



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Krajina pro život, spolek**, IČO 27020886, sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice, zastoupený JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **za účasti:** Greenfield Čestlice s.r.o., IČO 09290541, sídlem Školská 689/20, Praha, zastoupená Mgr. Jiřím Kaňkou, advokátem, sídlem Pod Hybšmankou 2339/19, Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. května 2021 č. j. 056354/2021/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. září 2022 č. j. 43 A 49/2021-162,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. září 2022 č. j. 43 A 49/2021-162 a rozhodnutí žalovaného ze dne 10. května 2021 č. j. 056354/2021/KUSK **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **25 000 Kč** k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V tomto řízení posuzuje Nejvyšší správní soud otázku účastenství spolku, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále též „environmentální spolek“), v územním řízení po účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[2] Žalobce oznámil Městskému úřadu Říčany (dále jen „stavební úřad“) dne 17. listopadu 2020 svou účast v řízení o umístění stavby „Komerční plochy Čestlice“ zahájeného na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“).

[3] Městský úřad usnesením ze dne 3. prosince 2020 č. j. 344878/2020-MURI/OSÚ/00496 rozhodl, že žalobce není účastníkem územního řízení. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zamítl v návěti označeným rozsudkem. Ve shodě s žalovaným odkázal na změnu právní úpravy, v jejímž důsledku nejsou spolky nadále oprávněny účastnit se řízení podle stavebního zákona, ale pouze řízení ve věcech upravených zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ústavní soud tuto změnu vyhodnotil jako ústavně konformní. Na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se žalobce nemůže účastnit územního řízení vedeného podle stavebního zákona. Opačný výklad odporuje textu tohoto ustanovení i úmyslu zákonodárce. Účastenství žalobce v územním řízení nelze dovodit ani z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., tzv. Aarhuská úmluva).

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že pokud jsou, nebo by měla být podkladem v řízení závazná stanoviska vydaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších zákonů, která spadají do zájmů chráněných spolky, a zároveň neexistuje jiné řízení, ve kterém by bylo možné namítat nesprávnost těchto stanovisek, má stěžovatel jako environmentální spolek právo účastnit se takového řízení, i pokud je formálně vedeno podle stavebního zákona. Rozhodující je, že *de iure* jde o řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, byť je součástí společného řízení vedeného podle stavebního zákona. Na podporu své argumentace stěžovatel odkazuje na přípis Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) ze dne 7. dubna 2021 č. E 6633/2021-82 (je součástí spisu krajského soudu i žalovaného), metodickou instrukci Ministerstva životního prostředí (MŽP) k aplikaci § 8 a 9 zákona o ochraně přírody a krajiny z ledna 2021 (veřejně dostupné ve Věstníku MŽP na webu www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp) a článek VEDRAL, J. *K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona*. Bulletin Stavební právo č. 1/2021. Stěžovatel též poukázal na řadu procesních a jiných úskalí spojených s možností spolku uplatňovat námitky proti územním rozhodnutím poprvé až ve správní žalobě proti tomuto rozhodnutí.

pokračování

[6] Osoba zúčastněná na řízení ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel coby environmentální spolek má právo účasti pouze v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli v jakémkoli správním řízení. Výčet účastníků územního řízení je taxativní. Tento výklad potvrdil i Ústavní soud a zároveň jej označil za ústavně konformní. Stěžovatelovy úvahy směřují toliko *de lege ferenda*. Úmyslem zákonodárce při novelizaci § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo právě vyloučit environmentální spolky z některých správních řízení. Stěžovatelův výklad tento úmysl popírá a je v rozporu s výslovným zněním zákona.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Podle § 85 stavebního zákona jsou účastníky územního řízení žadatel, obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, 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, a osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

[10] Je zřejmé – a mezi účastníky řízení o tom není sporu, že do žádné z těchto kategorií stěžovatel nepatří.

[11] Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je environmentální spolek oprávněn *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.*

[12] Krajský soud ani žalovaný nezpochybňovali, že stěžovatel je environmentálním spolkem (tedy „občanským sdružením“ ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Dospěli však k závěru, že *řízením podle tohoto zákona* je pouze řízení vedené podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli řízení vedená podle jiných zákonů – tím pádem ani územní řízení podle stavebního zákona.

[13] Citovaná podoba § 85 stavebního zákona a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je výsledkem novelizace těchto zákonů provedené zákonem č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2018. Do tohoto data byly účastníky územního řízení i *osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis* [zrušený § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona] a environmentální spolky měly právo účastnit se *správního řízení*, což soudy dlouhodobě vykládaly jako jakékoli řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, tedy složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010 č. j. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, *Občanské sdružení Modrý most*, a ze dne 7. prosince 2005 č. j. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, *Občanská liga Ústí nad Labem*).

[14] Zrušení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, který odkazoval na účastníky územního řízení vymezené zvláštním právním předpisem, není samo o sobě nijak

významné, neboť i bez tohoto ustanovení platí pravidlo *lex specialis derogat legi generali*, tedy že zvláštní úprava účastenství v územním řízení zvláštními zákony „přebíjí“ obecnou úpravu ve stavebním zákoně (shodně Nejvyšší správní soud judikoval ve vztahu k územnímu řízení v již citovaném rozsudku *Občanské sdružení Modrý most*). Dalekosáhlé důsledky pro environmentální spolky má naopak novelizace § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ta byla důsledkem pozměňovacího návrhu poslance Jaroslava Foldyny k vládnímu návrhu zákona později vyhlášeného pod č. 225/2017 Sb., jehož cílem zřejmě bylo omezení vstupu spolků do stavebního řízení a jeho zrychlení (srov. sněmovní tisk 927/5, 7. volební období, www.psp.cz, a stenografický záznam vystoupení poslance Jaroslava Foldyny v podrobné rozpravě při projednávání návrhu zákona na 55. schůzi Poslanecké sněmovny dne 28. února 2017, dostupný tamtéž).

[15] Ustanovení § 70 odst. 3 věta první zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 225/2017 Sb. bylo následně podrobena abstraktní kontrole ústavnosti. Nálezem ze dne 26. ledna 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17, vyhlášeným pod č. 124/2021 Sb., Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení tohoto ustanovení. Zdůraznil, že nelze dovodit obecné základní právo environmentálních spolků na účast ve správních řízeních, z čl. 36 Listiny základních práv a svobod vyplývá pouze nemožnost vyloučit je ze soudní ochrany. Ta je přitom spolkům zachována bez ohledu na jejich (ne)účast ve správním řízení (viz zejména bod 84 nálezu). Ústavní soud provedl test racionality omezení účasti spolků na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny do práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) se závěrem, že nebyla zasažena podstata (jádro) tohoto práva, právní úprava sleduje legitimní cíl (zrychlení územního a stavebního řízení) a činí tak rozumným (respektive nikoli nerozumným) způsobem. Ústavní soud též dospěl k závěru, že § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 225/2017 není v rozporu s Aarhuskou úmluvou. Zdůraznil, že ustanovení této úmluvy týkající se účastenství veřejnosti v některých (navíc *jen* některých) rozhodovacích procesech nemají *self-executing* povahu, a tedy ani přímý účinek, a nemohou tak založit derogační pravomoc soudu.

[16] Nejvyšší správní soud přisvědčuje výkladu krajského soudu, že podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v současném znění se environmentální spolky mohou účastnit pouze řízení vedených *podle tohoto zákona*, nikoli podle jiných zákonů, byť v nich mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Výklad zastávaný stěžovatelkou, že má-li být podkladem pro nějaké rozhodnutí závazné stanovisko podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jde *de facto* o řízení podle tohoto zákona, byť je formálně vedeno podle jiného zákona (například podle stavebního zákona, jako v tomto případě), odporuje textu zákona a předpokládánímu úmyslu zákonodárce (pokud by měl tento výklad platit, nemělo by smysl § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny novelizovat do současné podoby) i závěrům nálezu Pl. ÚS 22/17 (že Ústavní soud posuzoval právě omezení účasti spolků v územním a stavebním řízení v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., je zřejmé například z bodu 81 nálezu – pokud by byla možná stěžovatelem předestíraná interpretace, nemělo by posuzování tohoto omezení ze strany Ústavního soudu prakticky smysl).

[17] Ke shodnému závěru již Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 31. března 2022 č. j. 8 As 48/2020-34, *MALLORN*, ve kterém uvedl, že přijetím zákona č. 225/2017 Sb. zákonodárce odepřel spolkům možnost účastnit se řízení podle stavebního zákona (v tehdejších případech šlo o stavební řízení) a „stanovil, že zákon o ochraně

pokračování

přírody a krajiny zakládá spolkům účast pouze na řízeních podle tohoto zákona, a nikoli i v jiných správních řízeních“, jako tomu bylo dříve. O omezení účasti spolků ve správních řízeních se zmiňuje též rozsudek ze dne 13. června 2022 č. j. 6 As 373/2021-35, *Ústecké šrouby*.

[18] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že vyloučení environmentálních spolků z účastenství v územních a stavebních řízeních je nepraktické (posouzení, které mohlo být k námitkám spolku provedeno již ve správním řízení, se odsouvá před soud, jehož možnosti v tomto ohledu jsou ve srovnání se správními orgány omezené, a hrozí tak opakované rušení územních rozhodnutí či stavebních povolení s pokynem zjednodušeně vyjádřitelným slovy „znovu a lépe“) i nekoncepční (v podrobnostech lze odkázat na odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Je však třeba vycházet z toho, že všechny tyto okolnosti Ústavní soud v citovaném nálezu zvažoval a přesto dospěl k závěru, že § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v současné podobě není protiústavní. Tímto závěrem je Nejvyšší správní soud vázán (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

[19] Doposud provedené úvahy se však vztahují k obecnému vztahu mezi stavebním zákonem a zákonem o ochraně přírody a krajiny a odpovídají na námitku stěžovatele, že „jestliže jsou nebo by měla být podkladem rozhodnutí stanoviska ve věcech ochrany přírody a životního prostředí, typicky kácení dřevin, zásahy do ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů, ale i zásahy do [zemědělského půdního fondu] a další, ke kterým spolek neměl možnost se vyjádřit v jiném řízení, má právo účasti v inkriminovaném řízení.“.

[20] Stěžovatel však rovněž – s odkazem na výše citovaný článek Josefa Vedrala – namítal, že na základě některých ustanovení, konkrétně § 8 odst. 6, § 56 odst. 6 a § 82a odst. 2, zákona o ochraně přírody a krajiny dochází k integraci některých řízení podle tohoto zákona (povolení kácení dřevin, výjimka ze zákazu u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, popřípadě povolení této výjimky v rámci jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona) do územního či stavebního řízení, důsledkem čehož je specifická úprava společného řízení ve smyslu § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Citovaná ustanovení totiž „stanoví, že rozhodnutí, které by jinak vydával orgán ochrany přírody, je v těchto případech součástí výrokové části rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení, tzn. řízení podle stavebního zákona“, přičemž však řízení podle těchto ustanovení je *de iure* stále řízením podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť se pořád rozhoduje podle kritérií stanovených v tomto zákoně a na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Dle názoru autora tak mají spolky právo účastnit se společného řízení „v té jeho části, která zahrnuje řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny“ (str. 24 – 26; podobný výklad vyplývá i z přípisu MMR a metodické instrukce MŽP, na něž stěžovatel rovněž odkazoval).

[21] Podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny *ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na*

životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně (zde i dále v textu zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[22] Podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny zjistí-li se až po zahájení územního řízení, územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného územního a stavebního řízení, společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo stavebního řízení, že stavebním záměrem povolovaným v tomto řízení budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha stanovené v § 49 nebo 50, a tato skutečnost nebyla před zahájením tohoto řízení známa, lze rozhodnutí v tomto řízení vydat pouze na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody příslušného k povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v němž orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky uvedených v odstavcích 1 a 2 a může stanovit případné další podmínky povolení výjimky podle odstavce 3. **Povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů včetně stanovení dalších podmínek podle odstavce 3 je součástí výrokové části rozhodnutí** vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení.

[23] Konečně podle § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, že umístění nebo provedení záměru, k němuž má být vydáno jednotné závazné stanovisko (tj. záměru stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury, pro který je vyžadováno závazné stanovisko podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zároveň více závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny), *vyžaduje povolení výjimky ze zákazu stanoveného tímto zákonem nebo stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, lze povolit takovou výjimku nebo stanovit takový odchylný postup jen na základě souhlasu orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody se k možnosti povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu vyjádří v jednotném závazném stanovisku a, lze-li povolit výjimku nebo stanovit odchylný postup, může současně stanovit další podmínky pro povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu; v případě, že na základě jednotného závazného stanoviska má být povolena výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nebo stanoven odchylný postup, uvede v jednotném závazném stanovisku údaje podle § 5b odst. 3 písm. a) až d).* **Povolení výjimky ze zákazů stanovených tímto zákonem nebo stanovení odchylného postupu, včetně stanovení případných dalších podmínek, je součástí výrokové části rozhodnutí** vydávaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení, ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo ve stavebním řízení vedeném podle liniového zákona.

[24] Citovaný § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 zjednodušeně řečeno stanoví, že o kácení dřevin či výjimce ze zákazu u zvláště chráněných druhů pro účely záměru povolovaného dle stavebního zákona nevydává orgán ochrany přírody samostatné rozhodnutí (jako činí v jiných případech), nýbrž závazné stanovisko, na jehož základě následně o povolení kácení dřevin či výjimce ze zákazu rozhoduje stavební úřad. Přesněji řečeno, v případě kácení dřevin (§ 8 odst. 6) to platí vždy, v případě výjimek ze zákazu u zvláště chráněných druhů pouze za předpokladu, že se dotčení ochranných podmínek zvláště chráněného druhu rostliny nebo živočicha zjistí až po zahájení územního řízení (§ 56 odst. 6 – zákon tedy stále

pokračování

počítá s tím, že se rozhodnutí o výjimce vydává samostatně, a to před zahájením územního řízení; avšak pokud se tak nestane, rozhoduje o výjimce stavební úřad). Povolení výjimky je součástí výroku rozhodnutí stavebního úřadu i v případě, že se vydává jednotné stanovisko ve smyslu § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny.

[25] Ustanovení § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 byla do zákona o ochraně přírody a krajiny nově zakotvena zákonem č. 225/2017 Sb. a jejich účelem bylo – stejně jako v případě novelizace § 70 odst. 3 tohoto zákona – zjednodušit a zrychlit projednávání stavebních záměrů, v tomto případě tím, že „se vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nahrazuje vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody“ (důvodová zpráva k části šesté bodu 1 vládního návrhu, dle vyhlášeného znění čl. VII bodu 2 zákona č. 225/2017 Sb., kterým byl novelizován § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny; novelizace § 56 byla důsledkem nezdůvodněného poslaneckého pozměňovacího návrhu, lze však důvodně předpokládat, že jeho cíl byl totožný, shodně VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018. Cit. dle Beck-online, § 56).

[26] Ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny, které upravuje jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona, je potom důsledkem nabytí účinnosti zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Také účelem této novelizace bylo zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů (srov. důvodovou zprávu k citovanému zákonu, sněmovní tisk 673/0, 8. volební období, www.psp.cz), a to jednak sjednocením vícera závazných stanovisek do jednoho (jednotného), jednak tím, že i v tomto případě může o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rozhodovat stavební úřad (na základě jednotného stanoviska).

[27] V projednávané věci je ve hře pouze § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy otázka dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, respektive povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Stěžovatel totiž v námitkách podaných společně s oznámením o účasti v řízení upozorňoval na chybějící výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů (námitka č. 6; zmiňoval výskyt křepelky a čmeláka, kteří jsou zařazeni na seznam zvláště chráněných druhů živočichů, který tvoří přílohu č. III vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Naopak o možném kácení dřevin (§ 8 zákona o ochraně přírody a krajiny) není v žádném z jeho podání ani zmínka, aplikace § 82a citovaného zákona rovněž nepřichází v úvahu, jelikož územní řízení není vedeno podle liniového zákona. S ohledem na podobné znění § 56 odst. 6, § 8 odst. 6 a § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny však budou dále vyslovené závěry přiměřeně uplatnitelné i v řízeních, ve kterých bude aplikován § 8 či § 82a (se zohledněním odlišností, na které Nejvyšší správní soud upozornil výše v bodě [24]).

[28] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dospívá ke shodnému závěru jako stěžovatel. Je-li, respektive má-li být součástí územního rozhodnutí povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, stavební úřad autoritativně rozhoduje i ve věci ochrany přírody, a tedy vede (také) řízení podle

zákona o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že ke stejnému právnímu závěru ve vztahu k územnímu řízení, v němž měl být mimo jiné udělen souhlas ke kácení dřevin rostoucích mimo les podle § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, dospěl též v rozsudku č. j. 4 As 22/2023-26 ze dne 23. června 2023, ve věci *ZO ČSOP ORLICE*.

[29] Uvedené ostatně ilustruje i to, jak stavební úřad „naloží“ se závazným stanoviskem podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve srovnání s jinými závaznými stanovisky. Obecně, podle § 149 odst. 1 správního řádu, je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, nestává se však nutně jeho součástí. Například v případě územního rozhodnutí lze obsah některých závazných stanovisek zařadit mezi podmínky pro využití a ochranu území či pro další přípravu a realizaci záměru (§ 92 odst. 1 stavebního zákona); není to však obligatorní, vždy záleží na konkrétní situaci a zejména na obsahu závazného stanoviska (typicky na tom, je-li souhlasné závazné stanovisko spojeno s nějakými podmínkami). Samozřejmě pak platí, že negativní závazné stanovisko nutně vede k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí (§ 149 odst. 6 správního řádu). Stále tedy platí, že závazné stanovisko primárně ovlivňuje obsah výroku správního rozhodnutí, nemusí být nutně jeho součástí – a rozhodně nikdy není součástí samostatnou, která by účastníku řízení zakládala práva a povinnosti.

[30] Oproti tomu povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů a případné stanovení podmínek není jen obsahově závazné pro výrokovou část rozhodnutí o umístění stavby. Územní rozhodnutí v takovém případě obsahuje i rozhodnutí o výjimce ze zákazu (a případně stanoví další podmínky). Stavební úřad tedy vykonává svou pravomoc a působnost i podle zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť autoritativně rozhoduje o povolení výjimky. Jeho rozhodnutí pak má přinejmenším dva výroky – o umístění stavby podle § 92 odst. 1 stavebního zákona a o výjimce ze zákazu u zvláště chráněných druhů podle § 56 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[31] I z toho vyplývá, že při aplikaci § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny vede stavební úřad (přinejmenším fakticky) společné řízení, jednak o umístění stavby podle stavebního zákona, jednak o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Částečně tedy skutečně vede řízení *podle tohoto zákona* ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochrany přírody, jehož se mohou environmentální spolky účastnit.

[32] Nejvyšší správní soud připouští, že tento závěr jde poněkud proti záměru, který zákonodárce podle všeho sledoval přijetím zákona č. 225/2017 Sb. Novela, kterou zákonodárce spolky vyloučil z územních a stavebních řízení, avšak do některých je zároveň (v určitém rozsahu – viz dále) znovu vpustil jinou cestou, nepůsobí příliš racionálně. Tato okolnost však nemůže vést k tomu, že by se měl zákon vykládat v neprospěch jednotlivce (v tomto případě stěžovatele) – naopak, ne zcela promyšlená zákonná úprava musí jít k tíži státu (obdobně Nejvyšší správní soud přistoupil například k novelizaci procesních ustanovení zákona o pobytu cizinců v rozsudku ze dne 20. srpna 2020 č. j. 6 As 192/2020-21, č. 4078/2020 Sb. NSS). Lze též připomenout, že teze racionálního zákonodárce, který zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu, je sice obecným interpretačním východiskem, avšak v konkrétních případech, má-li soud dospět ke správnému a spravedlivému výsledku, musí ustoupit jinému výkladu, který s přihlédnutím

pokračování

k nedokonalosti právní úpravy bude v souladu se smyslem a účelem zákona (obdobně rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. října 2008 č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS). V tomto směru je důležitá především role Aarhuské úmluvy coby interpretačního vodítka (nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015 sp. zn. IV. ÚS 3572/14, N 185/79 SbNU 97). Je-li totiž zákon formulován tak, že umožňuje výklad vedoucí k širší účasti (dotčené) veřejnosti v rozhodovacích procesech, je třeba jej upřednostnit, neboť lépe odpovídá cílům sledovaným touto mezinárodní smlouvou. Do hry zde vstupuje i eurokonformní výklad, neboť Aarhuská úmluva je součástí unijního práva (rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství). Nemá v něm sice přímý účinek, avšak soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právo tak, aby v co největší možné míře dosahovalo cílů stanovených v Aarhuské úmluvě (rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 8. března 2011 ve věci C-240/09 *Lesoochranské zoskupenie*, bod 50).

[33] A tak rozhodnutí, že environmentální spolek není účastníkem územního řízení za situace, kdy v řízení vyvstala otázka dotčení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů či rostlin (přičemž není podstatné, jakým způsobem se tato otázka do řízení dostala, může ji nadnést právě i environmentální spolek), musí obsahovat řádně odůvodněný závěr stavebního úřadu, že takové dotčení je vyloučeno.

[34] Taková úvaha však v nyní napadeném rozhodnutí žalovaného, resp. krajského chybí, což je důsledkem jejich paušálního závěru odmítajícího účastenství environmentálních spolků. Stavební úřad sice v prvostupňovém rozhodnutí rozebíral judikaturu Nejvyššího správního soudu (vztahující se k § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. prosince 2017), podle níž se mohou spolky účastnit pouze řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, avšak bez jakékoli vazby na obsah stěžovatelova podání, například právě na námitku chybějící výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný se navíc nijak nevypořádal s právním názorem MMR vyjádřeným v přípisu ze dne 7. dubna 2021, který stěžovatel předkládal už v rámci odvolacího řízení. MMR přitom stejně jako Nejvyšší správní soud dospělo k závěru, že *řízení podle tohoto zákona* ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba chápat „také jako řízení podle stavebního zákona, pokud v nich stavební úřad využívá pravomoci stanovené [zákonem o ochraně přírody a krajiny] a rozhoduje ve věcech, které jsou předmětem ochrany přírody a krajiny“ (ke shodnému výkladu, byť jen ve vztahu k § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, dospívá i metodická instrukce MŽP z dubna 2021, veřejně dostupná ve Věstníku MŽP na webu www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp, na kterou však stěžovatel odkázal až v žalobě). MMR je přitom ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, který zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků v péči o životní prostředí (§ 11 odst. 1 a 2 stavebního zákona), a jeho právní názor na určitou otázku tak žalovaný nemůže nechat zcela bez povšimnutí – zvláště, když na něj účastník řízení výslovně odkáže.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá (obdobně jako v již citovaném rozsudku č. j. 4 As 33/2023-26), že „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má rozhodovat o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Environmentální spolek, jímž je i stěžovatel, tak má právo účastnit se takového řízení za podmínek § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny i po nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb.

[36] Žalobou napadený rozsudek dospěl k nezákonnému právnímu závěru, že účastenství stěžovateli, jenž je takovým environmentálním spolkem, v územním řízení vůbec nesvědčí, a potvrdil stejný nezákonný právní závěr žalovaného. Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu [§ 110 odst. 1 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.].

[37] V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i o žalobě. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení před Nejvyšším správním soudem uplatní na základě § 120 s. ř. s., *má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.*

[38] Procesně úspěšný žalobce zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[39] Žalobce byl v řízení před krajským soudem zastoupen advokátkou, která v řízení před krajským soudem učinila celkem čtyři úkony právní služby – převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepis a podání žaloby a dvou replik k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinila zástupkyně žalobce jeden úkon právní služby, a sice sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem tedy zástupkyně žalobce učinila pět úkonů právní služby, za každý z nich jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. b) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně žalobce není plátkyní daně z přidané hodnoty, částka 17 000 Kč tudíž činí konečnou výši její odměny a náhrady hotových výdajů.

[40] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané žalobci, zahrnující zaplacené soudní poplatky a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupkyně, činí 25 000 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[41] Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

pokračování

[42] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v řízení neuložil žádnou povinnost ani zde nejsou důvody zvláštního zřetele hodné (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. září 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu