

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno, zastoupený 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, zastoupený prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Karla Engliše 3201/6, 150 00 Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, 145 05 Praha 4, zastoupená JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha – 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 :

Věc **se postupuje** rozšířenému 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 – Řehlovice, 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 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 pozdějších předpisů. 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 žalobce.

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

[3] Proti rozhodnutí ministra dopravy brojil žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 26. 9. 2012, č. j. 27/2009-510-RK/3, žalobu zamítl. K aktivní legitimaci žalobce soud poznamenal, že se napadené rozhodnutí nedotýká hmotněprávní sféry

žalobce, neboť právníkům 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 sp. zn. 1 As 77/2011 nebo sp. zn. 1 As 6/2011 městský soud konstatoval, že žalobci po právu náleželo postavení účastníků 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, nepřezkoumatelnosti 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, proto žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek městským soudem v předcházejícím řízení, resp. z důvodu nepřezkoumatelnosti vypořádání některých žalobních námitek městským soudem.

[5] Stěžovatel předně nesouhlasí se závěrem městského soudu vycházejícím z judikatury Nejvyššího správního soudu, že zákonnost stanoviska SEA a EIA lze posuzovat jen při umístění záměru, nikoliv v řízení o vydání stavebního povolení. Tento závěr je podle stěžovatele v rozporu s mezinárodním právem, právem Evropské unie i ústavním pořádkem, zejména s požadavkem efektivitativy soudního přezkumu. Z obdobných důvodů nelze přijmout ani závěr městského soudu týkající se nezákonnosti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice v chráněné krajinné oblasti.

[6] Dále se stěžovatel neztotožnil se názorem městského soudu, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, není závazným stanoviskem. Městský soud podle stěžovatele dostatečně nevysvětlil, proč neakceptoval argumentaci obsaženou v žalobě, pouze odkázal na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

[7] Závěr městského soudu, že stěžovatel v žalobě podrobně nespecifikoval, proč bylo nutné ve stavebním povolení zohlednit jím zmiňovaných 20 podmínek obsažených ve stanovisku EIA, a že z tohoto důvodu nelze napadené rozhodnutí ministra dopravy považovat za nepřezkoumatelné, je podle stěžovatele chybný. Žalovaný se měl v dané věci řídit § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a převzít podmínky stanoviska EIA do stavebního povolení, případně odůvodnit, proč je do stavebního povolení nepřevzal.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin postačí doložit až v průběhu výstavby. Citovaná rozhodnutí měla být v souladu s podmínkami územního rozhodnutí předložena již v rámci stavebního řízení.

[9] Nelze se ztotožnit ani se způsobem vypořádání šestého žalobního bodu týkajícího se absence výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny městským soudem. Podle něj je rozhodné, že původní rozhodnutí o výjimce bylo zrušeno pouze pro nepřezkoumatelnost a že v průběhu stavebního řízení již došlo k odstranění skrývkové zeminy a k transferu

pokračování

existujících živočichů. Nedoložení pravomocného rozhodnutí o výjimce tak za dané situace podle městského soudu nezpůsobuje nezákonnost stavebního povolení. Stěžovatel se ovšem domnívá, že absence výjimky nezákonnost napadeného rozhodnutí zakládá, neboť v průběhu stavebního řízení nebylo postaveno na jisto, zda zásah bude v souladu s podmínkami ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. Žalovaný tak měl stavební řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody.

[10] Z popsaných důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze, i napadené rozhodnutí ministra dopravy, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti

[11] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti věnovala nejprve otázce účastenství stěžovatele ve stavebním řízení a poukázala na novou 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 podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[12] Vzhledem k tomu, že judikatura druhého senátu je v rozporu s rozhodovací praxí prvního senátu (např. s rozsudky 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), je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že jsou splněny podmínky k předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 s. ř. s.

[13] Podle osoby zúčastněné na řízení stěžovatel nebyl účastníkem stavebního řízení z následujících důvodů. Výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 stavebního zákona 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.

[14] Závěr o taxativním vymezení účastníků stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona podporuje podle osoby zúčastněné na řízení 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. K tomu osoba zúčastněná poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejm. na rozsudky 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.

[15] 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 zákona č. 186/2006 Sb. 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.

[16] Ohledně speciality § 109 stavebního zákona ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny osoba zúčastněná na řízení odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175. Zákonodárce dal v průběhu legislativního procesu jasně najevo, že účastníkem stavebního řízení nemají být další osoby, o nichž tak stanoví zvláštní zákon (srov. projev poslance Mencla dostupný na stenozáznamu ze dne 9. 12. 2005). Úprava obsažená ve stavebním zákoně obsahuje koncepční změnu proti dřívější právní úpravě tím, že poskytuje veřejnosti velký prostor k účasti v úvodních fázích výstavby, zatímco stavební řízení koncipuje jako technologický proces. Občanská sdružení mohou své námitky uplatnit v rámci územního řízení a případné podmínky územního rozhodnutí budou pro stavebníka závazné. Podle osoby zúčastněné závěr o specialitě § 109 stavebního zákona nemohla zvrátit ani úprava obsažená v § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, který byla s účinností od 1. 12. 2009 vypuštěna.

[17] Účastenství stěžovatele ve stavebním řízení nebylo podle osoby zúčastněné možné dovodit ani z § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Navazujícím řízením podle citovaného ustanovení lze totiž rozumět pouze územní řízení, neboť to na stanovisko EIA navazuje a v rámci subsumpce správních aktů je rozhodnutím konečným. Posuzování vlivů na životní prostředí musí předcházet územnímu rozhodnutí a stanovisko EIA je tak závazným podkladem pro vydání rozhodnutí územního, nikoliv však pro vydání stavebního povolení.

[18] Dále se osoba zúčastněná vyjádřila k věcným námitkám stěžovatele obsaženým v kasační stížnosti. Ohledně údajné nezákonnosti stanoviska EIA a rozhodnutí o povolení výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny se ztotožnila s hodnocením městského soudu a odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které se obdobnou problematikou již v minulosti zabývaly (např. č. j. 1 As 6/2011 - 347 nebo č. j. 1 As 83/2011 - 565). Ve vztahu k posouzení třetí žalobní námitky osoba zúčastněná souhlasila se závěry městského soudu, že souhlas obecného stavebního úřadu není závazným stanoviskem podle § 149 odst. 4 stavebního zákona. Poskytnutí souhlasu obecného stavebního úřadu představuje podmínku vydání stavebního povolení, nicméně nepředurčuje jeho obsah. K podpoře svého názoru odkázala na odbornou literaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Také námitku týkající se nezahrnutí podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení posoudil městský soud podle osoby zúčastněné správně. Stěžovatel v žalobě ani ve správním řízení neuvedl konkrétní výhrady (podmínky), které měly být do stavebního povolení převzaty, a nadto takové námitky nejsou přípustné ve stavebním řízení. Podle osoby zúčastněné ob stojí i závěr městského soudu týkající se rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin. Z hlediska ochrany přírody a krajiny je vhodnější, aby o kácení dřevin bylo rozhodnuto v krátkém časovém úseku před samotným kácením, neboť v opačném případě může dojít ke značné změně podmínek v území. Tato námitka současně nespadá pod § 114 stavebního zákona, proto ji stěžovatel ve stavebním řízení nemohl vůbec uplatnit. K šesté kasační námitce týkající se absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny osoba zúčastněná dodala, že rovněž tento okruh námitek měl být uplatněn v územním řízení. Lze proto vycházet ze shora citované judikatury prvního senátu Nejvyššího správního soudu, že citované námitky jsou ve stavebním řízení nepřípustné.

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

IV. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[20] Klíčovou otázkou, kterou je nutno zodpovědět před samotným věcným posuzováním kasačních námitek, je, zda byl stěžovatel účastníkem stavebního řízení podle § 70 odst. 3 zákona

pokračování

o ochraně přírody a krajiny. Pokud by mu postavení účastníka stavebního řízení nenáleželo, nebyla by dána aktivní věcná legitimace žalobce k podání žaloby a bylo na místě žalobu zamítnout pro nedostatek aktivní věcné legitimace bez věcného projednání námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaný pod č. 1043/2007 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[21] Okruh účastníků stavebního řízení vymezuje § 109 stavebního zákona. Podle prvního odstavce citovaného ustanovení, účinného v době rozhodování žalovaného (tj. do 31. 12. 2009) *byl 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, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.*

[22] Účastníkem řízení podle druhého odstavce § 109 stavebního zákona naopak *není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.*

[23] Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 9. 2009, *občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. Třetí odstavec citovaného ustanovení pak uvádí, že občanské sdružení je oprávněno za podmínky 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.*

[24] Vzájemným vztahem ustanovení § 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. Zákodárce 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 nabradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.“ Dále v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyjádřil právní názor, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro zde vymezená správní řízení. Pro posouzení, zda se jedná o řízení, na které předmětná úprava dopadá, stanovil pátý senát kritériem pouze skutečnost, zda v takovém řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, a neshledal důvod, pro který by bylo možné z okruhu správních řízení, na něž se vztahuje zvláštní úprava účastenství podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyloučit veškerá stavební řízení jako celek. Naopak vyslovil 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 povahou 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.“

[25] Na shora citovaný 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 ust. § 109 stavebního zákona (...), ale je nezbytné vycházet z pravidla *lex specialis derogat generali*, kdy ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje ve vztahu k ust. § 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 ust. § 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, nerytlení § 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.“

[26] Komplexní argumentaci ohledně vztahu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 109 stavebního zákona přdestřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, publikovaném pod č. 2368/2011 Sb. NSS, v němž reagoval na obdobné námítky, které v tomto řízení vznášela osoba zúčastněná na řízení. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vycházel z výše citovaného rozsudku pátého senátu č. j. 5 As 41/2009 - 91 a konstatoval, že ustanovení „§ 109 odst. 1 stavebního zákona používá z hlediska legislativní techniky uzavřený (tzn. taxativní) výčet účastníků řízení (...). Použití techniky uzavřeného výčtu má za následek, že při určování okruhu účastníků stavebního řízení nelze postupovat dle normy obecné, kterou je § 27 správního řádu [srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 – 39 ve věci Ekoprogres Praha, s. r. o., a náleží sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.)]. Pokud by § 109

pokračování

stavebního zákona pracoval s výčtem demonstrativním, nevedla by takto formulovaná norma k vyloučení aplikace obecné definice účastníků správního řízení, pouze by ji doplnila. Nelze proto přijmout tezi městského soudu, žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, že taxativní výčet účastníků stavebního řízení vede k vyloučení speciálních norem. Ve skutečnosti totiž směřuje k vyloučení norem obecných (§ 27 správního řádu).“ Dále se první senát v citovaném rozsudku zabýval specialitou § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k § 109 stavebního zákona. Poznamenal, že „[z]a speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní. Pravidlo obsažené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny dopadá na všechna jednotlivá řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Tato norma je tedy věcně obecnější než § 109 stavebního zákona, který se týká toliko stavebního řízení. Její osobní rozsah je ovšem vymezen velice úzce, vztahuje se pouze na občanská sdružení a jejich organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona má naproti tomu širěji koncipovanou osobní působnost. V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze proto jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální. Je proto třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není (...).“ V daném případě první senát konstatoval, že jsou naplněny hypotézy jak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak § 109 stavebního zákona. Jejich dispozice však nevedou ke stejnému výsledku, ovšem na druhou stranu se ani nedostávají do zřejmého střetu; jejich souběžná aplikace je proto možná. První senát proto uzavřel, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutné chápat jako ustanovení speciální ve vztahu k § 109 stavebního zákona, a proto lze při splnění podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny přiznat účastenství ve stavebním řízení i občanským sdružením, jejichž posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny. Citovaný závěr první senát dovedl teleologickou a systémovou interpretací a zohlednil i na úmysl historického zákonodárce. Na tyto závěry vyslovené v citovaném rozsudku první senát nyní plně odkazuje (srov. zejména body 53 – 61 citovaného rozsudku).

[27] Lze shrnout, že závěr vyslovený v rozsudku pátého senátu č. j. 5 As 41/2009 - 91 následně převzal mj. sedmý senát v rozsudku č. j. 7 As 2/2011 - 52 nebo první senát ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 As 6/2011 - 347, 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.

[28] Z výše citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu tedy 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.

[29] Naproti tomu druhý senát Nejvyššího správního soudu se v rozsudku ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274, ztotožnil s přístupem zaujatým Městským soudem v Praze, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny sám o sobě nezakládá občanským sdružením postavení účastníků ve stavebním řízení. Citované ustanovení podle městského soudu 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. S názorem městského soudu se druhý senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku ztotožnil a námitku, že stěžovatel měl být v dané věci účastníkem stavebního řízení, neshledal důvodnou. Konstatoval: „Zákon o ochraně přírody a krajiny i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí sice zakládají občanským sdružením hájícím zájmy na ochraně životního prostředí, krajiny, zdravých životních podmínek, apod., právo účastnit se v (navazujících) řízeních, v nichž mohou být tyto zájmy dotčeny (tedy i v řízeních vedených v režimu stavebního zákona), nekonkretizují ovšem, o která řízení má jít; nelze přitom ignorovat úpravu účastníků řízení, jak je pro jednotlivé případy zakotvena ve stavebním zákoně. Pokud je alespoň

*v jedné fázi schvalovacího procesu úprava okruhu účastníků řízení kompatibilní s požadavky zvláštní úpravy a mohou-li být zároveň v této fázi environmentální otázky efektivně posouzeny, pak nemusí být těmto subjektům umožněna účast ve všech navazujících řízeních (pokud to úprava okruhu účastníků řízení v těchto řízeních vylučuje).“ Druhý senát shrnul, že „závěry, ke kterým se městský soud v této klíčové otázce [účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení] dobral, považuje Nejvyšší správní soud za přiléhavé a souladné i s judikaturou správních soudů (nad rámec judikatury citované městským soudem srov. například i rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 10. 2007, č. j. 2 As 13/2006 - 110, či ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008 - 33) a lze proto v podrobnostech na odůvodnění napadeného rozsudku odkázat.“ Druhý senát v této souvislosti svůj právní závěr dovozoval z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se okruhu účastníků kolaudačního řízení za účinnosti starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.), resp. účasti občanských sdružení ve stavebním řízení podle atomového zákona. Projednávanou otázkou v dané věci ovšem nebylo vyloučení účasti žalobce (*V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, občanské sdružení*) ze stavebního řízení na základě § 14 atomového zákona, ale jeho účastenství na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Druhý senát v citovaném rozsudku nezohlednil aktuální judikaturu zdejšího soudu týkající se účastenství občanských sdružení podle § 109 nového stavebního zákona, která se s neaplikovatelností judikatury citované městským soudem (a následně i druhým senátem) v dané věci podrobně vypořádala, nýbrž vycházel z dřívější judikatury vztahující se ke starému stavebnímu zákonu a tehdejšímu způsobu vymezení účastníků kolaudačního řízení.*

[30] První senát Nejvyššího správního soudu má za to, že oba výše citované závěry jsou v rozporu. Buďto 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. Anebo 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.

[31] Předkládající senát se přitom ztotožňuje s argumentací zaujatou v rozhodnutí č. j. 5 As 41/2009 - 91, kterou ve svém rozhodování převzal již v rozsudcích č. j. 1 As 6/2011 - 347, č. j. 1 As 18/2011 - 145, č. j. 1 As 77/2011 - 325, nebo nejnověji v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012 - 86. Zmíněnou judikaturu respektuje i sedmý a devátý senát. Dle prvního senátu druhý senát pochybil, pokud – hodlaje odklonit se od ustálené judikatury, která byla publikována ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, – sám věc nepředložil k rozhodnutí rozšířenému senátu a namísto toho vydal rozhodnutí, v němž dosavadní judikaturu zdejšího soudu týkající se účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení přehlédl a rozhodl, aniž by se odpovědně s relevantní judikaturou zdejšího soudu ve svém rozhodnutí vypořádal.

[32] Vzhledem k tomu, že shora citované rozsudky Nejvyššího správního soudu (srov. body [24] až [26] shora) se otázky účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny věnovaly zcela vyčerpávajícím způsobem, první senát na tato rozhodnutí nyní plně odkazuje, zejména na rozsudky č. j. 5 As 41/2009 - 91 a č. j. 1 As 6/2011 - 347, které byly publikovány ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a k nimž byly vytvořeny právní věty řešící danou problematiku.

[33] Pro úplnost lze dodat, že s účinností od 1. 1. 2013 byl novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 mj. doplněn okruh účastníků stavebního řízení i o „osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“. Dle aktuálního znění § 109 stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení pouze:

pokračování

- a) *stavebník,*
- b) *vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,*
- c) *vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,*
- 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 prováděním stavby přímo dotčena,*
- e) *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,*
- f) *ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno,*
- g) *osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.*

[34] Důvodová zpráva 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.“ (srov. sněmovní tisk č. 573/0, 6. volební období, od 2010, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Je tak zřejmé, že ani zákonodárce neměl pochyb o zahrnutí občanských sdružení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny mezi účastníky stavebního řízení. Zmíněnou novelizaci stavebního zákona podle prvního senátu zákonodárce jasně aproboval závěry vyslovené v rozsudku pátého senátu Nejvyššího správního soudu a odstranil dosavadní nesystematičnost stavebního zákona výslovným doplněním osob, jejichž účastenství zakládá zvláštní zákon, mezi účastníky stavebního řízení. Předchozí právní úprava totiž poměrně nekoncepčně např. mezi účastníky územního řízení zahrnovala již od počátku účinnosti stavebního zákona osoby, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis [§ 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona], zatímco účast občanských sdružení v rámci stavebního řízení byla dovozována až na základě speciality § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny k § 109 stavebního zákona, neboť § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, osoby, o nichž to stanoví zvláštní předpis, mezi účastníky stavebního řízení výslovně nezahrnoval.

V. Závěr

[35] První senát proto shrnuje, že ohledně otázky účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny existuje navzájem rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu. S ohledem na existenci navzájem rozporné judikatury je proto dána pravomoc rozšířeného senátu tuto judikaturu sjednotit (§ 17 s. ř. s.)

[36] Proto se navrhuje rozšířenému senátu, aby zodpověděl následující právní otázku:

Je občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) při splnění podmínek stanovených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny?

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné. Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Jiří Palla, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Kateřina Šimáčková, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 30. dubna 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu