

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, zast. prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Karla Engliše 3201/6, 150 00 Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká republika - Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, 145 05 Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha 8 – Karlín, proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27/2009-510-RK/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 312/2009 – 164,

### t a k t o :

- I. **Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.**
- II. **Věc se vrací k projednání a k rozhodnutí prvnímú senátu.**

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) podalo dne 13. 3. 2009 u Ministerstva dopravy, jako speciálního stavebního úřadu ve věcech dálnic a rychlostních silnic, žádost o stavební povolení pro stavbu „*Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice – Řeblovice, část F – tunel Radejčín*“ v rozsahu stavebních objektů povolovaných Ministerstvem dopravy. Veřejnou vyhláškou ze dne 17. 3. 2009, č. j. 193/2009-910-IPK/2, Ministerstvo dopravy oznámilo zahájení stavebního řízení a vyzvalo účastníky řízení k podání námitek a připomínek. Dne 22. 3. 2009 oznámil žalobce (dále jen „stěžovatel“) ministerstvu, že hodlá vystupovat ve stavebním řízení jako účastník, a to na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v posuzovaném období (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Dne 16. 4. 2009 podal námítky proti záměru. Následně Ministerstvo dopravy, odbor

infrastruktury, vydalo stavební povolení dne 23. 4. 2009, č. j. 193/2009-910-IPK/4, v němž rozhodlo i o námitkách stěžovatele.

[2] Stěžovatel podal proti rozhodnutí Ministerstva dopravy o vydání stavebního povolení rozklad, který ministr dopravy rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27/2009-510-RK/3, zamítl a rozhodnutí Ministerstva dopravy potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí ministra dopravy brojil stěžovatel žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem žalobu zamítl. K aktivní legitimaci stěžovatele soud konstatoval, že se napadené rozhodnutí nedotýká jeho hmotněprávní sféry, neboť právníckým osobám podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu právo na příznivé životní prostředí z povahy věci náležet nemůže. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 As 77/2011 – 325, nebo ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, městský soud uvedl, že stěžovateli po právu náleželo postavení účastníka ve stavebním řízení, proto podanou žalobu věcně projednal. Žádnou z žalobních námitek týkajících se nezákonnosti stanoviska EIA, nezákonnosti rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území CHKO České Středohoří, nezákonnosti stanoviska Městského úřadu v Lovosicích ze dne 19. 3. 2008, nepřekoumatelnosti stavebního povolení, nezákonnosti podkladových rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin a absence pravomocného rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin ovšem městský soud neshledal důvodnou.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které uplatnil námitku nepřekoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu nedostatečného vypořádání některých žalobních námitek.

## II. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[5] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti mj. rozporovala účastenství stěžovatele ve stavebním řízení a v této souvislosti poukázala na judikaturu druhého senátu Nejvyššího správního soudu – konkrétně na rozsudek ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 – 274, podle něhož občanská sdružení nejsou účastníky stavebního řízení.

[6] Vzhledem k tomu, že judikatura druhého senátu je v rozporu s rozhodovací praxí prvního senátu (např. s rozsudky ve věci sp. zn. 1 As 77/2011 nebo ve věci sp. zn. 1 As 6/2011), jsou splněny podmínky k předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „S. ř. s.“).

[7] Výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) je taxativní, proto jejich okruh nelze doplňovat o občanská sdružení dle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Při řešení střetu § 109 stavebního zákona a § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutno dát přednost § 109 stavebního zákona, který má povahu *lex specialis*. Uvedený výklad je plně v souladu s Aarhuskou úmluvou a směrnicí EIA.

[8] Závěr o taxativním vymezení účastníků stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona podporuje zejména obdobný způsob vymezení účastníků kolaudačního řízení v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu, zejm. rozsudků ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78 nebo ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 18/2006 – 70.

[9] Uzavřený okruh účastníků stavebního řízení vyplývá i z komparace účastníků stavebního a územního řízení vymezených v § 109 a § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona nebo z průběhu legislativního procesu. Původní vládní návrh stavebního zákona počítal s tím, že účastníky stavebního řízení budou i další osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Takové znění § 109 stavebního zákona ovšem zákonodárce při projednávání neschválil. U účastníků stavebního řízení lze vyzorovat společný znak, jímž je věcné právo k nemovitosti. Z toho se následně odvozuje i okruh námitek, které jsou účastníci oprávněni podávat proti projektové dokumentaci. Je zřejmé, že stavební zákon s účastí jiných osob než těch taxativně vymezených v ustanovení § 109 nepočítá.

[10] Ohledně speciality § 109 stavebního zákona ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 175. Dále se vyjádřila k věcným námitkám stěžovatele obsaženým v kasační stížnosti.

[11] Vzhledem k nejednotné judikatuře Nejvyššího správního soudu k otázce účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení navrhla, aby rozhodující první senát předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Věcné námitky obsažené v kasační stížnosti považuje za nedůvodné, proto by v případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že stěžovatel účastníkem stavebního řízení byl, měla být kasační stížnost zamítnuta.

### III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[12] První senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci účastenství občanských sdružení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení vedeném dle § 109 stavebního zákona existuje u Nejvyššího správního soudu rozpor v judikatuře. Usnesením ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1 As 176/2012-120 proto postoupil věc rozšířenému senátu.

[13] Vzájemným vztahem § 109 stavebního zákona a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publikovaném pod č. 2127/2010 Sb. NSS. V něm konstatoval, že „[z]ákonné 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 zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejpřesněji a nejúplněji, 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 důležitým způsobem modifikuje.“

[14] Dále v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil přesvědčení, že § 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 tím, 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.“*

[15] Na rozsudek pátého senátu navázala další judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 – 111, Nejvyšší správní soud doplnil, že „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení s odkazem na taxativní výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona (...), ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k § 109 stavebního zákona zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení. V návaznosti na shora uvedené je potom třeba zkoumat, zda mohou být v takovém řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a zda jsou v daném případě splněny další požadavky stanovené § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.“ Následně sedmý senát v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 52, publikovaném pod č. 2393/2011 Sb. NSS, dodal, že „k pozitivním podmínkám aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy existenci takového řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a zároveň existenci a aktivitě občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny za splnění dalších náležitostí, se přidává podmínka negativní, nevyloučení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny úpravou účastenství ve zvláštním právním předpisu. Tak je tomu v případě § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů (...). Pouze právní normy konstruované jako restriktivní, výslovně uzavřené dopadu jiných norem stejné síly a speciality, tedy vylučují užití zvláštních norem zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona takovou povahu nemá.“

[16] Komplexní argumentaci ohledně vztahu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 109 stavebního zákona předestřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 6/2011, publikovaném pod č. 2368/2011 Sb. NSS. V něm dospěl k závěru, že při splnění podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny lze přiznat účastenství ve stavebním řízení i občanským sdružením, jejichž posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny. Citovaný závěr první senát dovodil teleologickou a systémovou interpretací a zohlednil i úmysl historického zákonodárce. Na tyto své závěry předkládající senát nyní plně odkazuje (srov. zejména body 53 – 61 uváděného rozsudku).

[17] Lze shrnout, že závěr vyslovený v rozsudku pátého senátu ve věci sp. zn. 5 As 41/2009 následně převzal mj. sedmý senát ve věci sp. zn. 7 As 2/2011 nebo první senát ve shora uváděném rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 6/2011, nebo rozsudcích ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 18/2011 – 145, nebo ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 As 77/2011 – 325. Na závěry prvního senátu pak navázal i devátý senát v rozsudku ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011 – 69.

[18] Z výše uvedených rozsudků plyne, že i přes taxativní vymezení účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona lze ve stavebním řízení připustit účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť posléze uvedené ustanovení obsahuje zvláštní právní úpravu účastenství ve stavebním řízení.

[19] Naproti tomu druhý senát se v rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 7/2011 ztotožnil s přístupem zaujatým Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 11. 5. 2010, č. j. 10 Ca 126/2009 - 172, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny sám o sobě nezakládá občanským sdružením postavení účastníků ve stavebním řízení. Citované ustanovení přiznává některým občanským sdružením postavení účastníků řízení, jde-li o případy, kdy může dojít k dotčení zájmu na ochraně přírody a krajiny; toto ustanovení však směřuje na případy, kdy

je účast na řízení odvozována od obecné definice účastníků, uvedené v § 27 správního řádu. Nejde tedy o situaci, kdy je okruh účastníků v konkrétním řízení stanoven odlišně, a to uzavřeným výčtem.

[20] Předkládající první senát má za to, že oba výše citované závěry jsou v rozporu. Buď platí názor pátého senátu, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje speciální ustanovení k § 109 stavebního zákona a že tedy občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nebo platí závěr druhého senátu, že zákon o ochraně přírody a krajiny nemůže založit účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení, neboť úprava obsažená v § 109 stavebního zákona to výslovně neumožňuje.

[21] Předkládající senát se ztotožňuje s argumentací zaujatou pátým senátem, kterou ve svém rozhodování převzal i v dalších rozhodnutích, nejnověji např. v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012 – 86.

[22] Pro úplnost lze dodat, že s účinností od 1. 1. 2013 byl novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. mj. doplněn okruh účastníků stavebního řízení i o „*osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*“.

#### IV. Posouzení věci

##### IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[23] Je zřejmé, že v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je otázka, zda byl stěžovatel v posuzovaném období účastníkem stavebního řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, vykládána rozdílně. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí, neboť pokud by stěžovateli postavení účastníka stavebního řízení nenáleželo, negativně by to ovlivnilo jeho procesní pozici v řízení před správními soudy.

##### IV.2 Posouzení věci

[24] Účastenství v řízení je v obecné rovině pro všechna správní řízení upraveno v § 27 správního řádu. Uvedené ustanovení rozlišuje tři skupiny účastníků řízení, a to účastníky ve věci (hlavní či přímé dle § 27 odst. 1 správního řádu), dotčené účastníky (vedlejší či nepřímé dle § 27 odst. 2 správního řádu) a účastníky řízení, kterým takové postavení přiznává zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 správního řádu).

[25] Posledně jmenovaní účastníci mají v zásadě procesní postavení účastníků vedlejších, nestanoví-li zvláštní zákon, že mají postavení účastníků hlavních.

[26] Ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu tak do řízení mohou vedle hlavních a vedlejších účastníků vymezených správním řádem vstoupit i další osoby, kterým by jinak účastenství dle správního řádu nesvědčilo. Může ale také jít o případy, kdy zvláštní zákon z obecné úpravy účastenství nevychází a vymezí si okruh účastníků zcela samostatně. V takové situaci se ustanovení odstavců 1 a 2 § 27 správního řádu vůbec nepoužijí.

[27] Není pochyb o tom, že takovým zvláštním zákonem je v otázce účastenství vůči správnímu řádu právě stavební zákon. Taxativní výčet účastníků územního či stavebního řízení bude mít v daném případě přednost před obecnou úpravou účastenství obsaženou ve správním řádu.

[28] Legislativní technika uzavřeného (tzv. taxativního) výčtu účastníků řízení, která je použita v § 109 stavebního zákona, má za následek vyloučení obecných norem upravujících účastenství v řízení (§ 27 odst. 1 a 2 správního řádu), sama o sobě však neřeší situaci, kdy vedle této zvláštní úpravy existuje ještě jiná zákonná úprava, která za vymezených podmínek přiznává účastenství i dalším osobám.

[29] Jinými slovy, pouhé užití taxativního výčtu v § 109 stavebního zákona nestačí k vyloučení jiné speciální úpravy, v projednávané věci úpravy účastenství stanovené v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Vedle sebe totiž stojí hned dvě právní úpravy, a to § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které jsou vůči správnímu řádu úpravami zvláštními.

[30] V popsané situaci je při určování okruhu účastníků nutné hodnotit vzájemný vztah obou úprav. Jejich normy mohou existovat vedle sebe bez jakéhokoliv konfliktu, případně mezi nimi může existovat i vztah obecného a zvláštního.

[31] V daném případě jsou naplněny hypotézy jak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak § 109 stavebního zákona. I když jejich dispozice nevedou ke stejnému výsledku, nedostávají se ani do zřejmého střetu [na rozdíl např. od § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), viz rozsudek č. j. 2 As 12/2006 - 110, nebo od § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001, o odpadech, viz rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 As 24/2008 – 92, *Pražské služby*, publ. pod č. 1861/2009 Sb. NSS].

[32] Oba předpisy je proto možné uplatnit současně a není třeba zkoumat jejich vzájemný vztah. Ustanovení § 109 stavebního zákona vymezuje okruh účastníků, který bude dán u každého stavebního řízení. Tento okruh účastníků bude za splnění dalších zákonných podmínek rozšířen v těch řízeních, v nichž budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

[33] Vyslovený závěr ostatně potvrzuje nejen dlouhodobá konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, ale i dosavadní vývoj právní úpravy. V období od 1. 6. 1992 (nabytí účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny) do 31. 6. 1998 starý stavební zákon v ustanoveních, která se týkala účastníků územního řízení a stavebního řízení výslovně na účastenství osob, kterým toto postavení přiznává zvláštní zákon, nereagoval. Zákonem č. 83/1998 Sb., kterým byl starý stavební zákon novelizován, bylo jak do ustanovení § 34, tak do ustanovení § 59 doplněno výslovné ustanovení, že jejich účastníky jsou „další osoby, kterým zvláštní zákon toto oprávnění přiznává“. V obou případech s odkazem na vysvětlující poznámku pod čarou 1b), v níž byl uveden odkaz na zákon o ochraně přírody a krajiny.

[34] Důvodová zpráva (srov. digitální repozitář PSP ČR, II. volební období, PS, tisk č. 261, dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) k této novelizaci u § 34 uvádí, že „doplnit bylo nutno okruh účastníků řízení o osoby, pro které toto postavení vyplývá ze zvláštních předpisů, jako je tomu např. v případech občanských sdružení uvedených v § 70 zák. č. 114/1992 Sb.“ a u § 59 uvádí, že „okruh účastníků řízení byl rozšířen tak, aby bylo pamatováno na občanská sdružení podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb.“

[35] Obdobně byl zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností k 1. 1. 2013 doplněn okruh účastníků stavebního řízení i o „osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“. Důvodová zpráva (srov. digitální repozitář, PSP ČR, VI. volební období, PS, tisk č. 573, dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz))

k novelizaci § 109 stavebního zákona uvádí: „*Upřesňuje se, že účastníkem stavebního řízení se stává také osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis. Nejčastěji se jedná o občanské sdružení, kterým toto postavení za určitých podmínek přiznává § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a § 23 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Podmínkou účastenství podle stavebního zákona je dotčení veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, pokud nebylo o dotčení v plném rozsahu rozhodnuto v územním rozhodnutí.*“

[36] Zákonodárce si byl při zařazení výslovných ustanovení o účastenství občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny do § 34 a 59 starého stavebního i do § 109 stavebního zákona, ve znění účinném k 1. 1. 2013, vědom toho, že jejich účastenství vyplývá ze zvláštního předpisu. Účelem shora popsaných legislativních změn nebylo rozšíření okruhu účastníků územních, případně stavebních řízení, ale spíš posílení právní jistoty těchto osob jakož i posílení informační kvality příslušných právních norem. Skutečnost, že po dobu 6 let byl v § 109 stavebního zákona odkaz na osoby, jejich účastenství zakládá zvláštní zákon, vypuštěn, tak nemá kromě oslabení právní jistoty a informační kvality příslušné normy žádné jiné dopady.

[37] Je třeba mít na paměti, že smyslem zapojení občanských sdružení do rozhodování orgánů veřejné správy je umožnění kvalifikované účasti veřejnosti v procesech, které se týkají životního prostředí. V této souvislosti lze odkázat na nálezh Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, ve věci sp. zn. I.ÚS 59/14, ve kterém Ústavní soud připomenul, že také judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)] dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ (usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04). V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálehu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 tak učinil též v nálehu ve věci sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

[38] Výklad, ke kterému rozšířený senát dospěl, je v souladu s výše uvedenými principy, neboť otevírá prostor pro účastenství občanských sdružení dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nejen ve stavebním řízení, ale i v dalších správních řízeních vedených podle jiných právních předpisů, ledaže by to bylo těmito předpisy jednoznačně vyloučeno.

## V. Závěrečné shrnutí

[39] Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

## VI. Další postup ve věci

[40] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 19. srpna 2014

JUDr. Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu