



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **MALLORN, z.s.**, se sídlem Chelčického 1130/12, Praha 3, zastoupený Mgr. Pavlem Jandou, advokátem se sídlem Beneše z Loun 50, Louny, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **CTR Viktoria Center s.r.o.**, se sídlem Francouzská 454/74, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2018, čj. MHMP 1996541/2018, sp. zn. S-MHMP 1814426/2018/STR, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, čj 9 A 14/2019-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 3 (dále jen „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 15. 10. 2018, sp. zn. S UMCP3 146429/2018, zn. OV/1838/18/Char, čj. UMCP3 191294/2018, rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce není účastníkem stavebního řízení ve věci žádosti osoby zúčastněné na řízení o povolení stavby „*Novostavba polyfunkčního objektu VIKTORIA ŽIŽKOV CENTER na pozemcích parc. č. 163/1, 163/4, 163/6, 163/7, 163/11, 163/19, 163/22, 166/2, 167/9, 1232 a 4342, vše v k. ú. Žižkov, Praha*

3^o. V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení správního orgánu I. stupně. Důvodem rozhodnutí bylo, že § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 1. 2018, spolkům nepřiznává postavení účastníka stavebního řízení. Žalobce nemohl být účastníkem ani podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2018, neboť ten spolkům přiznává účastenství jen pro řízení vedené podle tohoto zákona, nikoli podle stavebního zákona.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze. Rozhodnutí o účastenství v řízení považoval za nezákonné, protože správní orgán I. stupně před jeho vydáním nepředložil nadřízenému správnímu orgánu k rozhodnutí žalobcem uplatněnou námitku systémové podjatosti. Co se týče účastenství ve stavebním řízení, poukázal na to, že jeho zákonné vymezení je v rozporu s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), která má přednost před vnitrostátním právem. Namítl rovněž, že novelizace § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vylučující spolky z účasti ve stavebním řízení je protiústavní.

[3] Městský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že žalobce nespadá do taxativního výčtu účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že ve věci probíhá stavební řízení, a nikoli řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nemůže být žalobce účastníkem řízení ani na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, ani podle obecné úpravy v § 27 odst. 3 správního řádu. Úcastenství nemohlo vzniknout ani podle žalobcem odkazovaného § 28 odst. 1 správního řádu, neboť o otázce, zda byl žalobce účastníkem řízení, neměly správní orgány pochybnosti. Námitku podjatosti může podle § 14 odst. 2 správního řádu vznést jen účastník řízení, jímž žalobce nebyl. Městský soud proto nevyhověl námitce, podle které měl správní orgán I. stupně nejprve rozhodnout o námitce podjatosti. Městský soud nepřisvědčil ani námitce rozpornosti vnitrostátní právní úpravy s mezinárodní smlouvou. Právo veřejnosti plynoucí z Aarhuské úmluvy je zachováno i po novelizaci stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny. Veřejnost se i nadále může účastnit řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a na něj navazujících řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že účastníkem řízení jsou podle § 27 odst. 3 správního řádu i osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Podle § 2 odst. 1 správního řádu se zákonem rozumí i mezinárodní smlouva. Zvláštním zákonem ve smyslu § 27 odst. 3 správního řádu je tedy i Aarhuská úmluva. Jestliže vnitrostátní právo umožňuje vícero výkladů, má přednost ten, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy (k tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, který je souladný s rozsudkem Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*). Dále odkázal na zjištění a doporučení Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ze dne 29. 6. 2012, který shledal, že česká právní úprava neobsahuje dostatečný legislativní rámec účasti veřejnosti ve správních řízeních.

pokračování

[5] Závěr městského soudu o zachování účasti veřejnosti na řízení i po novelizaci není pravdivý. Řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí podléhá jen velmi omezený počet největších staveb. Novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny zásadním způsobem omezila práva veřejnosti na účast ve správních řízeních a šla zcela proti záměru Aarhuské úmluvy. Nelze tvrdit, že stavba, která nepodléhá procesu EIA, nemá či nemůže mít zásadní dopad do životního prostředí. Sporná stavba nepodléhala žádnému řízení, kterého by se spolky mohly podle vnitrostátní právní úpravy účastnit, ale jednalo se o případ podle čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy. Městský soud se proto měl v souladu s tímto článkem zabývat i tvrzenými hmotněprávními důvody, kvůli kterým stěžovatel napadal již umístění stavby v územním řízení. K tomu poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 a judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které musí soudy interpretovat české právo v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy.

[6] Postup zákonodárce, který s účinností od 1. 1. 2018 účast spolků vyloučil, považuje za účelový, totalitní, nedemokratický, nezákonný, nelegitimní a hodlá jej napadnout u Ústavního soudu. V této souvislosti odkázal na řízení vedené před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 o návrhu skupiny senátorů na zrušení sporných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona, resp. na obsah daného návrhu a vyjádření veřejného ochránce práv uplatněné v daném řízení z pozice vedlejšího účastníka.

[7] Stěžovatel kromě zrušení napadeného rozsudku navrhl, aby mu Nejvyšší správní soud sám přiznal účastenství ve stavebním řízení na základě ustanovení Aarhuské úmluvy a v případě, že shledá rozpor vnitrostátní právní úpravy s mezinárodní smlouvou, položil předběžnou otázku nebo Ústavnímu soudu předložil návrh na zrušení novely § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl, neboť se plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu.

[9] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti rovněž navrhl, aby byla zamítnuta. Zcela se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Práva veřejnosti plynoucí z Aarhuské úmluvy jsou zachována i po novelizaci zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona. Ztotožňuje se i se závěrem městského soudu, podle kterého zákonná právní úprava není v rozporu s Ústavou či mezinárodními smlouvami.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. *Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).*

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti formálně označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., nicméně z hlediska jejího obsahu je zřejmé, že je lze podřadit jen pod důvod

podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel totiž namítá, že městský soud nesprávně právně posoudil zákonnost rozhodnutí o účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, a nikoli, že by snad vydání správních rozhodnutí předcházela některá z vad týkajících se správního řízení uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[13] K povaze usnesení, kterým správní orgán I. stupně podle § 28 odst. 1 správního řádu deklaroval, že stěžovatel není účastníkem řízení, lze úvodem předeslat, že se sice jedná o rozhodnutí procesní, nicméně nejde o usnesení, kterým by se pouze upravovalo vedení řízení ve smyslu kompetenční výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s., a které by proto nepodléhalo soudnímu přezkumu (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS).

[14] Pro posouzení této věci je stěžejní taxativní výčet účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018, přičemž již úvodem lze bez jakýchkoliv pochybností konstatovat, že stěžovatel není žádnou z osob tam uvedených (ostatně to ani netvrdí). Nejvyšší správní soud nezastírá, že postavení ekologických spolků se k danému datu z hlediska jejich možné účasti ve stavebních řízeních změnilo, což ostatně nezpochybňoval ani městský soud, který pouze poukázal na možnost veřejnosti účastnit se některých řízení i nadále. Do 31. 12. 2017 se ekologické spolky mohly stát účastníky stavebního řízení mimo jiné i na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody krajiny ve spojení s § 109 písm. g) stavebního zákona. S účinností od 1. 1. 2018 ale zákonodárce novelou č. 225/2017 Sb. tuto možnost spolkům odepřel a stanovil, že zákon o ochraně přírody a krajiny zakládá spolkům účast pouze na řízeních podle tohoto zákona, a nikoli i v jiných správních řízeních jako tomu bylo do té doby [současně došlo ke zrušení § 109 písm. g) stavebního zákona]. Stěžovatel se svou argumentací přesto snaží soudy přesvědčit, že by jakožto spolek měl být účastníkem stavebního řízení i za stávající právní úpravy.

[15] Stěžovatelova argumentace v této věci dále vychází z § 27 odst. 3 správního řádu, na jehož základě (ve spojení s Aarhuskou úmluvou) dovozuje, že měl mít ve stavebním řízení postavení účastníka. Tato námitka ale není důvodná. Jak již dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, vymezení účastníků obsažené v § 27 správního řádu představuje *lex generalis* ve vztahu ke speciální úpravě účastenství obsažené ve stavebním zákoně, a proto se § 27 správního řádu v této věci ani z části nepoužije. Tím ale v případě pochybností o účastenství není v rámci stavebního řízení vyloučeno rozhodování o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu. Z hlediska aplikace daného ustanovení platí, že **dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá, aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena výslovně přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. Za takové situace není nezbytně nutné o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodovat. Správní orgán by ale měl v tomto směru postupovat zdrženlivě a ve sporných případech postupovat cestou poskytnutí větší ochrany potenciálních práv osoby, tedy vydat usnesení** (viz rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39, č. 1657/2008 Sb. NSS, nebo výše uvedený rozsudek

pokračování

sp. zn. 9 As 222/2014). Lze proto uzavřít, že § 27 odst. 3 správního řádu není pro posouzení této věci, tedy účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, relevantní.

[16] Jádrem stěžovatelových námitek sestává z argumentace obsahem Aarhuské úmluvy, s níž je podle stěžovatele vnitrostátní vymezení účastníků stavebního řízení v rozporu, a proto by měla být Aarhuská úmluva na základě čl. 10 Ústavy aplikována přednostně. Odpověď na tuto námitku v mezidobí poskytl Ústavní soud v řízení, na které v kasační stížnosti odkázal i samotný stěžovatel (viz náleze ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Byť nelze přehlédnout zcela zásadní připomínky formulované sedmi soudci Ústavního soudu v jejich odlišném stanovisku k danému nálezu, kteří poukázali na nesystémovost napadené právní úpravy z hlediska dělby moci a koncepce správního soudnictví, pro Nejvyšší správní soud v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné závěry, k nimž dospěla většina soudců Ústavního soudu.

[17] K vypořádání uplatněné kasační argumentace proto lze na tomto místě pouze shrnout některé nosné důvody uvedeného nálezu. Jak plyne z jeho bodu 90, zákonodárce dotčenými ustanoveními pouze zúžil (tj. nikoliv vyloučil) účast ekologických spolků ve správním (nikoli 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.“* V bodě 95 a násl. Ústavní soud uvedl, že přijatou právní úpravu nepovažuje za neslučitelnou s Aarhuskou úmluvou. Ta nezaručuje účast tzv. dotčené veřejnosti (spolků) ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při *„rozhodování o specifických činnostech“* (čl. 6 Aarhuské úmluvy). Nezávisle na tom Ústavní soud dále s odkazy na svou dřívější judikaturu upozornil, že z textu Aarhuské úmluvy nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se účastenství veřejnosti na některých rozhodovacích procesech nemají povahu self-executing (k vymezení viz např. Mlsna, P. In Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109), pročez nemají přímý účinek. I pokud by se tedy čl. 6 Aarhuské úmluvy vztahoval na jakékoliv stavební (či jiné) záměry, nelze z něj dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o tomto záměru. V návaznosti na to zmínil i názor zastávaný v právní nauce, podle níž *„mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogační pravomoc jakéhokoliv soudu“* (Mlsna, P., Kněžínek, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu: Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, 2009, s. 184). S těmito závěry Ústavního soudu jsou souladné i závěry, které v napadeném rozsudku učinil městský soud.

[18] Co se týče stěžovatelem odkazovaného rozsudku SDEU ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ten se týkal zajištění soudní ochrany, nikoli účasti ve správním řízení. Jak plyne z výše citovaného nálezu Ústavního soudu, přístup k soudní ochraně je zachován i v případě spolků, kterým právní úprava od 1. 1. 2018 nepřiznává účastenství ve správním řízení. Totéž platí obdobně pro stěžovatelem uvedený náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14, s jehož závěry se vypořádal Ústavní soud již ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 tak, že se jednalo o *„senátní rozhodnutí dotýkající se ve své*

podstatě nutnosti ústavně souladného výkladu ustanovení soudního řádu správního, a to toliko v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) nebo jeho části“. Ani v tomto směru proto kasační námitky nemohly zpochybnit správnost závěrů městského soudu.

[19] Závěrem lze proto s ohledem na stěžovatelem uplatněné návrhy dodat, že Nejvyšší správní soud neshledal důvod k předložení návrhu Ústavnímu soudu na zrušení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, z důvodu, že jeho ústavnost již Ústavní soud v mezidobí posoudil. Neshledal ani důvod pro předložení předběžné otázky SDEU, neboť v posuzované věci nevyvstaly žádné sporné otázky týkající se výkladu unijního práva. Ostatně ani stěžovatel žádné takové otázky v kasační stížnosti nepředestřel.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení taková povinnost soudem uložena nebyla.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. března 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu