztahuje k absenci územního rozhodnutí o změně vlivu stavby na využití území podle § 81 stavebního zákona a je formulována obdobně jako v žalobě, přičemž i zde stěžovatel na podporu svých tvrzení odkazuje na zprávu veřejného ochránce práv o šetření ze dne 23. 10. 2008, č. j. 4618/2008/VOP/MH, a na související závěrečnou zprávu ze dne 27. 1. 2009, č. j. 4618/2008/VOP/MH. Krajskému soudu stěžovatel vytýká nedostatečný a nesprávný výklad § 81 stavebního zákona. Krajský soud uvedl, že předmětná stavba nevyžadovala územní rozhodnutí, jelikož nešlo „o žádnou změnu stavby, jde pouze o stavební úpravy ulic v předpolí mostu, nikoli tedy o změnu užívání stavby Modrého mostu“. Stěžovatel však má za to, že speciální stavební úřad v posuzované věci povolil mimo jiné i otevření Modrého mostu, původně kolaudovaného pro užití pěšími a cyklisty, automobilové dopravě. Dle názoru

stěžovatele jde o takovou změnu, která podstatně mění nároky stavby na okolí ve smyslu § 81 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 7. 1. 2009, č. j. KUJCK/35236-2/08/ODSH/Čej.

Žalobce 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále uvedeném rozsahu důvodná.

Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel dne 26. 11. 2007 doručil speciálnímu stavebnímu úřadu podání, jehož obsahem byla „*žádost o pozvání k účasti na rekolačním řízení a ostatních řízeních týkajících se změny užívání Modrého mostu (z lávky pro pěší a cyklisty na most s obousměrným automobilovým provozem)*“. Speciální stavební úřad na toto podání reagoval sdělením ze dne 2. 1. 2008, ve kterém uvedl, že Statutární město České Budějovice jako vlastník Modrého mostu podal dne 21. 12. 2007 žádost o změnu v jeho užívání. Speciální stavební úřad posléze vyzval Statutární město České Budějovice, aby zmíněnou žádost doplnilo, jelikož po jejím prostudování bylo zjevné, že navrhovaná změna v užívání stavby podléhá rozhodnutí podle § 127 odst. 3 stavebního zákona. Bude tedy záležet, jak stavební úřad stěžovateli dále sdělil, zda z doplnění žádosti vyplýne, že je navrhovaná změna v užívání stavby Modrého mostu podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení. V takovém případě by muselo být zahájeno stavební řízení. Okruh účastníků stavebního řízení je pak podle stavebního úřadu taxativně vymezen v § 109 stavebního zákona, ze kterého nelze dovodit, že by právo účastenství ve stavebním řízení byl přiznáno občanským sdružením, jejichž posláním je ochrana přírody a krajiny. Pokud by ovšem v souvislosti se změnou v užívání Modrého mostu žádné stavební úpravy či jiné změny stavby, jež vyžadují ohlášení nebo stavební povolení, prováděny nebyly, pak by návrh Statutárního města České Budějovice speciální stavební úřad projednal v řízení o změně v užívání stavby podle § 127 odst. 3 stavebního zákona, ve kterém by stěžovateli právo účasti přiznal, a to podle § 27 správního řádu.

Ze správního spisu dále vyplývá, že Statutární město České Budějovice podalo dne 18. 4. 2008 žádost o vydání stavebního povolení pro „*Stavební úpravy ulice M. Vydrové a Na Nábřeží za účelem změny v užívání Modrého mostu (č. ev. CB-009) pro automobilovou dopravu*“. Dne 30. 4. 2008 pak stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou. Stěžovatel své námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby podal dne 28. 5. 2008. Speciální stavební úřad však námitky stěžovatele v rozhodnutí o povolení stavby ze dne 17. 6. 2008 zamítl, aniž by se jimi věcně zabýval, s tím, že stěžovatel není ve smyslu § 109 stavebního zákona účastníkem předmětného stavebního řízení (je ovšem pravdou, že stavební úřad věcně posoudil obsahově shodné námitky jiných účastníků stavebního řízení).

Následně žalovaný v 5. výroku žalobou napadeného rozhodnutí označil odvolání stěžovatele za nepřipustné, neboť nebylo podáno účastníkem řízení. Přestože formulace, kterou žalovaný ve zmíněném výroku zvolil, je nesprávná (žalovaný zde pouze konstatoval nepřipustnost odvolání stěžovatele, místo aby jej jako nepřipustné zamítl), Nejvyšší správní soud má za nepochybné, že žalovaný postupoval dle § 92 odst. 1 správního řádu, tj. že konstatoval nepřipustnost odvolání, jelikož bylo podáno osobou, kterou nepovažoval za účastníka řízení, aniž by toto odvolání dále meritorně projednal (je opět pravdou, že se žalovaný věcně zabýval obdobnými odvolacími námitkami některých dalších odvolatelů). Žalovaný k otázce účastenství stěžovatele připomněl, že podle § 28 odst. 1 správního řádu bude v pochybnostech za účastníka řízení považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, přičemž o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení. V daném případě však vzhledem k taxativnímu vymezení okruhu účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona nebylo podle žalovaného pochyb o tom, že stěžovatel neměl být účastníkem předmětného správního řízení, v takovém případě podle názoru žalovaného postačovalo, že speciální stavební úřad tuto skutečnost stěžovateli ve svém rozhodnutí sdělil.

Vzhledem k uvedenému musí Nejvyšší správní soud připomenout, že rozsah, v jakém žalovaný odvolání stěžovatele posuzoval, byl posléze určující pro možný rozsah soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ve výroku, jímž bylo odvolání stěžovatele zamítnuto pro nepřipustnost.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Z uvedeného vyplývá, že krajský soud byl oprávněn, pokud jde o žalobu stěžovatele, přezkoumat rozhodnutí žalovaného pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřipustné, či nikoliv. Nemohl se tedy zabývat stěžovatelem uplatněnými námitkami nezákonnosti rozhodnutí speciálního stavebního úřadu, proti jehož rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, jež bylo žalovaným zamítnuto jako nepřipustné, konkrétně namítanou absencí územního rozhodnutí podle § 81 stavebního zákona. Takový postup je ostatně z kasační stížnosti napadeného rozsudku krajského soudu zřejmý. Přestože stěžovatel podal žalobu společně s žalobcem 2), krajský soud ve vztahu k osobě stěžovatele správně posoudil pouze otázku jeho tvrzeného účastenství v předmětném stavebním řízení. Vzhledem k tomu, že dospěl ke shodnému závěru jako žalovaný, tedy že stěžovatel nebyl účastníkem předmětného stavebního řízení, konstatoval dále, že žalovaný nepochybil, když odvolání

stěžovatele posoudil jako nepřipustné, a žalobu stěžovatele bez dalšího zamítl. Ostatní žalobní námitky pak již posuzoval toliko k žalobě žalobce 2).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že i on byl ve svém přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti stěžovatele omezen pouze na jedinou otázku, kterou k žalobě stěžovatele krajský soud v napadeném rozsudku posuzoval, tj. otázku, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřipustné, jinými slovy otázku, zda stěžovatel měl být účastníkem předmětného stavebního řízení. Proto se zdejší soud nemohl druhou stížní námitkou, podle níž mělo rozhodnutí speciálního stavebního úřadu předcházet územní řízení, prozatím zabývat.

Pokud jde o otázku účastnictví stěžovatele ve stavebním řízení, z kasační stížnosti není zřejmé, zda i k ní stěžovatel vztahoval svou obecnou námitku nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud ovšem musí v každém případě konstatovat, že takovou vadu napadeného rozsudku v této souvislosti neshledal, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud svůj závěr sice stručně, nicméně zcela srozumitelně a jednoznačně odůvodnil, je tedy zřejmé, na základě jakých úvah k danému právnímu závěru dospěl. Jinou otázkou je ovšem posouzení, zda je tento závěr, podle něhož stěžovatel neměl být účastníkem předmětného stavebního řízení, správný.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti především konstatuje, že okruh účastníků řízení je vymezen v § 109 stavebního zákona. Podle odst. 1 zmíněného ustanovení je účastníkem stavebního řízení:

„a) stavebník,

b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g),

c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem,

d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena,

e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,

g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastníky, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.“

Podle odst. 2 citovaného ustanovení pak platí, že *„účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků“*.

Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že zákonodárce okruh účastníků stavebního řízení definoval uzavřeným výčtem, přičemž výslovně neuvedl, že mezi účastníky je nutno řadit i takové osoby, jimž je účastnictví ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů. O uvedené opřel svou argumentaci krajský soud, když konstatoval, že účastnictví jiných

osob než takových, které jsou v § 109 odst. 1 stavebního zákona uvedeny, je vyloučeno. Vzhledem k tomu, že § 109 odst. 1 stavebního zákona výslovně neřadí mezi účastníky stavebního řízení i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, dospěl krajský soud k závěru, že stěžovateli jakožto občanskému sdružení nebylo možné účastenství v předmětném řízení přiznat.

Nutno podotknout, že názor, který si osvojil krajský soud, sdílí i část odborné veřejnosti. Jiří Plos například k účastenství ve stavebním řízení podotýká: „*Okruh účastníků řízení je podstatně omezen. Nejedná se o řízení veřejné a účastenství v řízení není vzhledem k charakteru řízení přiznáno občanským sdružením podle zvláštních právních předpisů.*“ (J. Plos, Nový stavební zákon s komentářem pro praxi, Grada Publishing, Praha, 1. vydání, 2007, str. 98). Jiní autoři oproti tomu uvádějí: „*Na rozdíl od úpravy účastníků územního řízení v § 85 odst. 2 nejsou v § 109 výslovně uvedeny osoby, které jsou účastníky řízení, pokud jim to zvláštní předpis přiznává. Mají se tím na mysli občanská sdružení, která se stávají účastníky řízení za podmínek zvláštního zákona. Úcastenství těchto osob v řízení není založeno stavebním zákonem, ale zákonem zvláštním.*“ (M. Hegenbart, B. Sakař a kol., Stavební zákon – komentář, Praha, C.H.Beck, 1. vydání, 2008, str. 307 -308).

Nejvyšší správní soud se musí přiklonit k poslední citovanému právnímu názoru. Zákonně ustanovení, které doplňuje okruh účastníků řízení o osoby, jimž takové právo zakládá zvláštní zákon, není totiž ničím jiným než explicitním odkazem na zvláštní právní úpravu, již je však třeba v každém případě použít před právní úpravou obecnou. Zákonodárce může takový odkaz do zákoně definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nejpresněji, s cílem poskytnout vodítko pro budoucí aplikaci takového ustanovení. Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje. V tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud plně souhlasí s argumentací stěžovatele a právním názorem vysloveným veřejným ochráncem práv ve zmíněné zprávě o šetření ze dne 23. 10. 2008, č. j. 4618/2008/VOP/MH.

Otázkou k posouzení tedy zůstává, zda ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody představuje ve vztahu k § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. Podle § 70 zákona o ochraně přírody ustanovení platí:

„(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivit

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jež 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. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, 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.“

Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se tedy vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny.

Z uvedeného je zřejmé, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastnictví pro zde vymezená správní řízení. Kritériem pro stanovení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, či nikoli, je toliko skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné i spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastnictví dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak má za to, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se vztahuje na všechna správní řízení podle stavebního zákona, pokud při nich mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na odpověď Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 9. 2008, č. j. 26554/08 – 82, na dotaz sdružení Calla – Sdružení pro záchranu prostředí k výkladu § 109 stavebního zákona, jejíž kopii stěžovatel připojil ke kasační stížnosti. V ní zmíněný ústřední orgán státní správy ve věcech stavebního řádu odkazuje na § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni 30. 11. 2009, které je relevantní i pro posuzovanou věc a podle kterého *„zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství“* (důraz doplněn). Nezbyvá tedy než konstatovat, že dle právního stavu rozhodného pro posouzení věci zákon o ochraně přírody a krajiny samotný svou povahu zákona zvláštního vůči zákonu stavebnímu výslovně deklaroval. Ani následné vypuštění § 90 odst. 4 ze zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb. však nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona.

Vzhledem k tomu, že závěr o právu účasti občanských sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, ve stavebním řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, jednoznačně vyplývá z vnitrostátních právních předpisů, nemusel se již Nejvyšší správní soud zabývat tím, zda by opačný závěr byl případně v rozporu s rozsahem procesních oprávnění, která ekologickým spolkům přiznává Aarhuská úmluva, resp. její provedení do unijního práva v podobě směrnice Rady 85/337/EHS.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěr krajského soudu o tom, že účastnictví stěžovatele jako občanského sdružení nemohlo být založeno ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nesprávný.

Nejvyšší správní soud ovšem dále připomíná skutečnost, že právo účasti na předmětném stavebním řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny by v posuzovaném případě stěžovateli svědčilo pouze při splnění zde stanovených podmínek.

Jak již bylo zmíněno, podmínkou aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je především existence takového řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem. Nejvyšší správní soud pro úplnost odkazuje na svůj rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaný pod č. 825/2006 Sb. NSS, ve kterém konstatoval, že „*účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny*“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80, www.nssoud.cz). V souladu s § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny lze za zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem považovat péči 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 o vzhled a přístupnost krajiny. Samotné posouzení, zda se v konkrétní věci jedná o takové správní řízení, při němž některé ze zmíněných zájmů mohou být dotčeny, je přitom věcí správního orgánu, u něhož bylo řízení zahájeno a jenž musí zjistit okruh účastníků řízení.

Další podmínkou pak je, jak již bylo také řečeno, že účastenství podle § 70 odst. 2 až 3 zákona o ochraně přírody a krajiny může být přiznáno pouze občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Takové občanské sdružení je oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost musí být věcně a místně specifikována, je platná jeden rok ode dne jejího podání, přičemž ji lze podávat opakovaně. Občanským sdružením je dále přiznáno i právo účasti na správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. To ovšem pouze za podmínky, že svou účast písemně oznámí do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo oznámeno zahájení řízení.

Bude tedy na krajském soudu, aby v dalším řízení posoudil, zda výše uvedené podmínky byly vzhledem ke skutkovým okolnostem posuzovaného případu splněny, či nikoliv. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že ze strany stěžovatele podmínky naplněny byly, tj. že stěžovatel je občanským sdružením, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, a zároveň, že se v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny přihlásil o své účastenství v předmětném řízení ve lhůtě zde stanovené (přičemž se krajský soud bude v této souvislosti zabývat i výše zmíněným podáním stěžovatele doručeným speciálnímu stavebnímu úřadu dne 26. 11. 2007, tedy před zahájením předmětného stavebního řízení), pak bude muset konstatovat, že stavební úřad mohl odepřít stěžovateli postavení účastníka řízení a žalovaný zamítnout jeho odvolání jako nepřipustné pouze tehdy, pokud by správní orgány dospěly k závěru, že se v posuzovaném případě nejednalo o řízení, při němž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. I pokud by tomu tak bylo, musel by se ovšem krajský soud vypořádat také s tím, že žalovaný posoudil odvolání stěžovatele jako nepřipustné i přesto, že speciální stavební úřad nevydal řádně odůvodněné usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, že stěžovatel není účastníkem předmětného stavebního řízení (např. z toho důvodu, že by v něm podle názoru stavebního úřadu nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny), a že skutečnost, že stěžovatele nepovažuje za účastníka řízení, mu stavební úřad sdělil až v samotném stavebním povolení, tedy v rozhodnutí o věci samé.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, měl by v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti, rozsudek krajského soudu zrušit v rozsahu napadeného výroku I. tohoto rozsudku a s ním souvisejícího výroku IV. o nákladech řízení. Posledně uvedené pravidlo však neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl (§ 109 odst. 2 věta za středníkem s. ř. s.).

Jak již bylo vysvětleno, krajský soud správně přezkoumal rozhodnutí žalovaného, napadené společným podáním stěžovatele a žalobce 2), vzhledem ke každé osobě žalobce zvlášť, a to vždy v příslušném rozsahu, tj. v rozsahu, v jakém se jednotlivými odvoláními žalobců zabýval žalovaný v odvolacím řízení. Krajský soud ovšem, přestože žalobu stěžovatele zamítl, zrušil napadené rozhodnutí žalovaného k žalobě žalobce 2) jako celek, tedy včetně 5. výroku, jímž bylo odvolání stěžovatele zamítnuto jako nepřipustné.

Uvedený chybný postup krajského soudu působí aktuálně nemalé procesní potíže. Nejvyšší správní soud by měl totiž po té, co rozsudek krajského soudu ke kasační stížnosti stěžovatele přezkoumal a shledal důvody pro jeho zrušení, tento zrušit toliko v rozsahu kasační stížnosti a věc v tomto rozsahu vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, což by ovšem znamenalo, že krajský soud by v dalším řízení fakticky přezkoumával zákonnost již neexistujícího (zrušeného) rozhodnutí žalovaného.

Zde musí Nejvyšší správní soud odkázat na své rozhodnutí ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272, www.nssoud.cz, ve kterém dospěl k závěru, že „jednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je existence pravomocného rozhodnutí, kterým správní orgán založil, změnil, zrušil nebo určil veřejné subjektivní právo nebo povinnost účastníka. Tato nutná podmínka plyne ze samotné povahy rozhodování správních soudů: ty se totiž neomezuji na konstatování, že rozhodnutí, jímž správní orgán v minulosti zasáhl do právní sféry účastníka, bylo nezákonné či nikoli. (Nutno připustit, že takový akademický výrok by soud hypoteticky mohl učinit i opakovaně bez jakýchkoli neblahých faktických důsledků, pochopitelně ovšem i bez praktického přínosu pro účastníka.) Správní soudy naopak z nezákonnosti – shledají-li ji – vyvozují praktické procesní důsledky, nezákonná rozhodnutí ruší a vracejí věci správním orgánům k dalšímu řízení. Jakmile je však jednou rozhodnutí správního orgánu pravomocně zrušeno, nemůže se jím soud zabývat, neboť věc už přešla zpět do rozhodovací pravomoci správního orgánu a soud již nad ní nemá žádnou moc“.

Vzhledem k uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud by zrušil napadený rozsudek krajského soudu pouze v rozsahu kasační stížnosti, nebyly by v takovém případě dány podmínky pro další řízení před krajským soudem. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá než konstatovat, že přestože kasační stížností byl napaden pouze výrok I. rozsudku krajského soudu a s ním související výrok o nákladech řízení, je na místě napadený rozsudek zrušit v plném rozsahu, a to z toho důvodu, že v posuzované věci není možné výroky I. a II. daného rozsudku, jimiž krajský soud rozhodl o jednotlivých žalobách, posoudit jako samostatné, aniž by to působilo v dalším řízení zásadní problémy v rovině procesní. Nejvyšší správní soud tudíž výroky I. a II. napadeného rozsudku posoudil jako výroky související ve smyslu § 109 odst. 2 s. ř. s. S ohledem na tento závěr je pak namíste rozsudek krajského soudu zrušit jako celek, v důsledku čehož dříve zrušené rozhodnutí žalovaného na omezenou dobu „obživne“, neboť po tuto dobu nebude existovat soudní rozhodnutí, které by je (pravomocně) zrušovalo. Pouze tímto postupem lze dle názoru Nejvyššího správního soudu docílit toho, že budou dány podmínky pro další řízení před krajským soudem, který tedy znovu posoudí ve světle výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu žalobu stěžovatele. Teprve v případě, že ji shledá důvodnou, zruší, vedle výroků rozhodnutí žalovaného, které se bezprostředně týkají žalobce 2) (2. a 6. výrok), také 5. výrok rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání stěžovatele zamítnuto jako nepřipustné (resp. zruší v takovém případě již rozhodnutí žalovaného celé, pokud dospěje k závěru, že žalobami nenapadené výroky tohoto rozhodnutí, jimiž byla zamítnuta odvolání ostatních odvolatelů, nemohou samostatně obstát).

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 2. 2009, č. j. 10 Ca 245/2008 – 41, v celém rozsahu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude

Krajský soud v Českých Budějovicích vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Českých Budějovicích v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. května 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu