



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Václava Štencla v právní věci žalobce: **Lipensko pro život, z.s.**, sídlem Za Dvorem 1863/1, Praha 4, zastoupený JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, sídlem Aranžerská 166, Praha 9, proti žalovanému: **Městský úřad Český Krumlov**, sídlem Kaplická 439, Český Krumlov, **za účasti: I)** Povodí Vltavy, státní podnik, sídlem Holečkova 3178/8, Praha 5, **II)** Ing. I. L., **III)** Strat Invest Bohemia s.r.o., sídlem Sokolovská 352/215, Praha 9, **IV)** Ing. A. M., MBA, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2024, č. j. MUCK 35281/2024/ODSH/Is, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 6. 2025, č. j. 63 A 21/2024-212,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 6. 2025, č. j. 63 A 21/2024-212, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný (jako speciální stavební úřad) rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku schválil ve společném územním a stavebním řízení stavební záměr na stavbu areálových komunikací a parkovacích stání záměru „*Apartments Lipno, parc. č. 283/3, 293/1, 288/3 v k. ú. Pernek*“ [§ 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Žalobce chtěl být účastníkem tohoto správního řízení, žalovaný však vydal dne 26. 2. 2024 pod č. j. MUCK 16775/2024/ODSH/Is rozhodnutí,

že žalobce není účastníkem řízení (dále též „rozhodnutí o účastenství“). Proti rozhodnutí o účastenství se žalobce nebránil odvoláním ani žalobou.

[2] Žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích až v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného ve věci samé (společné povolení). Krajský soud nejprve usnesením ze dne 12. 11. 2024, č. j. 63 A 21/2024-170, žalobu odmítl pro opožděnost. Žalobce se proti tomuto usnesení bránil kasační stížností, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 2. 5. 2025, č. j. 6 As 276/2024-28, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud v dalším řízení v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobce je aktivním ekologickým spolkem, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny a zajištění udržitelného rozvoje v oblasti Lipenska. Přestože žalobce nebyl připuštěn jako účastník společného územního a stavebního řízení, krajský soud potvrdil, že žalobce byl aktivně procesně legitimován k podání žaloby dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a to již na základě prostého tvrzení o zkrácení na svých právech, tedy bez nutnosti předchozího účastenství ve správním řízení. Neúčast ve správním řízení měla dle krajského soudu vliv pouze na procesní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s., která je účastenstvím ve správním řízení podmíněna. Krajský soud dále pokračoval, že spornou otázku, zda se v uvedené věci mělo uskutečnit zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), což byla jediná žalobní námitka, závazně vyřešilo právě rozhodnutí o účastenství žalobce. Krajský soud proto dovodil, že tuto skutečnost nemohl sám věcně posuzovat, neboť byl rozhodnutím o účastenství a jeho závěry vázán.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že stavba areálových komunikací a parkovacích stání byla součástí širšího záměru stavby celkem sedmi apartmánovými domů a nové čistírny odpadních vod. Tyto stavby tvoří dohromady funkční urbanistický celek, pro který mělo být vedeno zjišťovací řízení, k čemuž ovšem nedošlo. Jelikož se zjišťovací řízení nevedlo, nebyl žalobce účastníkem správního řízení. Z tohoto důvodu se také proti rozhodnutí žalovaného rovnou bránil žalobou. Krajský soud se však v soudním řízení nesprávně odmítl věcně zabývat tím, zda společnému územnímu a stavebnímu řízení mělo předcházet zjišťovací řízení.

[5] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vycházel mj. ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 277/2021. Z tohoto rozsudku vyplývá, že stavební úřad má v řízení o účastenství hodnotit, zda záměr podléhal zjišťovacímu řízení. Tento závěr však dle stěžovatele odporuje právní úpravě, podle které je oprávněn tuto odbornou otázku posuzovat výhradně příslušný správní orgán dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nejvyšší správní soud přesto hodnocení této otázky svěřil stavebnímu úřadu v odlišném řízení, ačkoli stavebnímu úřadu právní úprava tuto pravomoc nezakládá. Stěžovatel k tomu rovněž doplnil, že Nejvyšší správní soud právní úpravu nevyložil eurokonformně, nýbrž ji nově dotvořil. Současně se tím odchýlil od dřívější judikatury, a proto stěžovatel navrhl, aby věc byla postoupena rozšířenému senátu.

pokračování

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že i kdyby bylo společné územní a stavební řízení navazujícím řízením dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, stěžovatel by se jeho účastníkem nestal. Účastníkem řízení jako dotčená veřejnost mohla být pouze právnická osoba, která chrání životní prostředí a která vznikla alespoň tři roky přede dnem zveřejnění informace o navazujícím řízení nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. Stěžovatel by časovou podmínku nesplnil. Žalovanému taktéž není známo, že by stěžovatel splňoval podmínku podpory ze strany 200 osob. Ačkoli neproběhlo posuzování vlivů na životní prostředí, je dle žalovaného z napadaného rozhodnutí zřejmé, že ochraně přírody byla v předchozím řízení věnována značná pozornost.

[7] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[9] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že krajský soud správně posoudil otázku aktivní procesní legitimace stěžovatele k podání žaloby, ačkoli stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení. V minulosti spolky, jejichž posláním je ochrana životního prostředí, mohly správní rozhodnutí napadnout pouze žalobou podle § 65 odst. 2 s. ř. s., přičemž jednou z podmínek jejich aktivní procesní legitimace podle tohoto ustanovení je právě předchozí účastenství ve správním řízení. V soudním řízení pak mohly spolky uplatnit pouze procesní námitky.

[10] Tato judikatura však doznala změn (shodně k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023 - 45, č. 4595/2024 Sb. NSS), přičemž stěžejní pro tyto změny byl nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který ekologickým spolkům umožnil domáhat se ochrany hmotných práv (následně potvrzeno v nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb.). Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 přehodnotil dlouholetý názor na nezpůsobnost právnických osob být nositeli ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a uznal, že fyzické osoby mohou toto právo realizovat i prostřednictvím spolků. Na uvedený nálezy reagovala navazující judikatura reflektující i další zákonodárcem přijaté změny. V rozsudku ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68, Nejvyšší správní soud vyslovil, že spolek je oprávněn svou aktivní procesní legitimaci odvozovat z § 65 odst. 1 s. ř. s., tvrdí-li, že mu náleží subjektivní práva, která jsou tvrzeným zásahem dotčena. Nemusí se jednat pouze o vlastnické právo nebo jiná věcná práva člena spolku, připouští se i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí, má-li tvrzený zásah důsledky pro dosahování cílů, na něž se spolek zaměřuje (srovnej odkazovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 nebo již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109).

[11] Z výše uvedeného tak vyplývá, že i v situaci, kdy ekologický spolek není účastníkem správního řízení, může rozhodnutí vydané ve správním řízení napadnout žalobou, a to podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V nyní souzené věci proto krajský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel byl procesně aktivně legitimován k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[12] Stěžovatel v průběhu soudního řízení omezil podanou žalobu na jedinou námitku, a sice že nebylo provedeno zjišťovací řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ačkoli provedeno být mělo. Dle jeho názoru je stavba areálových komunikací a parkovacích stání součástí širšího stavebního záměru celkem sedmi apartmánových domů a nové čistírny odpadních vod, které dohromady tvoří funkční urbanistický celek, pro který mělo být provedeno zjišťovací řízení. Tuto námitku stěžovatel jako ekologický spolek bezpochyby byl oprávněn uplatnit, neboť se věcně týká ochrany životního prostředí a místně oblasti Lipenské přehrady, kde stěžovatel zaměřuje svou činnost. Krajský soud tuto námitku sice připustil k projednání, současně však v napadeném rozsudku konstatoval, že se jí věcně nemůže zabývat, neboť tuto otázku závazně vyložilo rozhodnutí o účastenství, jímž je krajský soud vázán. S tímto závěrem se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[13] Problematika neprovedení zjišťovacího řízení byla opakovaně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, mj. v návaznosti na hodnocení, zda určitá osoba je, anebo není účastníkem správního řízení. Účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních je totiž přímo závislé na materiálním posouzení toho, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Správní orgán si proto je povinen učinit věcnou odbornou úvahu o tom, zda „*záměr nebo jeho změna podléhají (mají podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Není možné, aby správní orgán vždy toliko formálně odkázal na to, že k záměru vůbec neproběhlo zjišťovací řízení, resp. posouzení vlivů na životní prostředí*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, č. 4587/2024 Sb. NSS, bod 62). V situaci, kdy nebylo vydáno rozhodnutí o účastenství, avšak osoba považující se za účastníka podá odvolání, hodnotí se otázka vedení zjišťovacího řízení v rámci přípustnosti podaného odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2025, č. j. 9 As 1/2025 - 56). Nejvyšší správní soud však současně připustil, že otázka provedení zjišťovacího řízení může být předmětem soudního přezkumu i v rámci žaloby, kterou podá ekologický spolek přímo proti rozhodnutí ve věci samé, nebyl-li účastníkem správního řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2025, č. j. 1 As 111/2024-66, č. 4666/2025 Sb. NSS).

[14] V nyní posuzované věci krajský soud v napadeném rozsudku vyslovil, že žalovaný se otázkou, zda mělo proběhnout zjišťovací řízení, přezkoumatelně zabýval v rozhodnutí o účastenství. Z toho pak krajský soud dovodil, že byl povinen bez dalšího vycházet z obsahu rozhodnutí o účastenství a jeho závěrů, jimiž byl ve své rozhodovací činnosti vázán.

[15] S tímto závěrem se však nelze ztotožnit. Bez ohledu na to, jak kvalitně byla žalovaným vypořádána a odůvodněna otázka účastenství ekologického spolku v rozhodnutí o účastenství, platí, že krajský soud nebyl jejím posouzením obsaženým v rozhodnutí o účastenství vázán. Krajský soud naopak byl povinen se sám věcně zabývat žalobní námitkou, kterou stěžovatel jako procesně aktivně legitimovaný ekologický spolek řádně uplatnil a jejímž věcnému vypořádání krajským soudem nic nebránilo. Pokud tak krajský soud v daném případě neučinil, nemůže napadený rozsudek obstát.

[16] Krajský soud proto bude povinen v dalším řízení věcně posoudit stěžovatelovu žalobní námitku, zda sporný záměr ve spojení s dalšími stavbami měl podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoli. Odpověď na tuto otázku nemůže jako první poskytnout Nejvyšší správní soud, neboť by tím nepřípustně předjímal závěry, které je povinen nejprve zaujmout krajský

pokračování

soud. Lze pouze upozornit, že krajský soud bude povinen vycházet z dosavadní judikatury, dle které existují-li pochybnosti, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je namístě je s ohledem na princip předběžné opatrnosti a prevence provést (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019 - 70, č. 4038/2020 Sb. NSS, body 27 až 29, nebo již odkazovaný rozsudek č. j. 1 As 111/2024-66, body 23 a 24).

[17] Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně judikuje, že situaci a poměry v určitém území je třeba posuzovat komplexně. Úprava posuzování vlivů na životní prostředí totiž vychází z požadavku, aby byly záměry při posuzování jejich dopadů na životní prostředí vnímány jako logické funkční celky, a čelí zejména tomu, aby byl jejich účelovým členěním obcházen požadavek jejich posuzování. To samo o sobě nebrání, aby v navazujících řízeních byly tyto záměry povolovány po etapách nebo částech, pokud tím nebudou narušeny požadavky na posouzení záměrů. Je-li tedy již ve fázi posuzování vlivů záměru na životní prostředí známo, že navazující povolování záměru, jeho realizace, případně i uvedení do užívání bude probíhat po částech či etapách, je žádoucí, aby takové členění či etapizace byly součástí posouzení. Nelze totiž vyloučit, že dopady jednotlivých částí, pokud by byly realizovány a (třebas dočasně) provozovány samostatně, budou jiné (kvalitativně i kvantitativně) než dopady záměru jako celku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018-86, č. 4292/2022 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023 - 104). V intencích těchto judikатурních závěrů a východisek bude krajský soud povinen věc v dalším řízení znovu posoudit.

[18] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že neshledal důvod ani pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu. Stěžovatel tento procesní návrh opírá o nesouhlas se závěry vyslovenými v rozsudku č. j. 8 As 277/2021 - 66, konkrétně s tím, zda stavební úřad je oprávněn při posuzování účastenství hodnotit, zda mělo proběhnout zjišťovací řízení. Předmětem přezkumu v nyní projednávané věci však nebylo rozhodnutí o účastenství, ale meritorní rozhodnutí o stavebním záměru, jehož soudnímu přezkumu závěry stěžovatelem odkazovaného rozsudku č. j. 8 As 277/2021-66 nijak nebrání (viz k tomu shodně již výše odkazovaný rozsudek č. j. 1 As 111/2024 - 66).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku, věcně tedy vypořádá uplatněnou žalobní námitku, že společnému územnímu a stavebnímu řízení mělo na podkladě komplexního zhodnocení situace a poměrů v daném území předcházet zjišťovací řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[20] V dalším řízení krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu