



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera

a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Daniely Menclové ve věci

žalobce: **Brtnický okrašlovací spolek ZEIDLER**, IČO: 02656485,
sídlem Brtníky 40, 407 60 Brtníky,
zastoupený advokátem JUDr. Ing. Janem Vychem,
sídlem Lazarská 11/6, 120 00 Praha 2,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

za účasti osob
zúčastněných
na řízení:

I) CETIN, a. s., IČO: 04084063,
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9,

II) Ústecký kraj, IČO: 70892156,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

III) Obec Staré Křečany,
sídlem Staré Křečany 38, 407 61 Staré Křečany,
zastoupená advokátem Mgr. Narcisem Tomáškem,
sídlem U Starého mostu 111/4, 405 02 Děčín III,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

207/2018

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2018, č. j. X,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2018, č. j. X, jímž bylo výrokem I. podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání osoby zúčastněné na řízení III) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rumburk, stavební úřad, (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 11. 5. 2018, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby „DOZP Brtníky – nová stavba občanského vybavení“, včetně připojení na inženýrské sítě a zpevněných ploch, na pozemcích st. p. č. „X“, p. č. „X“ a p. č. „X“ v k. ú. X. Výrokem II. bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí.
2. Žalobce se v žalobě zároveň domáhal toho, aby soud zrušil také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

Žaloba

3. V podané žalobě žalobce předně namítal nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu procesních vad, neboť správní orgán nepřistoupil k žalobci jako k účastníkovi správního řízení a nesprávně vymezil okruh účastníků správního řízení.
4. Žalobce konstatoval, že je spolkem ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), který je za podmínek stanovených zákonem oprávněn účastnit se správního řízení. Žalobce podotkl, že má u Městského úřadu v Rumburku podanou platnou žádost k tomu, aby byl podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Přestože je městský úřad povinen žalobce informovat o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, v rozporu se zákonem tak dlouhodobě nečiní. Žalobce upozorňoval na to, že jelikož správní orgán prvního stupně neoznámil zahájení předmětného řízení na úřední desce a žalobci nezaslal písemné oznámení o zahájení řízení, nemohla žalobci běžet lhůta pro přihlášení do řízení, a žalobce se tak do správního řízení mohl přihlásit až v okamžiku, kdy se o něm dozvěděl. Žalobce tak učinil žádostí ze dne 18. 2. 2018.
5. Žalobce nesouhlasil s argumentací žalovaného, že spolky na ochranu přírody a krajiny od 1. 1. 2018 již nemohou být účastníky územního řízení podle stavebního zákona, neboť k uvedenému datu došlo ke zrušení původního § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který účastenství spolků v rámci územního řízení umožňoval.

6. Žalobce namítal, že skutečnost, že § 85 stavebního zákona již neobsahuje odstavec 2 písm. c), nijak nebrání účasti spolků na ochranu přírody a krajiny v těchto řízeních. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je totiž v otázce účastenství ve správním řízení speciálním předpisem vůči stavebnímu zákonu jako předpisu obecnému. Z toho vyplývá, že § 70 předmětného zákona se použije při určování okruhu účastníků všech řízení vedených podle stavebního zákona bez ohledu na to, zda to stavební zákon výslovně předvídá, či nikoliv. Žalobce byl dále přesvědčen, že skutečnost, že v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je od 1. 1. 2018 uvedeno, že sdružení na ochranu přírody a krajiny je oprávněno se „účastnit řízení podle tohoto zákona“, neznamená, že by uvedená sdružení nemohla být účastníky správního řízení podle stavebního zákona. Řízeními podle tohoto zákona se totiž podle žalobce myslí veškerá správní řízení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, o jejichž zahájení jsou příslušné orgány státní správy povinny přihlášená sdružení na ochranu přírody a krajiny informovat. Jinak by totiž informační povinnost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny postrádala smysl. Správní orgán tak při zjišťování okruhu účastníků řízení musí vždy aplikovat jak ustanovení stavebního zákona týkající se daného řízení, tak zároveň § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že správní orgán prvního stupně takto v dané věci nepostupoval, připravil žalobce o možnost aktivní účasti v daném řízení.
7. Dále žalobce upozorňoval na skutečnost, že správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství, a odkázal na znění § 27 správního řádu. Konstatoval, že skutečnost, že je účastníkem správního řízení, sdělil správnímu orgánu prvního stupně již podáním žádosti ze dne 19. 2. 2018. Správní orgán prvního stupně tak měl v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu vydat o tom, zda je žalobce účastníkem správního řízení, usnesení, a nikoliv pouze sdělení. V této souvislosti žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, a konstatoval, že závěry v něm uvedené lze jistě aplikovat na nyní projednávanou věc. Žalobce poukazoval na to, že podle nálezu Ústavního soudu, pokud se správní orgán či soud vyhne přezkumu podání, resp. odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení tím, že odmítne přezkoumat podání úkonem správním orgánem formálně označeným jako sdělení, ačkoliv se materiálně jedná o zamítavé usnesení o žádosti navrhovatele, jedná se přepjatý formalismus. Postup správního orgánu, který reaguje na podání účastníka sdělením, jež není přezkoumatelné podáním nárokového opravného prostředku, je tak ve světle uvedeného nálezu protiústavním. Už jen z tohoto důvodu měl žalovaný správní akt prvostupňového orgánu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.
8. Žalobce se rovněž neztotožnil s tvrzením žalovaného, že by žalobcem vznesené námitky nesměřovaly proti umístění stavby, a v důsledku toho stavební úřad neměl povinnost se jimi zabývat. Žalobce měl za to, že jeho námitky byly důvodné, a pokud by se s nimi žalovaný vypořádal, musel by dospět závěru, že žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „DOZP Brtníky – nová stavba občanské vybavení“ musí být zamítnuta.
9. Žalobce namítal, že vyhovění žádosti o umístění stavby povede k umístění nového objektu v místě, kde v současnosti stojí bývalá škola. Tento objekt je historickou budovou, a umístění nového objektu by tak znamenalo jeho demolici. Žalobce podotkl, že tato námitka uplatněná v řízení před správním orgánem, na které trvá i nadále, logicky směřuje i proti umístění nové stavby. Zničením původní stavby dojde k nevratné škodě. Postup

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

207/2018

vlastníka objektu směřuje ke zničení historické stavby, což je v příkrém rozporu s jeho vlastní schválenou strategií do roku 2020, která klade důraz na zintenzivnění činností směřujících k zapojení veřejnosti do plánování a rozhodování na krajské a místní úrovni. I z těchto důvodů byl žalobce přesvědčen, že příslušné správní orgány jsou povinny připustit a anticipovat námitky veřejnosti, kterou žalobce nepochybně částečně reprezentuje.

10. Žalobce dále namítal, že zničení historické budovy je v rozporu s citovanou strategií udržitelného rozvoje a že předmětná stavba zničí původní hodnotnou architekturu tvořící multikulturní ráz veřejného prostoru. Předmětná stavba zasahuje do rozsáhlého chráněného území. Žalobci v současné době není znám žádný důvod ospravedlňující zničení historické budovy.
11. V kontextu shora uvedeného žalobce vytýkal žalovanému, že se nevypořádal se shora zmíněnými námitkami žalobce, když pouze konstatoval, že nesměřovaly proti umístění stavby. Žalobce považoval své námitky za důvodné, založené na zákonných důvodech, a pokud by se s nimi správní orgán řádně vypořádal, musel by dospět k závěru, že žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby musí být zamítnuta.

Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Žalovaný konstatoval, že žalobci nepřísluší práva účastníka řízení. V otázce účastenství předmětného územního řízení se postupuje podle stavebního zákona, a nikoliv podle zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na to, že správní orgán neměl při vymezení účastníků řízení žádné pochybnosti o tom, že žalobce není účastníkem řízení, o jeho účastenství nerozhodoval, tj. nevydal usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu. Dále žalovaný uvedl, že v územním řízení mohou uplatnit námitky pouze účastníci řízení a pouze proti projednávanému záměru. Ačkoliv žalobce neměl postavení účastníka řízení, v jeho průběhu vznesl námitky, které svým obsahem nesměřovaly proti umístění předmětné stavby. Již v důsledku toho, že žalobce nebyl účastníkem řízení, nemusel se správní orgán jeho námitkami zabývat. Žalovaný zároveň odkázal na návrh senátorů Parlamentu ČR na zrušení ustanovení odstavce 3 věty první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve kterém je uveden odbornou právníkou veřejností zastávaný právní názor, že zákon č. 225/2017 Sb., kterým byl novelizován zákon o ochraně přírody a krajiny, účast spolků na řízeních podle stavebního zákona znemožnil.
13. Žalovaný s odkazem na žalobou napadené rozhodnutí trval na svém závěru, že odvolání podané žalobcem nebylo podáno účastníkem řízení.

Replika žalobce

14. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného argumentoval obdobně jako v podané žalobě. Nad rámec tam uvedeného konstatoval, že nesouhlasí s výkladem uvedeným v žalovaném poukazovaném návrhu senátorů Parlamentu ČR, a měl za to, že i stávající znění § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje spolkům účast na řízeních vedených podle stavebního zákona. Navíc samotná skutečnost, že i část Senátu ČR považuje omezení účastenství spolků na ochranu přírody a krajiny v rámci řízení podle stavebního zákona za Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

protiústavní, podporuje argumentaci žalobce, že je účastníkem předmětného řízení. Právní předpisy je nutno vykládat ústavně konformním způsobem tak, aby nedocházelo k omezování ústavně garantovaných práv. Žalobce byl i nadále přesvědčen, že jeho argumentace je správná, a proto by soud měl přistoupit ke zrušení napadených rozhodnutí.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) a III)

15. Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření k podané žalobě konstatovala, že žalobu považuje za nedůvodnou a navrhovala její zamítnutí. Nesouhlasila s žalobním tvrzením, že je žalobce účastníkem územního řízení, neboť jeho účastenství nemá žádnou zákonnou oporu ve stavebním zákoně ani v jiných právních předpisech.
16. Osoba zúčastněná na řízení III) byla přesvědčena, že žalobce byl řádným účastníkem územního řízení, a o námitkách žalobce tedy mělo být rozhodnuto ve smyslu § 89 odst. 6 stavebního zákona. Měla tudíž za to, že je řízení zatíženo vadou, v jejímž důsledku došlo k vydání rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Dále konstatovala, že souhlasí s tvrzením žalobce, že jím vznesené námitky směřují proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby a požadavkům dotčených orgánů, a že předmětná budova č. p. „X“ v k. ú. X je historickou stavbou, přičemž jejím odstraněním dojde ke škodě z důvodu ztráty původní architektury.

Posouzení věci soudem

17. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce a žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili.
18. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
19. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
20. Nejprve považuje soud za nezbytné vymezit rozsah soudního přezkumu v dané věci. Žalobce v podané žalobě výslovně uvedl, že podává žalobu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

proti výroku II. napadeného rozhodnutí. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. platí, že soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. S ohledem na uvedené se tak v předmětné věci stal předmětem soudního přezkumu pouze výrok II. žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce jako nepřípustné. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „... rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91, publ. pod č. 2127/2010 Sb. NSS). Zdejší soud byl tak oprávněn zkoumat pouze to, zda bylo odvolání žalobce skutečně nepřípustné, či nikoli.

21. Pro úplnost soud poznamenává, že žalobou napadené rozhodnutí obsahuje rozhodné skutečnosti a právní důvody, na základě kterých žalovaný dospěl k závěru o nepřípustnosti odvolání žalobce. V tomto směru je tedy soud shledal přezkoumatelným. Správností těchto závěrů se bude soud zabývat níže.
22. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný spatřoval důvod pro vyslovení závěru o nepřípustnosti žalobcem podaného odvolání v tom, že žalobce není účastníkem daného územního řízení, tudíž není ani oprávněn k podání odvolání. Při svém rozhodování vycházel především z toho, jak je okruh účastníků územního řízení vymezen v § 85 stavebního zákona. Žalobce v podané žalobě argumentoval tím, že jeho účastenství v územním řízení vyplývá z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které je v otázce účastenství ve správním řízení speciálním předpisem vůči stavebnímu zákonu jako předpisu obecnému a použije se při určování účastníků všech řízení vedených podle stavebního zákona bez ohledu na to, zda to stavební zákon výslovně předvídá, či nikoliv.
23. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 2. 1. 2018 podal Ústecký kraj žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „DOZP Brtníky – nová stavba občanského vybavení“. Dne 14. 2. 2018 bylo správním orgánem prvního stupně ve smyslu § 87 odst. 1 stavebního zákona zahájeno územní řízení. Oznámení o zahájení územního řízení bylo zasláno známým účastníkům řízení, a to obci Staré Křečany, Domovu pro osoby se zdravotním postižením Brtníky, příspěvkové organizaci, České telekomunikační infrastruktury, a. s. (nyní CETIN, a. s. – pozn. soudu), ČEZ Distribuci, a. s., a dotčeným orgánům. Dne 19. 2. 2018 správní orgán prvního stupně obdržel od žalobce přihlášku do shora uvedeného řízení, v níž mimo jiné žalobce uvedl, že je spolkem ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny a podle § 70 tohoto zákona je i účastníkem předmětného územního řízení o žádosti Ústeckého kraje o vydání územního rozhodnutí. V reakci na podání žalobce správní orgán prvního stupně dne 26. 4. 2018 zaslal žalobci sdělení, v němž konstatoval, že nemá pochyb o tom, že žalobce jakožto spolek není účastníkem územního řízení o umístění stavby „DOZP Brtníky – nová stavba občanského vybavení“, neboť z dikce novelizovaného zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že od 1. 1. 2018 se

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

spolky stávají účastníky řízení pouze v řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny a již nejsou účastníky řízení vedených podle stavebního zákona.

24. Podle § 85 odst. 2 písm. a) až c) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 platilo, že „*účastníky územního řízení dále jsou (a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis; (b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno a (c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.*“
25. Z § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 vyplývá, že „*[ú]častníky územního řízení dále jsou (a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis; (b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*“
26. Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2017 platilo, že „*[j]e občanské sdružení 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.*“
27. Z § 70 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 vyplývá, že „*[o]bčanské 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, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.*“
28. Z § 70 odst. 3 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 vyplývá, že „*[j]e občanské sdružení oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, 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.*“
29. Podle § 92 odst. 1 správního řádu věty první platí, že „*[o]požděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.*“
30. Ze shora citovaného § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 vyplývá, že účastníkem řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí mohla být osoba, které zvláštní zákon přiznal postavení účastníka řízení. Tímto zvláštním zákonem byl mj. zákon o ochraně přírody a krajiny, který ve svém § 70 odst. 3 umožňoval za splnění zákonných podmínek občanským sdružením (spolkům) vstup do správního řízení. S účinností zákona č. 225/2017 Sb., o změně stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů, ovšem došlo od 1. 1. 2018 jednak ke zrušení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a jednak ke změně § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Změna § 70

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

207/2018

odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívala v tom, že sousloví „účastnit se správního řízení“ bylo nahrazeno souslovím „účastnit se řízení podle tohoto zákona“.

31. Po nabytí účinnosti novelizujícího zákona tak sice zůstala spolkům možnost účastnit se širokého spektra správních řízení, a to například řízení navazujících na územní a stavební řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů za splnění podmínek § 9c odst. 3 písm. b) téhož zákona, či řízení podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně novelizujícím zákonem bylo spolkům ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny jednoznačně omezeno právo účastnit se správních řízení výhradně na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud pro úplnost podotýká, že právě toto nové znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo účinné jak v době oznámení o zahájení předmětného územního řízení, tak v době rozhodování žalovaného.
32. Žalobce si musí uvědomit, že územní řízení není řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale řízením ve smyslu § 84 stavebního zákona, a proto se jej žalobce s ohledem na nové znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže na základě tohoto ustanovení účastnit. Pod sousloví „podle tohoto zákona“ uvedené v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze podřadit správní řízení vedené výlučně dle jiného zákona než podle zákona o ochraně přírody a krajiny.
33. V této souvislosti soud poukazuje na skutečnost, že omezením práva veřejnosti jen na účastenství ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny se zabýval Ústavní soud, který výrokem č. I nálezu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, zamítl návrh na zrušení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“. Podstatou přezkumu ústavnosti § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo posouzení, zda omezení účastenství spolků ve smyslu poukazovaného ustanovení na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny je ústavně souladné. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení z ústavně právního hlediska ob stojí. Ústavní soud konstatoval, že povinnost státu zajistit účastenství spolků en bloc ve všech správních řízeních z ničeho nevyplyývá. Dále uvedl, že „[p]ovažuje za zcela zásadní a nepřekročitelnou ústavní kautelu, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny). Co se však týče účastenství ve správních řízeních jakožto slovy Listiny řízení „u jiného orgánu“, nelze přehlédnout, že toho se nelze podle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat vždy, ale pouze ve „stanovených případech“. V jiných případech je to pak nezávislý a nestranný soud, u něhož se lze procesními předpisy stanoveným postupem domáhat svého ústavně zaručeného práva podle Listiny. Zákonodárce pak v zákoně o ochraně přírody a krajiny, jakož i v jiných zákonech stanovil případy, kdy spolky mohou jako účastníci vstupovat do příslušných správních řízení.“ Právní úprava účastenství v územním řízení, jakož i stavebním řízení, na které dopadá nová právní úprava omezující účastenství spolků, je podle názoru Ústavního soudu „dostatečně komplexní a zaručuje ochranu vlastnického práva a jiných věcných práv, která mohou být záměrem přímo dotčena (srov. § 85 odst. 2 stavebního zákona v případě územního řízení, § 109 stavebního zákona v případě stavebního řízení).“ Ústavní soud se ve svém nálezu zabýval i tím, zda právní úpravou obsaženou v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“ ve znění účinném do 31. 12. 2020 došlo k zásahu do esenciálního obsahu práva na příznivé životní prostředí, přičemž dospěl k závěru, že Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

207/2018

nikoliv, neboť „dotčenými ustanoveními se pouze zúžil (tj. nikoliv vyloučil) procesní aspekt uplatňování tohoto práva ve správním (nikoliv rovněž soudním) řízení. Ekologické spolky se navíc i nadále mohou účastnit správních řízení, a to těch, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny. Zejména jde (vedle řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) o řízení a postupy v režimu zákona o integrované prevenci, zákona o EIA a vodního zákona. Samotná podstata práva na příznivé životní prostředí, jak byla vymezena v předchozím bodě, však eliminována nebyla.“ Právní úpravu obsaženou v napadeném ustanovení Ústavní soud současně považoval za legitimní, tím spíše, je-li vedena snahou o zrychlení územního a stavebního řízení.

34. Vzhledem k tomu, že žalobce není v dané věci ani žadatelem (§ 85 odst. 1 stavebního zákona), ani vlastníkem pozemku nebo stavby, na kterých má být umístěná nová stavba občanského vybavení, ani tím, kdo má jiné věcné právo k dotčeným pozemkům nebo stavbě [§ 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], ani jej nelze považovat za osobu, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], nesplňuje základní předpoklad k tomu, aby mohl být účastníkem územního řízení podle § 85 stavebního zákona. Účastenství žalobce v územním řízení nelze s ohledem na shora uvedené dovodit ani ze znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném od 1. 1. 2018. Soud proto shledal závěr správních orgánů, že žalobce není účastníkem řízení o umístění stavby, zcela správným a neshledal pochybení ani v tom, že správní orgán prvního stupně nevyrozuměl žalobce o zahájení předmětného řízení. Postupu žalovaného, který žalobcem podané odvolání zamítl ve smyslu § 92 odst. 1 správního orgánu jako nepřipustné, tak nelze nic vytknout.
35. Dále se soud zabýval námitkou žalobce vytykající správnímu orgánu prvního stupně, že pokud dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem správního řízení, měl o této skutečnosti v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu vydat usnesení, a nikoliv pouze sdělení.
36. Podle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že „[z]a účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“
37. Soud předně poukazuje na to, že druhá věta shora citovaného ustanovení je svázána s větou první, tzn. že příslušný správní orgán je povinen vydat usnesení o tom, že osoba, která to tvrdí, je, či není účastníkem správního řízení, pouze v případech, kdy jsou o jejím účastenství ve správním řízení pochybnosti. Tento názor zastává také odborná literatura (srov. Jemelka L., Pondělíčková K., Bohadlo D., Správní řád – Komentář 6. vyd. Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 187, ISBN-978-80-7400-751-4). Usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství je, či není účastníkem řízení, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoliv právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. O takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství řešeno přímo v zákoně. Shodně může správní orgán postupovat i za situace, kdy pro posouzení otázky účastenství není třeba provést skutková šetření (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 39, publ. pod č. 1657/2008 Sb. NSS).

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Vycházejí z toho, že s ohledem na znění § 85 odst. 2 stavebního zákona účinné od 1. 1. 2018, ale především s ohledem na znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném od 1. 1. 2018 nemohly správnímu orgánu prvního stupně vzniknout žádné pochybnosti o tom, že žalobce není účastníkem řízení, což správní orgán rovněž uvedl ve svém sdělení ze dne 26. 4. 2018, kde zcela jednoznačně konstatoval neexistenci jakýchkoliv pochybností v tomto směru, soud postupu správního orgánu prvního stupně, který namísto usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu vydal pouze sdělení, nemá co vytknout a plně se s ním ztotožnil. Žalobní námitka tak není důvodná.

38. K poukazu žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, soud uvádí, že tento není aplikovatelný na nyní souzenou věc. V daném případě se Ústavní soud sice zabýval problematikou opomenutého účastníka řízení, ovšem ve vztahu k soudnímu přezkumu sdělení, jímž bylo rozhodnuto o tom, že odvolání účastníka řízení je nepřípustné, jelikož bylo podáno k tomu osobou zjevně neoprávněnou. Daný nálezy Ústavního soudu se tak nijak nedotýká § 28 odst. 1 správního řádu a povinnosti správního orgánu v pochybnostech o tom, zda konkrétní osoba je, či není účastníkem správního řízení, rozhodnout usnesením.
39. Co se týče argumentace žalobce, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že jeho námitky vznesené v průběhu správního řízení nesměřovaly proti umístění stavby, a že kdyby se žalovaný vznesenými námitkami řádně zabýval, musel by zamítnout žádost o vydání územního rozhodnutí, soud uvádí, že tyto námitky jsou zcela irelevantní, neboť nemohou nic změnit na tom, že žalobce se nestal účastníkem řízení o vydání územního rozhodnutí. Soud zdůrazňuje, že pro projednávanou věc je zcela zásadní ta část odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve které žalovaný uvedl, že žalobce není účastníkem územního řízení podle § 85 stavebního zákona, který účastníky územního řízení vymezuje. Veškeré další odůvodnění napadeného rozhodnutí je nadbytečné a žalovaný se v něm pouze snažil odpovědět na námitky žalobcem uplatněné v průběhu správního řízení, které ovšem nebyly pro projednávanou věc podstatné. Nesouhlas žalobce s touto částí odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, uvedenou *de facto* nad rámec potřebného odůvodnění, nemůže nic změnit na správnosti závěru, že žalobci postavení účastníka řízení nepřisluchovalo.
40. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tedy žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovaný, jemuž nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
42. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení nebyly soudem osobám zúčastněným na řízení uloženy žádné povinnosti. S ohledem na zavedenou praxi krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudek ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016-53, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 3 As 85/2015-8, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 220/2015-49, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015-43, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014-67, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 43/2015-49, vše dostupné na Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

www.nssoud.cz) soud v dané situaci nezahrnul vypořádání nákladů řízení osob zúčastněných na řízení do výroku a zabýval se jím toliko v odůvodnění tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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.

Ústí nad Labem 31. srpna 2021

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.