



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Krajina pro život, spolek**, se sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Domo Development a.s., se sídlem Týnská 633/12, Praha 5, II) MANCARI a.s., se sídlem Thámova 21/34, Praha 8, zast. Mgr. Jiřím Kaňkou, advokátem, se sídlem Pod Hybšmankou 2339/19, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2020, č. j. 070001/2020/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. 51 A 113/2020-87,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2022, č. j. 51 A 113/2020-87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Říčany, stavební odbor (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 2. 10. 2018, územní rozhodnutí – změna č. 2, o změně umístění stavby, č. j. 143936/2018-MURI/OSÚ/00029 (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), komunikace a inženýrské sítě Čestlice, novostavba autosalonu na pozemcích v rozhodnutí vyjmenovaných nacházejících se v k. ú. Čestlice. Zjednodušeně řečeno se jednalo o změnu, kterou došlo namísto obratiště k umístění stavby autosalonu.

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl jako nepřipustné žalobcovo odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, neboť dovedl, že žalobce nebyl účastníkem řízení podle § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl jako nedůvodnou.

[4] Krajský soud nejprve zrekapituloval průběh řízení o žádosti o změnu původního územního rozhodnutí 26. 1. 2015, č. j. 1879/2015-MURI/OSÚ/00029 (dále jen „původní územní rozhodnutí“). Jelikož žalobce se v žalobě domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, krajský soud se dále zabýval tím, zda žalobce napadá žalobou jak rozhodnutí stavebního úřadu, tak i napadené rozhodnutí. Dospěl však k závěru, že žaloba směřuje proti napadenému rozhodnutí a návrh obsažený v petitu žaloby na zrušení rozhodnutí stavebního úřadu žalobce uplatňuje s ohledem na oprávnění soudu vyplývající z § 78 odst. 3 s. ř. s.

[5] Krajský soud vzhledem k tomu, že žalovaný zamítl žalobcovo odvolání pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu, zdůraznil, že v takové procesní situaci zkoumá v mezích žalobních bodů pouze to, zda k zamítnutí odvolání jako nepřipustného došlo po právu či nikoliv, a zda nebyl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením plného odvolacího přezkumu. Krajský soud se z uvedeného důvodu nezabýval námitkami, v nichž žalobce mířil na nezákonnost předpokladů pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu, resp. v nichž vytýkal, že žalovaný na jeho věcné námitky v odvolání nereagoval, či reagoval nesprávně [jednalo se o námitky, že bylo porušeno žalobcovo právo na informování o zahájených řízeních podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2018 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“); o absenci podmínek pro změnu územního rozhodnutí; o rozporu s podmínkami zjišťovacího řízení; že došlo k povolení výstavby a provozu bez vyhodnocení vlivu záměru na životní prostředí; o překročení hlukových a imisních limitů; o chybějící výjimce z ochranné péče o zvláště chráněné živočichy; že stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je neodůvodněné a nepřezkoumatelné; nezákonného postupu odvolacího orgánu].

[6] Za klíčové označil krajský soud posouzení, zda žalobce byl účastníkem správního řízení, kterého správní orgány nesprávně opomenuly. Krajský soud uvedl, že žalobce své účastenství v žalobě (v druhém žalobním bodu, kterým se jako jediným ve věci relevantním s ohledem na předmět řízení zabýval) dovozoval jednak z interpretace § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a také z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“). K tomu připomněl, že v právní úpravě rozhodné pro nyní posuzovanou věc došlo s účinností od 1. 1. 2018 k podstatné změně, a to zákonem 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, podle níž jsou spolky v řízeních zahájených po účinnosti tohoto zákona nadále oprávněny účastnit se nikoliv všech správních řízení, ale pouze řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Z § 85 odst. 2 stavebního zákona bylo v důsledku uvedené změny právní úpravy vypuštěno ustanovení přiznávající účastenství těm osobám, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Krajský soud poukázal i na to, že uvedenou legislativní změnou se zabýval také

pokračování

Ústavní soud, který ji v nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, shledal ústavně konformní.

[7] Krajský soud tudíž na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že žalobci nesvědčilo právo účasti ve stavebním (správně územním – poznámka soudu) řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ani podle jiného ustanovení téhož zákona. Správní řízení bylo v této věci vedeno podle stavebního zákona, nikoliv podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tudíž nebyl naplněn požadavek § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce nebyl opomenutým účastníkem řízení o změně územního rozhodnutí.

[8] S ohledem na žalobcovy námitky o nemožnosti uplatňovat práva v oblasti ochrany přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu či obecně životního prostředí krajský soud nastínil možnosti, jež mu právní úprava k uplatnění jeho práv poskytuje. Tedy uvedl procesní cestu, kterou se žalobce mohl bránit vůči rozhodnutí stavebního úřadu, a tedy i proti závazným stanoviskům dotýkajícím se ochrany přírody a krajiny. Tou cestou bylo podání žaloby přímo proti rozhodnutí stavebního úřadu, neboť žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. není podmíněna účastenstvím ve správním řízení, ale tvrzeným dotčením v právní sféře žalobce. Podle krajského soudu je tato možnost v judikatuře Nejvyššího správního soudu dlouhodobě zakotvena a vyplývá i ze zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Přestože uvedený nález byl vydán až po podání správní žaloby v souzené věci, mohl a měl žalobce tuto cestu zvážit poté, co se seznámil s obsahem rozhodnutí stavebního úřadu, k čemuž došlo nejpozději dne 26. 8. 2019.

[9] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobcově argumentaci dovolávající se účastenství podle Aarhuské úmluvy. Poukázal na to, že čl. 9 odst. 3 této úmluvy nemá přímý účinek a nelze jej použít bez prováděcího předpisu. Slouží zejména k řešení střetu mezi rozdílnými způsoby výkladu práva. Z § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny však plyne podle krajského soudu pouze jeden výklad, a to ten předestřený krajským soudem. Zmíněný článek Aarhuské úmluvy navíc dává smluvnímu státu na výběr, zda zajistí ochranu veřejnosti formou přístupu ke správnímu nebo soudnímu řízení. Krajský soud proto zopakoval, že žalobce měl možnost domáhat se soudní ochrany v nynějším případě prostřednictvím žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. směřující proti rozhodnutí stavebního úřadu.

[10] Dovozovat účastenství žalobce nebylo podle krajského soudu možné ani z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1685/17, či rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2019, č. j. 54 A 14/2019-363, neboť závěry v nich uvedené se týkaly předchozí právní úpravy účinné do 31. 12. 2017.

[11] Závěrem krajský soud pro úplnost dodal, že zvláštní úpravu účastenství ve správním řízení obsahuje celá řada právních předpisů (jmenovitě v napadeném rozsudku uvedených), přičemž žalobce se na žádnou z nich v dané věci výslovně neodvolával. Stran svého účastenství nepředložil žádnou ucelenou argumentaci na podporu závěrů o splnění podmínek stanovených v některém z nich. Žalobce sice namítal, že povolení výstavby a provozu v tomto případě mělo podléhat posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen

„zákon o posuzování vlivů“), takto ale argumentoval pouze v kontextu zpochybnění zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu, nikoliv na podporu svého tvrzení o tom, že byl opomenutým účastníkem řízení. Krajský soud se tudíž nad rámec uvedených námitek nemohl blíže zabývat účastenstvím žalobce ve vztahu k těmto zvláštním úpravám, podle nichž by žalobcovo účastenství mohlo být založeno, neboť by to bylo v rozporu s požadavky § 75 odst. 2 s. ř. s.

III.

[12] Proti napadenému rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatel má za to, že pokud jsou nebo by měla být podkladem určitého řízení i závazná stanoviska vydaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny, či zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského a půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), či dalších, která spadají do spolky chráněných zájmů, a neexistuje jiné řízení, v němž by bylo možné namítat jejich nesprávnost, má stěžovatel jako spolek právo účasti v takovém řízení. Pokud se jedná o jedinou možnost, jak napadnout závazné stanovisko v řízení, byť by bylo formálně vedeno podle stavebního zákona, pak má spolek právo účasti v něm. Všude, kde se vydávají závazná stanoviska např. podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny či § 56 téhož zákona, a tato stanoviska jsou použita v územním nebo společném řízení, by měl mít spolek právo se takového řízení účastnit, a to ačkoliv jinak by již podle nové úpravy (účinné od 1. 1. 2018 – poznámka soudu) spolek dané právo účasti v řízení podle stavebního zákona neměl. V nyní projednávané věci stěžovatel tvrdil, že podkladem v územním řízení jsou nebo měla být závazná stanoviska vydaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny i zákona o ochraně ZPF.

[14] Stěžovatel konkrétně uvádí, že podkladem řízení v nynější věci bylo stanovisko orgánu posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 17. 9. 2018, č. j. 121220/2018/KUSK, které obsahuje nepravdivé tvrzení o pásu ochranné zeleně šíře 5 metrů, zastaralý odhad objemu dopravy z roku 2010 a další závažné chyby. Také stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Říčany ze dne 9. 3. 2018, č. j. 68141/2017/MURI/OŽP/00354, povoluje zásahy do zájmů, jejichž ochrana je stěžovateli zákonem svěřena. Stěžovatel uvádí, že ve svém přípisu ze dne 23. 9. 2019 upozorňoval i na chybějící výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Napadený rozsudek tedy nesprávně posoudil otázku stěžovatelova účastenství v důsledku pochybení při výkladu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[15] Stěžovatel také upozorňuje na skutečnost, že z dokumentů Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva životního prostředí i z odborné literatury týkající se stavebního práva, a to i po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, vyplývá, že pokud existuje jediná možnost napadnout závazné stanovisko podle zákona o ochraně přírody a krajiny v předmětném řízení, pak má spolek právo účasti v něm. Výklad zcela vylučující spolky z řízení, která se týkají životního prostředí, ale jsou vedena podle stavebního zákona, je v rozporu s principem zákazu regrese. Stěžovatel tuto svoji argumentaci v kasační stížnosti konkrétně opírá o přípis Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 7. 4. 2021, č. ev. E 6633/2021-82, Metodickou instrukci odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru

pokračování

legislativního Ministerstva životního prostředí k aplikaci § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i o článek Josefa Vedřala nazvaný „*K (ne)účastenství spolku na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona*“.

[16] Stěžovatel dodává, že pokud krajský soud v napadeném rozsudku nastínil možné procesní cesty, prostřednictvím nichž může stěžovatel uplatňovat svá práva, pak tyto považuje v praxi za těžko využitelné, jak v kasační stížnosti blíže rozvádí. K nabízené možnosti bránit se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (zde proti rozhodnutí stavebního úřadu) stěžovatel blíže uvádí, že soudní přezkum takového rozhodnutí nebude účinný, a to s ohledem na časové souvislosti soudního řízení. Zájmy na ochraně přírody a krajiny totiž budou nenávratně zničeny ještě před případným rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby v takové věci. Navíc žadatel – stavebník nebude mít možnost dozvědět se ve správním řízení o tom, že o účast v něm má zájem i spolek, a v dobré víře si tak zajistí financování projektu; podaná žaloba tak může mít i na jeho osobu negativní vliv (úroky, smluvní pokuty, zakonzervování staveniště, apod.). V neposlední řadě správní soudy budou nadměrně zatěžovány, neboť se budou muset zabývat i prvostupňovými správními rozhodnutími. Stěžovatel k tomu upozorňuje na právní úpravu obsaženou v novém stavebním zákoně (zákon č. 283/2021 Sb., účinný od 1. 1. 2024 – poznámka soudu), podle nějž budou moci být spolky opět účastníky stavebních a územních řízení.

IV.

[17] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I) nevyužili svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

V.

[18] Osoba zúčastněná na řízení II) se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje ji zamítnout. Uvádí, že stěžovateli nesvědčilo právo účasti v územním řízení s ohledem na znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny účinné od 1. 1. 2018, který Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 shledal ústavně konformní.

[19] Výklad zaujímaný v otázce účastenství stěžovatelem podle osoby zúčastněné na řízení II) popírá úmysl zákonodárce deklarovaný v důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu, je v rozporu s výslovným zněním zákona, a to vše za situace, kdy tato právní úprava obstála v ústavněprávním přezkumu. Na uvedeném nic nezmění ani stanoviska ministerstev či odborné veřejnosti, na která stěžovatel odkazuje. Ty totiž nejsou pramenem práva ani závazným právním názorem, který by odůvodňoval odklon od přístupu, který zaujal ve svém nálezu Ústavní soud.

[20] Osoba zúčastněná na řízení II) dodává, že stěžovatel se v daném případě snaží zhojit své pochybení spočívající v tom, že nepodal žalobu proti původnímu územnímu rozhodnutí (z roku 2015), v důsledku čehož se nyní nemůže domoci jeho meritorního přezkumu.

[21] Za pouhou spekulaci označuje osoba zúčastněná na řízení II) stěžovatelovo tvrzení o porušování povinnosti správních orgánů informovat spolky o zahajovaných řízeních.

Právo spolku na informování není právní úpravou účinnou od 1. 1. 2018 nijak dotčeno, a pokud některé stavební úřady tuto svoji povinnost neplní, neděje se tak v důsledku právní úpravy týkající se účastenství. Tato dvě práva jsou na sobě nezávislá.

[22] Osoba zúčastněná na řízení II) konečně nesouhlasí ani s tvrzeními týkajícími se neúčinnosti soudního přezkumu a opakuje, že v nyní projednávané věci stěžovatel nikdy nepodal žalobu proti předchozím rozhodnutím vydaným stavebním úřadem a zejména původnímu územnímu rozhodnutí, ani nepožádal o přiznání odkladného účinku, i když o existenci územního rozhodnutí prokazatelně věděl. Zbylou stížnostní argumentaci považuje osoba zúčastněná na řízení II) za mimoběžnou bez jakéhokoliv vlivu na změnu výkladu v této věci aplikovaných právních norem.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Uvedená vada, pokud by ji Nejvyšší správní soud skutečně dovedl, je natolik závažná, že se jí musí zabývat i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom v souzené věci shledal, že uvedená výtká o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je opodstatněná, byť ji kasační soud dovedl na základě jiných než stěžovatelem v kasační stížnosti namítaných skutečností. Uvedenou vadou krajský soud zatížil napadený rozsudek proto, že se nedostatečně zabýval otázkou účastenství stěžovatele ve správním řízení s ohledem na stěžovatelovo tvrzení o chybějící výjimce podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně krajiny a přírody ve spojení s § 70 odst. 3 téhož zákona. K této vadě byl kasační soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[26] Judikatura Nejvyššího správního soudu totiž setrvale vychází z toho, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je dána mimo jiné tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). A právě o takový případ se jedná i v souzené věci.

[27] Podstatou nynějšího případu a stěžejní spornou otázkou je posouzení, zda stěžovateli náleželo postavení účastníka řízení v řízení o změně územního rozhodnutí podle § 94 stavebního zákona, s ohledem na § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[28] 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*

pokračování

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.

[29] Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, občanské sdružení je 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.³⁵ 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

[30] Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že stěžovatel v článku V. bod 2. žaloby, v němž uváděl tvrzení na podporu účastenství v územním řízení, brojil také proti podkladům napadeného rozhodnutí (resp. rozhodnutí stavebního úřadu), kterými bylo stanovisko orgánu posuzování vlivu na životní prostředí (Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 17. 9. 2018, č. j. 121220/2018/KUSK) a stanovisko Městského úřadu Říčany, odboru životního prostředí (ze dne 9. 3. 2018, č. j. 68141/017/MURI/OŽP/00354). V souvislosti s nimi mimo jiné upozorňoval na chybějící výjimku z ochranné péče zvláště chráněných druhů podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz strana 11 žaloby shora), z čehož dovozoval své účastenství v územním řízení. V čl. V bodě 7. žaloby stěžovatel dále blíže rozvedl skutečnosti týkající se chybějící výjimky z ochranné péče o zvláště chráněné živočichy v řízení o změně územního rozhodnutí. Tvrdil, že v původním územním řízení byla výjimka podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydána rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 10. 11. 2015, č. j. 136188/2015/KUSK, a to z důvodu výskytu zvláště chráněných živočichů – křepelky polní a čmeláků rodu *Bombus*. Upozorňoval na to, že některé pozemky (konkrétně v žalobě vyjmenované) nebyly dotčeny původním územním rozhodnutím, tudíž rozšíření záměru na tyto další plochy by podle stěžovatele mělo předcházet vydání nové výjimky týkající se těchto živočichů. I kdyby podle stěžovatele existovala výjimka k původnímu záměru (obratistě), od nějž ale bylo upuštěno, nelze bez dalšího tvrdit, že se tato dřívější výjimka vztahuje na každý další budoucí projekt, zejména ne za situace, kdy je nový projekt plošně mnohem rozsáhlejší oproti původnímu.

[31] Přes tato tvrzení se však krajský soud v napadeném rozsudku vlivem absence rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných živočichů podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny na účastenství stěžovatele v územním řízení nezabýval. Měl

totiž za to, že tato argumentace (konkrétně uplatněná podle obsahu napadeného rozsudku především v sedmém žalobním bodu) se týká věcného posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu, k němuž však v nynější věci není oprávněn. Své závěry o sporné otázce stěžovatelova účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí totiž krajský soud založil výlučně na závěrech obsažených v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, v němž byl posuzován soulad § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny s ústavním pořádkem.

[32] Nejvyšší správní soud předepisuje, že závěry, k nimž Ústavní soud dospěl v opakovaně zmíněném nálezů, nikterak nerozporuje. Současně však dodává, že Nejvyšší správní soud se otázkou výkladu i v souzené věci relevantního § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a v něm obsaženého slovního spojení „řízení podle tohoto zákona“ po vydání výše zmíněného nálezů blíže zabýval, a to nejprve ve svém rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26 (k problematice účastenství v souvislosti s výjimkami podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny srov. zejm. jeho odst. [39] a [40]). Na něj posléze navázal i rozsudek ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 241/2022-46, který jej dále rozvinul. V souvislosti s právními otázkami, jež jsou předmětem posouzení i nyní vysvětlil, že:

„[20] Ústavní soud se tudíž v předmětném nálezů nevyjádřil ke specifické otázce, zda je nutno za ‚řízení podle tohoto zákona‘ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) považovat například také (část) řízení formálně vedeného podle stavebního zákona, v němž ovšem stavební úřad v souladu s § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny samostatným výrokem rozhoduje o vydání výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.“

[21] Uvedenou otázkou se nicméně zabýval v nedávné době Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023 - 26. Dospěl k závěru, že ‚řízením podle tohoto zákona‘ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též (mimo jiné) řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle NSS začleněním odstavce 6 do § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyl v případě výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů opuštěn povolovací princip. ‚Pouze došlo [...] k integraci řízení o povolení výjimky do územního řízení, aniž by ovšem závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nahrazovalo rozhodnutí o povolení výjimky, které je součástí výroku územního rozhodnutí. [...] V daném případě navíc závisí to, zda lze postupovat podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebo zda má být vedeno samostatné správní řízení o povolení výjimky, výlučně na okolnosti, kdy je zjištěno, že stavební záměr zasahuje do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Nejvyšší správní soud nenachází žádný racionální argument, který by opodstatňoval rozdílný přístup k účastenství ekologického spolku v řízení, v němž se rozhoduje o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, v závislosti na tom, zda potřeba získat tuto výjimku vyšla najevo před zahájením územního řízení, nebo až v jeho průběhu. Tato okolnost může opodstatňovat integraci řízení o povolení výjimky do probíhajícího územního řízení, nemůže se však projevit v tom, že by okruh účastníků řízení, v němž se o povolení výjimky rozhoduje, byl užší než v případě samostatně vedeného řízení v téže věci.‘

[22] Nejvyšší správní soud tedy ve své aktuální rozhodovací praxi zaujal výklad § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v obecné rovině svědčící účasti

pokračování

environmentálních spolků, kterým je též stěžovatel, v řízení, v němž stavební úřad rozhoduje (mimo jiné) o vydání výjimky podle § 56 zákona. (...)

[23] Uvedený závěr se však neuplatní pro všechna řízení podle stavebního zákona, nýbrž pouze pro řízení, které výslovně jmenuje § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. (...) Z výčtu řízení předvídaných § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je nicméně patrné, že záměrem zákonodárce bylo integrovat řízení o povolení výjimky pouze do územních řízení, společných územních a stavebních řízení a stavebních řízení stricto sensu jakožto řízení, jimiž má být umístěn a povolen stavební záměr. (...) Podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je proto řízení o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů integrováno pouze do řízení podle stavebního zákona, jejichž předmětem je umístění a povolení stavby.“ (důraz přidán soudem)

[33] V rozsudku č. j. 3 As 241/2022-46 tudíž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[p]okud by totiž stavební úřad rozhodoval v takovém řízení podle stavebního zákona, které předvídá § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, otázka nutnosti zajištění výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů by představovala předběžnou otázku v rámci posouzení, zda stěžovateli jakožto environmentálnímu spolku náleží právo na účast v takovém řízení. V případě nutnosti rozhodnutí o takové výjimce stavebním úřadem by stěžovateli právo na účast v této části stavebního řízení podle citovaného rozsudku NSS č. j. 4 As 33/2023 - 26 náleželo.“ (důraz přidán soudem)

[34] V souzené věci se přitom jedná právě o takový případ, na který pamatují závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Nutno dodat, že tato judikatura nebyla v době rozhodování krajského soudu k dispozici, nelze mu tudíž bez dalšího vyčítat, že její závěry, jež v konkrétních posuzovaných případech navázaly na nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17, v napadeném rozsudku nezohlednil.

[35] Přesto je však zjevné, že stěžovatel možnost či spíše nezbytnost svého účastenství v územním řízení o druhé změně územního rozhodnutí opíral již v žalobě (resp. i v doplnění odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu) o argumentaci obdobnou té, o které pojednává i shora citovaný rozsudek. Upozorňoval totiž na chybějící výjimku ze zákazů u zvláště chráněných živočichů v řízení o druhé změně územního rozhodnutí, ač v původním územním řízení bylo o výjimce podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnuto a nynější druhá změna územního rozhodnutí zasahuje další, v původním řízení nezahrnuté pozemky, a nelze tudíž bez dalšího dovozovat, že původní rozhodnutí o výjimce ze dne 10. 11. 2015, č. j. 136188/2015/KUSK (o jeho vydání není mezi účastníky řízení sporu), se vztahuje i na pozemky dotčené druhou změnou územního rozhodnutí.

[36] Krajský soud se domníval, že se jedná o námitky, které není oprávněn v řízení o žalobě řešit, neboť se týkají věcného přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu a napadeného rozhodnutí. Měl za to, že k takovému věcnému přezkumu není v projednávaném případě oprávněn, neboť se v něm jedná výlučně o otázku stěžovatelova účastenství v územním řízení. Tuto v žalobě uplatněnou argumentaci odkazující v otázce účastenství v územním řízení na právní úpravu obsaženou v § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 70 odst. 3 téhož zákona nezohlednil a nezabýval se jí. Naopak vyšel při

posouzení stěžovatelova účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí toliko z opakovaně citovaného nálezu Ústavního soudu, který se však, z pochopitelných důvodů (abstraktní kontrola § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) nemohl blíže zabývat jednotlivostmi, které mohou nastat v tom kterém konkrétním případě. Výsledkem řízení před Ústavním soudem totiž byl „pouze“ závěr o souladnosti § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny s ústavním pořádkem. Ten však neodpovídá na otázku, kterou bylo třeba odpovědět v nynějším řízení, tedy zda stěžovateli svědčilo v řízení o změně územního rozhodnutí postavení účastníka řízení mimo jiné proto, že v něm měla být posuzována výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů ve smyslu § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[37] Krajský soud se tedy v napadeném rozsudku vůbec nevyjádřil k otázce, zda za „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti nynějšího případu (nikoliv jen v ryze obecné rovině ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17) lze považovat část řízení formálně vedeného podle stavebního zákona o změně územního rozhodnutí, v němž by stavební úřad v souladu s § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny měl do výroku svého rozhodnutí vtělit též rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody.

[38] Stěžovatelovo tvrzení o chybějící výjimce ze zákazů u zvláště chráněných živočichů se tak může jevit jako tvrzení týkající se věcného posouzení zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu. S ohledem na shora citované judikaturní závěry však úvaha o tom, zda v daném případě mělo dojít k vydání výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů živočichů (křepelky polní a čmeláků rodu *Bombus*) a zda tato výjimka měla být součástí výrokové části územního rozhodnutí ve smyslu § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, byla významná pro posouzení stěžovatelova účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí.

[39] Součástí úvah krajského soudu o této otázce by mělo být prvořadě posouzení, zda má být rozhodnutí o výjimce učiněno v rozhodnutí stavebního úřadu o nynější druhé změně původního územního rozhodnutí, při vědomí toho, že v původním územním řízení takové rozhodnutí o výjimce bylo vydáno. Stěžovatel totiž nejen v žalobě, ale již v podaném odvolání (resp. jeho doplnění) mimo jiné uváděl tvrzení o výskytu zvláště chráněných druhů živočichů a nezbytnosti tuto výjimku vydat. Jak plyne ze závěrů shora citované judikatury, takové posouzení představuje předběžnou otázku k úvahám o stěžovatelově účastenství v územním řízení o druhé změně územního rozhodnutí. Jelikož krajský soud přes existenci žalobních tvrzení nepřistoupil k posouzení otázky účastenství s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[40] V dalším řízení tedy bude na krajském soudu, aby s ohledem na skutečnost, že již v původním územním řízení bylo rozhodnuto o udělení výjimky podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (což není sporné) a při zohlednění závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 241/2022-46 a jemu předcházejícího rozsudku č. j. 4 As 33/2023-26 posoudil, zda v nynějším řízení o změně územního rozhodnutí bylo třeba opětovné rozhodnutí o této výjimce podle § 56 odst. 6 zákona o

pokračování

ochraně přírody a krajiny v návaznosti na závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Dospěje-li krajský soud k závěru, že tomu tak mělo být, posoudí vliv této skutečnosti na účastenství stěžovatele v řízení o změně územního rozhodnutí a v důsledku toho na přípustnost jím podaného odvolání proti napadenému rozhodnutí.

VII.

[41] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost pro výše uvedené důvodnou, napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Opětovně tedy posoudí žalobní argumentaci, v níž stěžovatel opírá své účastenství v řízení o změně územního rozhodnutí mimo jiné o nezbytnost rozhodnout o výjimce podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zohlední přitom závěry výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu a o věci nově rozhodne.

[42] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. února 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu