



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Bobr Castor o.s.**, se sídlem Karoliny Světlé 1509, 347 01 Tachov, IČ 270 58 077, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne **28.6.2010 č.j. RR/1983/10**,

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 28.6.2010 č.j. RR/1983/10 se z r u š u j e a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému .**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,- Kč, a to ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku .**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou doručenou do e-podatelny Krajského soudu v Plzni dne 26.8.2010 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 28.6.2010 č.j. RR/1983/10 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo jako nepřípustné zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Tachov, odboru výstavby a územního plánování (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*stavební úřad*“) ze dne 23.4.2010 č.j. 294/2010-OVÚP-9 S354 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“ nebo „*stavební povolení*“), kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Rozšíření bazénu Tachov – etapa venkovní část“ na specifikovaných pozemcích v k.ú. Tachov (dále též jen „*Stavba*“).

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

Problematika stavebního řízení byla upravena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*stavební zákon*“).

Ochrana přírody a krajiny byla upravena zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“).

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s.ř.s.*“).

Žalobce připomněl, že je občanským sdružením podle zákona o sdružování občanů, jehož hlavním posláním je (podle stanov) ochrana přírody a krajiny, přičemž má u Městského úřadu Tachov podanou generální žádost, aby byl informován podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobce konstatoval svoji účast ve správním řízení, které vedl Městský úřad Tachov pod č.j. 294/2010-OVÚP. Ten po provedeném řízení vydal dne 23.4.2010 rozhodnutí č.j. 294/2010-OVÚP-9. Žalobce se dne 12.5.2010 proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce jako nepřípustné zamítl, což odůvodnil tím, že žalobce jako občanské sdružení, po novele zákona o ochraně přírody a krajiny zákonem č. 349/2009 Sb., již nemůže být účastníkem řízení podle § 109 stavebního zákona, neboť novelizací byl v zákoně o ochraně přírody a krajiny vypuštěn čtvrtý odstavec § 90 a zbývající odstavce byly přechíslovány. Podle žalovaného tak zákon o ochraně přírody a krajiny již není zákonem speciálním ve vztahu k § 109 stavebního zákona a rozsah účastníků řízení je pro stavební řízení dán taxativně právě v § 109 stavebního zákona.

Žalobce naopak tvrdil, že mu postavení účastníka řízení náleží a napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech. Toto právo je založeno v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a napadené rozhodnutí je proto nezákonné.

Žalobce vycházel z § 27 odst. 3 správního řádu, § 2 odst. 2 písm. g) a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a z výkladu těchto ustanovení ve vztahu k § 109 stavebního zákona provedeném Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27.5.2010 č.j. 5 As 41/2009-91. Z výše uvedeného lze dovodit, že rozhodnutí žalovaného je s uvedeným rozhodnutím NSS v rozporu. Žalovaný jako správní orgán však není oprávněn si zákon vykládat po svém. Správní orgán je oprávněn zákon aplikovat v duchu zásady legality správního řízení uvedené v § 2 odst. 1 správního řádu, podle které je správní orgán vázán zákonem a ostatními právními předpisy. Navazující zásada správního řízení - zákaz zneužití správního uvážení - pak správnímu orgánu zamezuje „výkladem“ právních předpisů rozšiřovat své kompetence a jednat a rozhodovat o věcech, které jim zákon výslovně neukládá. Jestliže tedy NSS již výklad zákona ve svém rozhodnutí č.j. 5 As 41/2009-91 provedl a poukázal výslovně na to, že 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. nemůže nic změnit na tom, že § 70 zákona

o ochraně přírody a krajiny zůstává zvláštním ustanovením ve vztahu k § 109 stavebního zákona, není správní orgán oprávněn zaujmout stanovisko od tohoto výkladu právě opačné a není oprávněn měnit výklad zákona provedený NSS.

Žalobce dále namítal, že napadené rozhodnutí je v 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. Pokud by soud žalobě nevyhověl, měl se, podle žalobcova názoru, vypořádat i s touto otázkou.

Na podporu svého tvrzení žalobce uvedl výsledek šetření veřejného ochránce práv ze dne 23.10.2008 č.j. 4618/2008/VOP/MH.

Stran toho, zda jsou naplněny podmínky, které uvádí NSS v citovaném rozsudku jako rozhodující pro to, zda je občanské sdružení účastníkem řízení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení vedeném podle stavebního zákona, žalobce uvedl, že 1) je občanským sdružením, které podle stanov má jako hlavní poslání ochranu přírody a krajiny [citace čl. 3 písm. a) stanov, podle nichž jsou cíle občanského sdružení péče o životní prostředí a ochrana životního prostředí, když se jedná se o činnosti v oblasti ochrany přírody a krajiny, která je hlavním posláním sdružení], a 2) v řízení vedeném pod č.j. 294/2010-OVÚP byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť dotčený správní orgán (= MěÚ Tachov, odbor životního prostředí) vydal ve věci stanovisko ze dne 22.6.2009 č.j. 1479/2009-OŽP obsahující mj. vyjádření podle zákona o ochraně přírody a krajiny, že o kácení stávající nelesní zeleně je potřeba samostatně požádat. Pokud tedy příslušný správní orgán ve vyjádření podmiňuje realizaci stavby provedením dalšího řízení, a to řízení o povolení kácení dřevin podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je nepochybné, že stavbou dochází k dotčení zájmů podle tohoto zákona.

Přílohou žaloby byla mj. i výše náhrady nákladů řízení, kterou žalobce vyčíslil na 5.780,- Kč.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 22.9.2010, v němž vyslovil přesvědčení, že žalobce nebyl účastníkem předmětného řízení, a to bez ohledu na to, zda setrvá na svém výkladu nebo se bude řídit výkladem provedeným Nejvyšším správním soudem. Dle názoru žalovaného je § 109 stavebního zákona jednoznačně taxativním ustanovením, které uzavřeným výčtem stanoví, kdo je účastníkem stavebního řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí vyložil, že tento taxativní výčet lze rozšířit, a to právě pomocí ustanovení speciálního zákona, v tomto případě § 70 zákona na ochranu přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud ale ve svém rozhodnutí zároveň jasně stanovil, že účast občanských sdružení ve stavebním řízení není dána automaticky, nýbrž musí být splněny určité podmínky, konkrétně musí být v řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a současně se musí jednat o občanské sdružení, které má ve svých stanovách jako hlavní poslání ochranu přírody a krajiny.

Žalovaný byl toho názoru, že žalobce nemohl být účastníkem daného řízení, protože v řízení nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Ve stavebním řízení se řeší stavebně technické provedení staveb, které jsou již umístěny předchozím územním rozhodnutím. Toto je také patrné z prvoinstančního rozhodnutí, ve kterém je stanoven obsah Stavby a dále podmínky jejího provedení, z nichž je patrné, že se týkají jen postupu stavebníka při realizaci Stavby, včetně toho, že musí být dodrženy podmínky ve stanoviscích a vyjádřeních. Jedním z nich je i vyjádření Městského úřadu Tachov, odboru životního prostředí, ze dne 22.6.2009 č.j. 1479/2009-OŽP, ve kterém je jasně řečeno, že z hlediska ochrany přírody a krajiny nemá připomínek. Žalovaný v té souvislosti zdůraznil, že Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, nebyl v daném stavebním řízení dotčeným orgánem, jak tvrdí žalobce. Podle § 149 odst. 1 poslední věty správního řádu je dotčeným orgánem takový orgán, který je příslušný k vydání závazného stanoviska. Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, ale žádné závazné stanovisko ve stavebním řízení nevydal, vydal pouze vyjádření s již uvedeným obsahem; jako dovětek je ve vyjádření uvedeno: „Upozorňujeme, že o kácení nelesní zeleně je potřeba samostatně požádat.“. Z tohoto dovětku žalobce dovodil, že stavbou dochází k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny. Žalovaný s tímto závěrem nesouhlasil. Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, svým vyjádřením pouze upozornil na skutečnost, že o kácení stávající nelesní zeleně bude vedeno samostatné správní řízení. Teprve v tomto jiném řízení by možná mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, nikoliv však v řízení stavebním. Žalovaný dále uvedl, že již pravomocným územním rozhodnutím bylo najisto dáno, která nelesní zeleň bude muset být vykácena. Tvrdil-li tedy žalobce, že mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, pak měl tyto námitky uplatňovat již v územním řízení, protože se týkají právě umístění stavby, nikoliv jejího provedení, které je projednáváno ve stavebním řízení. Ani jiné námitky, které žalobce v průběhu řízení vznesl, se netýkají provedení stavby, ale jejího umístění, a měly být uplatněny v územním řízení.

Žalovaný rovněž nesouhlasil s výší nákladů požadovaných žalobcem. S odkazem na § 57 odst. 1 soudního řádu správního žalovaný konstatoval, že pouze částka 2.000,- Kč za kolek je v souladu s tímto ustanovením. Zbylá částka požadovaná žalobcem není ničím odůvodnitelná ani prokazatelná.

V **replíce** datované dne 8.11.2010 a jejím nedatovaném doplnění doručeném soudu dne 15.11.2010 žalobce setrval na žalobní argumentaci. K vyjádření žalovaného, že Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, závazné stanovisko nevydal, nebyl dotčeným orgánem, v předmětném stavebním řízení nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a žalobce tak nesplňuje podmínky stanovené Nejvyšším správním soudem pro účastenství ve správním řízení, žalobce uvedl, že podle závěru č. 11 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12.9.2005 má úkon správního orgánu povahu závazného stanoviska, pokud odpovídá kritériím obsaženým v § 149 odst. 1 správního řádu, a to bez ohledu na jeho zákonné označení.

V souladu s tímto názorem se provádí praxe. Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, tedy závazné stanovisko č.j. 1479/2009-OŽP vydal a stavební úřad ho do svého rozhodnutí č.j. 294/2010-OVÚP-9 jako takové přijal v bodě 19. Žalobce poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozhodnutí ze dne 21.8.2008

č.j. 4 As 20/2008-84, kdy vážný důvod pro pokácení dřevin vzniká teprve nabytím právní moci územního rozhodnutí. V rámci územního řízení tedy nebylo možné řešit vlastní povolení o kácení dřevin, jak uvedl žalovaný. To, že Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, vydal závazné stanovisko do stavebního řízení, aniž předtím provedl samostatné řízení o povolení kácení, na jehož výsledku závazné stanovisko závisí, neboť Stavba nemůže být bez pokácení realizována, je věcí tohoto orgánu. Je pravda, že v praxi to může činit následné problémy, podjatost či tlak na správní orgán a žalobce takový postup považuje za nešťastný a snad i nezákonný. Každopádně, Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí, v závazném stanovisku ke stavebnímu řízení najisto postavil, že nebude-li vydáno povolení o kácení dřevin, stavba nebude realizována, aniž blokoval vydání stavebního povolení. Je patrné, že zájmy ochrany přírody a krajiny byly v předmětném stavebním řízení dotčeny, žalobce splnil podmínky stanovené Nejvyšším správním soudem a postavení účastníka řízení mu náleží.

Žalobce připomněl, že žalovaný poukazoval na to, že záležitosti ohledně kácení zeleně byly rozhodnuty v územním řízení. Závazné stanovisko ze dne 18.7.2008 č.j. 1769/2008-OŽP k územnímu řízení ze dne 21.10.2008 č.j. 1648/2008-OÚPRR obsahuje v části C. „Vyjádření z hlediska ochrany přírody a krajiny“, kde se uvádí, že podklady pro kácení by měly být vypracovány v navazující projektové dokumentaci, tedy ve stavebním řízení. Proto je zřejmé, že žalovaný uvedl nepravdu, když tvrdil, že záležitosti okolo nelesní zeleně byly řešeny v rámci územního rozhodnutí. Naopak, záležitost kácení podle zákona o ochraně přírody a krajiny byla napevno stanovena až v napadeném stavebním rozhodnutí.

Stran nákladů řízení žalobce uvedl, že požadovaná částka odpovídá vynaložené práci, neboť bylo nutné studovat spis a vyhledat a prostudovat použitou judikaturu. Žalobce nadto navýšil uplatňovanou náhradu nákladů řízení o náhradu za repliku o 810,- Kč.

Ze **správního spisu** se k věci podávají následující skutečnosti. Dne 23.2.2010 byla do podatelny prvoinstančního správního orgánu doručena žádost (dále též jen „*žádost*“) města Tachova (dále též jen „*stavebník*“) o stavební povolení na Stavbu.

Dne 3.3.2010 bylo prvoinstančním správním orgánem vypraveno podání z téhož dne označené jako „Informace o podané žádosti na vydání stavebního povolení“, v němž MěÚ Tachov, odbor výstavby a územního plánování, informuje žalobce ve smyslu § 70 odst. 2 zákona na ochranu přírody a krajiny o podání Žádosti a stanovil žalobci osmidenní lhůtu pro přihlášení se coby účastník správního řízení ve smyslu § 70 odst. 2 a 3 zákona na ochranu přírody a krajiny. Žalobce oznámil svoji účast v řízení vedeném pod č.j. 294/2010-OVÚP podáním doručeným MěÚ Tachov dne 15.3.2010.

Dne 17.3.2010 bylo pod č.j. 294/2010-OVÚP vydáno oznámení o zahájení stavebního řízení, které se, dle rozdělovníku, doručovalo i žalobci (doručeno dne 18.3.2010).

Součástí správního spisu je dále výzva a usnesení prvoinstančního správního orgánu ze dne 25.3.2010 č.j. 294/2010-OVÚP-6, v němž je stavebník mj. informován o tom, že stavebnímu úřad „(...) dne 22.3.2010 obdržel od **účastníka řízení občanského sdružení Bobr Castor Tachov** vyjádření a nesouhlas s vydáním stavebního povolení. (...)“.

Dne 23.4.2010 bylo pod č.j. 294/2010-OVÚP-9 vydáno prvoinstanční rozhodnutí, kterým bylo vydáno stavební povolení na Stavbu. V něm stavební úřad konstatoval mj. následující: „Rozhodnutí o námitkách **účastníků stavebního řízení**: V průběhu stavebního řízení byly vzneseny námitky **občanského sdružení Bobr Castor Tachov**, které se zamítají.“. Zároveň je žalobce uveden i mezi dotčenými orgány.

Žalobce se proti stavebnímu povolení odvolal podáním ze dne 12.5.2010. Dne 28.6.2010 bylo vydáno napadené rozhodnutí, v němž žalovaný mj. uvedl, že: „(...) nejprve zjišťoval, zda výše uvedené odvolání je přípustné (podané účastníkem řízení a jestli směřovalo proti výrokové části napadeného rozhodnutí) a zda bylo včasné (podané v zákonem stanovené lhůtě). Odvolání občanského sdružení BOBR Castor bylo shledáno jako nepřipustné, neboť jmenovaný není účastníkem řízení. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, byl podle svého ustanovení § 94 odst. 4 zvláštním právním předpisem i ve vztahu ke stavebnímu zákonu. Dne 1.12.2009 nabyt účinnosti zákon č. 349/2009 Sb., kterým byl zákon č. 114/1992 Sb. změněn a to tak, že v § 90 se zrušuje odstavec 4, dosavadní odstavce 5 až 14 se označují jako odstavce 4 až 13. To znamená, že od 1.12.2009 nemohou být občanská sdružení účastníky stavebního řízení, neboť stavební zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny nejsou ve stavebním řízení ve vztahu speciality. Okruh účastníků stavebního řízení je taxativně vymezen v § 109 stavebního zákona. Podle § 92 odst. 1 správního řádu je odvolací orgán povinen v případě, že napadené rozhodnutí nabylo již právní moci, zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Odvolací orgán dospěl k závěru, že nepřipustné odvolání není podnětem odůvodňující přezkum napadeného rozhodnutí, odvolací orgán sice shledal u vydaného stavebního povolení formální nedostatky, nicméně správní orgán je povinen šetřit práva žadatele nabytá v dobré víře, která zde převažují. (...)“.

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle § 78 odst. 1 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Podle § 78 odst. 7 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, přičemž ve věci rozhodl bez nařízení jednání, když obě strany s takovým postupem výslovně souhlasily (§ 51 odst. 1 věta první s.ř.s.).

Podle § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny 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.

Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny 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 ³⁵⁾ [poznámka č. 35 odkazuje na správní řád z roku 1967]. 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.

Stěžejní žalobní námitkou je žalobcovo tvrzení o nepodloženém a neodůvodněném názoru (ze strany žalovaného), že žalobce nebyl účastníkem stavebního řízení, v němž bylo vydáno stavební povolení na Stavbu. Žalobce se v žalobě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010 č.j. 5 As 41/2009-91 (k dispozici na www.nssoud.cz, publikováno pod č. 10/2010 Sb. NSS). Zdejší soud je přesvědčen, že závěry tam uvedené plně dopadají i na jím posuzovanou věc.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku mj. konstatoval: „(...) *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, vlastník, 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 účastenství ve stavebním řízení přiznáno podle zvláštních zákonů. (...) 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. Účastenství 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. **Zákonné 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. Legislativce může takový odkaz do zákonné definice okruhu účastníků řízení zařadit ve snaze vymezit okruh účastníků co nejúplněji a nej přesněji, 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.** (...) 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 aktivů (2) 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. (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. (...) 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.“

Z citovaného rozsudku, s jehož závěry se zdejší soud ztotožňuje, vyplývá, že je nesprávná základní premisa žalovaného o tom, že od 1.12.2009 (ode dne účinnosti zákona č. 349/2009 Sb.) nemohou být občanská sdružení účastníky stavebního řízení, neboť stavební zákon a zákon o ochraně přírody a krajiny nejsou ve stavebním řízení ve vztahu speciality, a to po vypuštění § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle jehož znění do 30.11.2009 byly zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení 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.

Jelikož žalovaný učinil tento závěr jediným důvodem pro konstatování toho, že žalobce nebyl účastníkem předmětného stavebního řízení, nezbylo zdejšímu soudu než **zrušit napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost. Současně soud podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.**

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

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 zdejší 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.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření k žalobě „rozšířil“ vlastní argumentaci v tom směru, že žalobce nemohl být účastníkem daného řízení, protože v řízení nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Samozřejmě, taková okolnost by byla ve smyslu § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pro posouzení žalobcova účastenství zásadní. Avšak pro věcné posouzení napadeného rozhodnutí je takové dodatečné tvrzení bezvýznamné, protože chtěl-li žalovaný takto argumentovat, měl tak učinit v napadeném rozhodnutí.

Soud rovněž potřebuje za významné vyjádřit se k části žalobcova petitu, v níž je navrhováno, aby soud svým výrokem určil, že žalobce je účastníkem předmětného stavebního řízení. Takové autoritativní rozhodnutí však soud učinit nemůže, neboť to přísluší správním orgánům v rámci daného řízení. Správní soud je pak povolán k tomu, aby v rámci přezkumu posoudil, zda závěr správních orgánů o tom, zda určitá osoba (v tomto případě žalobce) je či není účastníkem stavebního řízení, byl (nebo nebyl) v souladu se zákonem.

Vzhledem k tomu, co vedlo soud k výroku o zrušení napadeného rozhodnutí, nebyly, jako zjevně nadbytečné, provedeny žalobcem navržené důkazy jeho stanovami, žádostí o informování podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a vyjádřením MěÚ Tachov ze dne 22.6.2010 č.j. 1479/2009-OŽP.

O náhradě nákladů řízení soud uvážil následovně.

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Přílohou žaloby bylo i vyčíslení náhrady nákladů řízení, podle něhož žalobce potřeboval na seznámení se s věcí 12 hodin a k sepsání a podání žaloby pak 16 hodin. Při průměrné hodinové mzdě (podle údajů Českého statistického úřadu) 135,- Kč/hod tak žalobce určil výši svých nákladů na 5.780,- Kč (včetně soudního poplatku 2.000,- Kč). Dalších šest hodin vztahujících se k podání repliky zvýšilo požadovanou částku o 810,- Kč na celkových 6.590,- Kč.

Takový rozsah požadované náhrady nákladů řízení soud nemohl akceptovat.

Soudní řád správní neobsahuje ustanovení, které by blíže konkretizovalo druhy nákladů řízení. Podle § 64 s.ř.s. však nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu. Podle § 137 odst. 1 občanského soudního řádu jsou náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně soudního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, odměna notáře za prováděné úkony soudního komisaře a jeho hotové výdaje, odměna správce dědictví a jeho hotové výdaje, tlumočné, náhrada za daň z přidané hodnoty a odměna za zastupování. Z takového výčtu druhů nákladů řízení přichází v souzené věci do úvahy pouze soudní poplatek (2.000,- Kč), protože žalobce, který nebyl v řízení zastoupen, neuplatňoval hotové výdaje, ušlý výdělek, příp. náklady důkazů, ale pouze náhradu za čas strávený přípravou ve věci. Takovou náhradu však ve světle

řečeného přiznat nelze, a tak bylo rozhodnuto, že žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,- Kč odpovídající výši žalobcem zaplaceného soudního poplatku. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení byla žalovanému určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.

P o u č e n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 29. června 2012

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková